

CRISIS BANCARIAS Y REGULACION FINANCIERA.

EL SEGURO DE DEPOSITOS :

APARIENCIA Y REALIDAD.

Memoria de Tesis Doctoral dirigida por el Dr. D. Antonio Torrero Mañas y presentada por D. Antonio Garrido Torres para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.

Barcelona, marzo de 1990

Departamento de Estadística, Econometría y Economía Española
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Barcelona

CAPITULO III

LOS SISTEMAS DE SEGURO EN LOS PAISES DE LA OCDE

1. Antecedentes

Los esquemas de garantía de los depósitos establecidos a lo largo del siglo XIX en los Estados Unidos pueden considerarse los antecedentes más directos de los sistemas existentes en la actualidad. En las páginas que siguen a continuación analizaremos sus características más significativas y las razones que condujeron a la desaparición de todos ellos con anterioridad a 1930.¹

Durante el período comprendido entre 1829 y 1866, seis estados introdujeron en sus legislaciones un mecanismo de seguro de las obligaciones bancarias, siendo el de Nueva York, en 1829, el primero en hacerlo.² Posteriormente, la iniciativa fue secundada por los estados de Vermont, Indiana, Michigan, Ohio y Iowa. Sus objetivos eran semejantes: evitar la destrucción de la oferta monetaria y proteger a los clientes de la entidad

¹ Una descripción detallada de las características, competencias y funcionamiento de los planes estatales estadounidenses se encuentra en FDIC. The First Fifty Years. Washington, 1984. Cap. II. También puede consultarse GOLEMBE, Carter H. "The Deposit Insurance Legislation of 1933: An Examination of Its Antecedents and Its Purposes." Political Science Quarterly. vol. 76, núm. 2, junio 1960, pp. 181-200.

² Para McCarthy, el sistema de Nueva York se inspira en el mecanismo de garantías mutuas existente entre los comerciantes de Canton. Los mercaderes autorizados a comerciar con clientes extranjeros respondían solidariamente de las deudas adquiridas por uno de ellos. Esta hipótesis es compartida igualmente por la Federal Deposit Insurance Corporation. Véase, McCARTHY, Ian S. Op. Cit. pág. 579., y FDIC. The First....Op. Cit., pág. 13.

quebrada. A tal fin, garantizaban sin ningún tipo de limitación el reembolso de las "circulating notes" y de los depósitos poseídos por la población.³ Con vistas a reducir su exposición al riesgo e incentivar la incorporación de entidades solventes, todos ellos disponían de capacidad para supervisar a los bancos adheridos.⁴

Por lo que respecta a la forma de organización, aparece una dualidad que va a ser una constante en los sistemas actuales. La mayoría, siguiendo el ejemplo de Nueva York, optó por dotar un fondo acumulado que se nutría con las aportaciones anuales de sus miembros proporcionales a sus niveles de capital y/o al volumen de las obligaciones aseguradas; Indiana, en cambio, estableció un mecanismo de garantías mutuas, en el que las contribuciones sólo eran requeridas de producirse la quiebra de un asociado. Puede afirmarse que tanto unos como otros cumplieron satisfactoriamente los objetivos para los que fueron creados. Prueba de ello es que tres de los cuatro planes existentes con anterioridad a 1837, pudieron hacer frente al pánico financiero desatado ese año.⁵

³ Para simplificar, hemos denominado seguro de depósitos a estos esquemas. Sin embargo, su nombre correcto sería garantía contra las obligaciones bancarias, siendo las "circulating notes" emitidas por los distintos bancos su parte principal. En tres de los sistemas citados, Nueva York, Ohio y Iowa, sólo éstas gozaban de protección.

⁴ Según la FDIC, la supervisión llevada a cabo por los esquemas que tomaron la forma de un mecanismo de garantías mutuas fue más eficaz que la desarrollada por los programas de fondo acumulado. Así, a título de ejemplo, se destaca el caso de Indiana en el que durante sus treinta años de vigencia no quebró ningún banco integrado en el mismo. FDIC. Op. Cit., pág 19.

⁵ Los sistemas de Ohio y Iowa fueron creados en 1845 y 1858 respectivamente.

Unicamente el sistema de Michigan establecido un año antes, fue incapaz de hacer frente a sus compromisos ante las numerosas quiebras de entidades que tuvieron lugar.⁶

Dos factores pueden señalarse como principales artífices del cierre obligado de estos esquemas a mediados del XIX. En primer lugar, el llamado movimiento de "free-banking" iniciado en la década de los treinta proporcionó una alternativa al seguro estatal de las circulating notes.⁷ Los bancos podían transferir bonos e hipotecas con "state officials" en una cantidad equivalente al total de notas emitidas con lo que disminuía el interés por asegurar la emisiones de billetes en los planes estatales. En segundo lugar, el establecimiento en 1863 de un sistema bancario nacional provocó, asimismo, una disminución en el número de entidades adheridas a los sistemas estatales de seguro; además, al ser los billetes emitidos por los bancos nacionales garantizados por el Tesoro de los Estados Unidos se hacia menos evidente la necesidad del seguro.

La implantación de un seguro de depósitos no fue intentada

⁶ Como atenuante de este fracaso hay que destacar que las primeras crisis ocurrieron con anterioridad a que el seguro estuviera adecuadamente capitalizado. De hecho, en sus seis años de vida fue incapaz de reembolsar e indemnizar a los clientes de las entidades quebradas.

⁷ Sobre la evolución del sistema bancario y monetario de los Estados Unidos la obra clásica de referencia es la de FRIEDMAN, Milton y SCHWARTZ, Anna. A Monetary History of the United States 1867-1960. Princeton University Press. Princeton, 1963. Menos académica, pero igualmente interesante es el estudio de GALBRAITH, John Kenneth. Money: Whence It Came, Where it Went. Houghton Mifflin. Boston, Massachusetts 1975. De esta última existe traducción castellana de Editorial Plaza y Janes. Barcelona, 1977.

de nuevo hasta principios del siglo XX tras el pánico de 1907. En esta ocasión, fueron ocho los estados implicados, siete de ellos situados en las zonas eminentemente agrarias del oeste del Mississippi.⁹ En todos los casos, la cobertura se limitaba únicamente a los depósitos que, desde el final de la guerra civil, eran ya el principal componente de la oferta monetaria.

En contraste con lo ocurrido con sus predecesoras, la nueva experiencia no fue del todo satisfactoria y la mayoría de esquemas se vieron progresivamente en dificultades al no disponer de los fondos necesarios.⁷ Especialmente en las zonas rurales donde, en sintonía con los problemas que afectaron a la agricultura mundial tras el final de la I Guerra Mundial, quebraron un elevado número de instituciones bancarias.¹⁰ Por otra parte, y a pesar de que al igual que sus antecesores todos los sistemas disponían de poderes supervisores, éstos no fueron ejercidos con la necesaria eficacia. No deja de ser significativo que dentro de una misma zona, las quiebras afectaran en mayor

⁹ Oklahoma, Kansas, Nebraska, Texas, Mississippi, South Dakota, North Dakota y Washington.

⁷ Únicamente el programa de Texas fue capaz de cumplir sus obligaciones hasta su liquidación en 1930.

¹⁰ Sobre esta cuestión, es de obligada lectura el capítulo IV de la obra de KINDLEBERGER, Charles P. The World in Depression 1929-1939. University of California Press. Berkely, 1973. Existe traducción castellana en Editorial Crítica. Barcelona, 1985. Asimismo, puede consultarse el excelente resumen de HERNANDEZ ANDREU, Juan. " La depresión agrícola mundial y la agricultura española 1921-1934." Información Comercial Española. núm. 528-529, agosto-septiembre 1977, pp. 229-259.

proporción a las entidades aseguradas que a las no protegidas.¹¹ De esta forma, a principios de la década de los treinta ninguno de los sistemas creados a partir de 1907 se encontraba en funcionamiento.

Mientras que a nivel estatal, hay que atribuir a los Estados Unidos el mérito de haber sido el pionero en la introducción de un mecanismo de seguro de depósitos, a nivel nacional, ese honor corresponde a Checoslovaquia. En efecto, en 1924, nueve años antes de la creación de la FDIC, se implantó en dicho país un doble sistema de garantía de depósitos. El primero, de carácter coyuntural, tenía como objetivo ayudar a aquellas entidades que habían experimentado cuantiosas pérdidas, a raíz de la I Guerra Mundial. Financiado con las aportaciones de la comunidad bancaria y del Gobierno, disponía de amplios poderes para imponer planes de reestructuración y saneamiento a las entidades que solicitaran ayuda. Paralelamente, se estableció un esquema más genérico que pretendía incentivar el ahorro incrementando la seguridad de los depositantes. Así, caso de producirse la quiebra, el fondo cubría hasta el 80 por cien de las obligaciones de la entidad, gozando de prioridad los pagos a los depositantes. En el proyecto original ambos sistemas debían ser financiados y administrados exclusivamente por la comunidad bancaria; las elevadas pérdidas en que se vieron envueltos obligaron a la intervención de las autoridades y fueron, en la práctica, administrados por el Ministerio de Economía.

¹¹ BENSTON, George J. " Federal Regulation.... Op. Cit., pág. 22.

Con ser el primero, no parece que el sistema checoslovaco haya tenido mucha influencia en la configuración de los esquemas de seguro aparecidos con posterioridad. Es ampliamente aceptado que ese papel de referencia obligada ha sido desempeñado por los Estados Unidos a través de la creación, en 1933, de la Federal Deposit Insurance Corporation, instrumento que tiene su precedente y fuente de inspiración más directa en los programas estatales establecidos en dicho país a lo largo del siglo XIX.

2. Los sistemas actuales: Clasificación y diferencias.

Como puede verse en el cuadro núm. 1, la mayoría de países de la OCDE disponen en la actualidad de alguna forma de seguro de depósitos incorporada a sus ordenamientos reguladores. En otros, su introducción está siendo objeto de estudio.¹² Mientras que en algunos casos, los menos, se trata de sistemas puestos en marcha tiempo atrás, en el resto de países, especialmente en los europeos, su implantación se ha llevado a cabo recientemente, concretamente, en los últimos veinte años.

Si hubieramos de emplear un calificativo para definir la situación actual, éste, dadas las sensibles diferencias existentes tanto en configuración como en capacidad de actuación, sería el de la disparidad.¹³ Por tal motivo, hemos renunciado de

¹² Este sería por ejemplo, el caso de Irlanda, Luxemburgo y Suiza.

¹³ Nótese en este sentido las dificultades que, en un área tan integrada económicamente como es la Comunidad Europea, existen para el establecimiento de una normativa común reguladora de la actividad bancaria. Cuestiones

CUADRO I

SISTEMAS DE SEGURO DE DEPOSITOS EN LA O.C.D.E.

PAIS	AÑO DE CREACION	PARTICIPACION (1)	ADMINISTRACION (2)	LIMITE EN LA PROTECCION
ALEMANIA	1966	V	CB	(3)
AUSTRIA	1987	O	CB	200.000 \$A
BELGICA	1975	V	C	500.000 FB
CANADA	1967	O	G	60.000 \$C
ESPAÑA	1977	V	C	1.500.000 Pts
ESTADOS UNIDOS	1934	V	G	100.000 \$
FINLANDIA	1969	O	CB	---
FRANCIA	1980	V	G	400.000 FF
HOLANDA	1979	O	C	35.000 Fl
JAPON	1971	O	C	10.000.000 Y
NORUEGA	1961	O	C	Ninguno
REINO UNIDO	1982	O	G	(4)
TURQUIA	1983	O	G	3.000.000 TL

(1) V= Voluntaria.
O= Obligatoria.

(2) G= Gubernamental.
CB= Comunidad Bancaria.
C= Conjunta.

(3) La totalidad de los depósitos hasta un límite máximo individual del 30 por ciento del capital de la entidad.

(4) El 75 por ciento de las primeras 20.000 libras.

Fuente : O.C.D.E. Prudential Supervision in Banking

antemano a una exposición detallada de las características del sistema vigente en cada país.¹⁴ En su lugar, intentaremos analizar algunos de los elementos que condicionan la viabilidad de un esquema de seguro de depósitos y los distintos argumentos utilizados en favor de una u otra configuración del mismo como la más eficiente.

En líneas generales, el seguro de depósitos parece particularmente adecuado para aquellos países que disponen de sistemas bancarios de propiedad privada y no excesivamente concentrados.¹⁵ Con una estructura de esas características, se argumenta, el riesgo de que se produzca la insolvencia de una entidad y los costes asociados a la misma, pueden ser distribuidos adecuadamente y sin que suponga un excesivo coste entre el gran número de asegurados.

Inversamente, la concentración de la actividad financiera en un reducido número de instituciones puede distorsionar el

tales como el control y la supervisión de las entidades así como la definición de las funciones a desempeñar por el seguro de depósitos, podrían servir de ejemplo. Véase CLAROTTI, Paolo. "El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el perfeccionamiento del mercado interno y la Banca." Revista de Derecho Bancario y Bursátil, núm. 22, abril-junio 1986, pp. 241-256.

¹⁴ Una descripción detallada de los sistemas de los principales países de la Comunidad Europea se encuentra en PARDO, Gloria. Los seguros de depósitos. Tesis doctoral. Universidad de Alicante 1989.

¹⁵ Esta sería por ejemplo la opinión de Fazio. Para este autor la estructura del sistema bancario estadounidense, caracterizado por la existencia de un elevado número de pequeñas entidades escasamente relacionadas entre sí, favorece el correcto funcionamiento del seguro de depósitos. FAZIO, Antonio. "La tutela dei depositi bancari". Bolletino Economico della Banca d'Italia. febrero 1985, pp. 50-57.

funcionamiento del seguro de depósitos. Como ya hemos comentado, los sistemas vigentes actualmente se financian por medio de cuotas anuales cuya base de cálculo suele ser el volumen total de depósitos de cada entidad.¹⁶ ¹⁷ La mayor parte de los recursos del fondo serán, por consiguiente, aportados por un reducido número de bancos que bien sea por su mayor solvencia o precisamente por su tamaño, son consideradas como más seguras.¹⁸ No faltan, por tanto, las críticas de las grandes entidades a este sistema que les obliga a sufragar, en su opinión sin ninguna justificación, el riesgo asumido por el resto de instituciones. Quizás por esa razón, el esquema británico ha establecido unos topes mínimos y máximos en las cuotas que nutren el fondo asegurador.¹⁹

En aquellos países en los que la banca, o gran parte de la misma, se halla nacionalizada o bajo el control directo del

¹⁶ En algunos sistemas como en el del Reino Unido, el fondo puede además, en caso necesario, exigir contribuciones especiales a sus miembros para hacer frente a aquellas situaciones que así lo requieran.

¹⁷ Como se verá al analizar la experiencia norteamericana, el proyecto inicial posteriormente modificado, de creación de la FDIC, fijaba las primas en función únicamente de los depósitos asegurados.

¹⁸ Revell ha hecho referencia a la existencia de una especie de "ley no escrita", por la que ningún Banco Central puede dejar caer a una gran entidad, a tenor de las consecuencias que la misma podría tener sobre la estabilidad y prestigio del resto del sistema Véase: REVELL, Jack. Mergers and the Role of Large Banks. Research Monographs in Banking and Finance. Institute of European Finance. University College of North Wales. Bangor, 1987, pág. 255.

¹⁹ Las aportaciones "normales" de cada entidad no pueden ser inferiores a 2500 £ ni exceder de las 300.000 £.

Estado, la necesidad de institucionalizar un esquema de seguros parece menos evidente; la garantía implícita del Estado sería suficiente para asegurar la confianza en las instituciones. En el ámbito de la Comunidad Europea, ése sería el caso de Grecia, Portugal, Francia e Italia. Los dos primeros no disponen de un seguro de depósitos ni parece que el mismo vaya a introducirse próximamente; Francia, sin contar con un esquema formal, posee desde 1979 de un mecanismo de garantías mutuas entre los bancos comerciales, que desempeña una función similar a la del seguro; en el caso de Italia, la creación de un sistema de protección de depósitos, abierto a todo tipo de entidades crediticias con excepción de las cajas rurales, ha sido aprobada a finales de 1987.²⁰ Es significativo destacar que tanto en Italia como en Francia se trata de seguros de adscripción voluntaria gestionados exclusivamente por las propias entidades.

Revell distingue fundamentalmente dos clases de seguro de depósitos que podrían considerarse los extremos del amplio abanico de posibilidades existentes.²¹ En primer lugar, aquellos que disponen de un fondo acumulado en el transcurso del tiempo con las primas aportadas por sus asociadas. En segundo lugar, los mecanismos de garantía mutua en los que en cada caso concreto y

²⁰ El "fondo interbancario di tutela dei depositi" quedó formalmente constituido el 21 de julio de 1987, entrando plenamente en vigor el 4 de noviembre del mismo año, con la aprobación por la Associazione Bancaria Italiana de su reglamento. Véase: NICOSIA, Benito. "Il Fondo interbancario di tutela dei depositi." Bancaria, núm. 12, diciembre 1987, pp. 23-28.

²¹ REVELL, Jack. Banking Risk and Deposit Insurance. Paper presentado en la Universidad de Florencia y Siena. Mayo, 1985. Ejemplar mimeo.

mediante contribuciones específicas, sus miembros responderían de las obligaciones contraídas por una entidad en dificultades; se trata, por tanto, más de un sistema de intervención ex-post que de un esquema de seguro formalmente instituido.

La polémica respecto cual de los dos modelos es preferible ha sido y sigue siendo intensa. Para McCarthy, el principal argumento en favor de la formación de un fondo es que el mismo, valga la redundancia, asegura la confianza en el sistema ya que los recursos acumulados pueden ser utilizados precisamente cuando es necesario.²² Es decir, el depositante antes de que se produzca la quiebra tiene la certeza absoluta y automática de que podrá recuperar sus ahorros. Además, y dado que las primas raramente son modificadas, este sistema permite a las entidades conocer con anticipación el importe de su contribución.

La imposibilidad de determinar el tamaño óptimo del fondo sería, por el contrario, el principal inconveniente de este sistema. No hay que descartar, por tanto, la posibilidad de que el nivel del fondo y las primas pagadas no se ajusten a las necesidades reales y que las entidades soporten un coste excesivo por la protección que reciben.

Scott y Mayer han intentado demostrar esta hipótesis, analizando la evolución de la FDIC desde su creación en 1933 hasta el año 1969. Para ello, calculan en primer lugar la proporción que el fondo representa sobre el volumen de depósitos asegurados y sobre el total de depósitos, constatando que, desde 1950, el fondo ha incrementado su participación respecto a la dos

²² McCARTHY, Ian S. Op. Cit., pp. 595-597.

variables citadas; concretamente ha pasado de 1'26 a 1'50 sobre los depósitos asegurados y de 0'72 a 0'85 sobre el total de depósitos. Conscientes de que ese mayor volumen del fondo no significa necesariamente una mayor capacidad para hacer frente a las quiebras, relacionan a continuación las pérdidas y gastos del seguro con los ingresos anuales integrados por las primas pagadas por las entidades más los rendimientos obtenidos por la inversión del fondo en títulos del tesoro.

Los resultados obtenidos indican que únicamente en los años 1939-40, el importe de los desembolsos realizados superó al de la renta neta disponible. Centrándose en la relación primas/gastos los resultados son muy similares; sólomente en los dos años citados y en 1934 y 1938, los gastos totales han excedido del valor de las primas ingresadas. En el resto del periodo, la FDIC podría haber actuado como si fuera una entidad sin fondo, siendo la cuantía de los desembolsos realizados, en promedio, un 15 por cien del importe de las primas ingresadas.

La conclusión no se hace esperar: el volumen del fondo acumulado habría sido excesivo a tenor de la experiencia pasada y las entidades han soportado un nivel de primas excesivamente elevado. En otras palabras, la FDIC ha dispuesto de unos recursos que, de haber optado por un sistema de contribuciones ex-post, hubieran podido ser rentabilizados por las entidades en su propio beneficio.²³

²³ Para Scott y Mayer, la existencia del fondo acumulado beneficia indirectamente al Tesoro en la medida que dicho fondo ha de invertirse obligatoriamente en títulos públicos. Esa reducción en el volumen de títulos que el Tesoro necesita colocar en

La alternativa sería el establecimiento de un sistema de contribuciones ad hoc.²⁴ Tras producirse la quiebra de una entidad, el Tesoro adelantaría a la agencia aseguradora los fondos necesarios para proceder al pago de los depósitos, siendo éstos posteriormente devueltos por el resto de la comunidad bancaria.

Este sistema también presenta serios inconvenientes. El primero de ellos reside en que las entidades pueden verse obligadas a realizar sus aportaciones justamente cuando estén experimentando presiones sobre su cuenta de resultados. Aunque un gran número de quiebras bancarias tienen su origen en prácticas deshonestas o en una gestión incorrecta, no es menos cierto que las situaciones de crisis suelen detectarse en periodos de inestabilidad económica que afectan al conjunto de la comunidad bancaria. Sería en este delicado contexto, en el que los garantes tendrían que realizar sus contribuciones para cubrir los compromisos asumidos por las entidades quebradas. Es posible que para evitar que los socios solventes abandonen el sistema precisamente cuando se incremente el número de quiebras, fuera necesario establecer alguna cláusula limitativa de esa

el mercado le permiten ofrecer menores tipos de interés a sus compradores potenciales. Aunque los autores reconocen el reducido efecto global de esta medida, consideran que obligar indirectamente a las entidades a poseer títulos públicos a través de la agencia aseguradora, representa una ineficiente asignación de recursos. Véase SCOTT, K y MAYER, T. Op. Cit, pág. 897.

²⁴ En la terminología anglosajona el sistema se conoce con el nombre de " pay-as-you-go."

posibilidad.²⁵

Por otra parte, los mecanismos de garantías mutuas, además de impedir que las entidades fallidas contribuyan a cubrir los costes que su quiebra ocasiona, tienen, por definición, una limitada capacidad para evitar y prevenir situaciones de insolvencia ya que entran en funcionamiento con posterioridad a la declaración de quiebra y se limitan exclusivamente al pago de los depósitos asegurados.

Como conclusión, y aunque en teoría puede parecer que se trata de un instrumento mucho más flexible que el seguro de depósitos, el sistema de contribuciones específicas no constituye una alternativa sólida al establecimiento formal de un seguro de depósitos. Este último, sin eliminar definitivamente la necesidad de acudir al apoyo de las autoridades, proporciona una clara primera línea de defensa para hacer frente a posibles casos de quiebras de entidades. Contribuye, por lo demás, a reforzar la confianza de los ahorradores al garantizar automáticamente el reembolso de sus depósitos asegurados. Únicamente pues, en aquellos países en los que el Estado controla una parte significativa del sistema financiero, puede ser útil -con carácter complementario- un mecanismo de garantías mutuas.

En la práctica, la mayoría de países han optado por el sistema de fondo acumulado. Como puede verse en el Cuadro núm 1, Austria, Francia y Holanda, son los únicos países que disponen de

²⁵ Por ejemplo, requerir que el anuncio del deseo de abandonar el sistema tenga que hacerse con cierta antelación. Scott y Mayer, proponen cinco o diez años de anticipación.(sic) SCOTT,K. y MAYER,T. Op. Cit., pág. 899.

un mecanismo de garantías mutuas; en los tres casos se trata de sistemas voluntarios administrados exclusivamente por la Asociación Bancaria de cada país. Sin lugar a dudas, el ejemplo más significativo es el de Francia, en donde una vez declarada la quiebra, el resto de entidades se responsabiliza del pago de los depósitos asegurados hasta un límite de 400.000 francos por depositante.²⁶ La cuota de cada entidad se calcula mediante una escala regresiva en función del tamaño de cada una de ellas, intentando evitar de esta forma que sean las grandes entidades las que financien casi exclusivamente los costes del sistema.²⁷ Como ya se ha señalado, aunque la incorporación al mecanismo asegurador es voluntaria, la mayor parte de las entidades se han adherido al mismo por razones de competitividad. Por otra parte, con la nacionalización en 1982 de la mayor parte de la banca, el mantenimiento por las entidades privadas de alguna forma de protección de los depósitos cobra una nueva importancia ya que de

²⁶ Durante el periodo 1970-1980 tuvieron lugar en Francia nueve casos de crisis bancaria y, en todas ellas, la banca garantizó de forma solidaria el reembolso de los depósitos. Con vistas a agilizar el proceso y darle automaticidad, se pensó en la posibilidad de institucionalizar el mecanismo que con tanto éxito se había seguido hasta la fecha. Así, auspiciado y administrado por la Association Française des Banques se estableció el citado mecanismo. Sobre el caso francés puede consultarse: JEANTIN, Michel. "Prevenzione e risoluzione delle crisi bancarie in Francia", en BELI, F. y OTROS. Banche in Crisi 1960-1985. Laterza. Roma, 1987, pp. 201-222.

²⁷ El límite inicial era de 200.000 francos. Desde entonces, ha sido modificado en dos ocasiones hasta llegar a la cifra actual. En principio, el volumen total de reembolsos realizados durante el año no deberían ser superiores a 200 millones de francos. Véase OCDE. Op. Cit.

no disponer de la misma, se encontrarían en clara desventaja a la hora de competir con la banca pública en la captación de recursos.

Entre los sistemas que disponen de fondo acumulado es posible, igualmente, diferenciar dos grandes modelos. Por un lado, los que disponen de amplios poderes y que a tenor de consideraciones tales como el coste de la quiebra y sus consecuencias sobre el resto de entidades, pueden optar por el pago de los depósitos hasta el límite asegurado o por intervenir con anterioridad a la declaración de quiebra, asegurando de hecho el mantenimiento en la actividad de la entidad en crisis. Este sería el caso de los Estados Unidos y de España; de otro, aquellos capacitados únicamente para reembolsar los depósitos asegurados y que, al igual que los esquemas sin fondo, entran en funcionamiento con posterioridad a la declaración de quiebra de la entidad, caso por ejemplo, del Reino Unido y de Italia.

La implantación en un país de uno u otro tipo de seguro genera importantes consecuencias. Para Revell, los sistemas meramente aseguradores de depósitos sólo podrán ser utilizados en casos aislados que involucren a instituciones de tamaño reducido.²⁰ En el resto de ocasiones, será preciso prestar alguna forma de ayuda financiera a las entidades en dificultades, evitando así las negativas consecuencias que la quiebra puede tener sobre la estabilidad del sistema bancario. La imposibilidad de canalizarla a través de un seguro de depósitos de las características citadas, exige acudir a otra vías de apoyo,

²⁰ REVELL, Jack. Banking risk..... Op. Cit.

previsiblemente, el Banco Central. Este deberá disponer de poderes para requerir al resto de la comunidad bancaria su colaboración y para participar en la financiación de operaciones conjuntas de salvamento. En última instancia, puede verse en la tesitura de tener que hacerse con el control de una entidad. Un breve repaso de la legislación y de la actuación seguida por las autoridades en los principales países de la OCDE, parece confirmar los postulados de Revell.²⁹

Hechas estas precisiones, Revell considera más útil disponer de un seguro con amplios poderes que pueda ser usado para prestar apoyo a las entidades en dificultades; un sistema así permite que sean las propias entidades las que soporten la mayor parte de los costes que implica la protección y evita que las autoridades tengan que instrumentar y negociar con la comunidad bancaria una operación específica de salvamento cada vez que se descarte el uso de la fórmula aseguradora. Para el profesor británico, el tamaño del fondo ha de ser suficiente para cumplir adecuadamente sus objetivos. La propagación entre la población del temor que el fondo se encuentra próximo a agotarse puede ser, por razones obvias, más peligroso que las dudas acerca de la solvencia de una entidad individual.

Huertas, sin negar las apreciaciones de Revell, considera

²⁹ En Francia por ejemplo, la Ley Bancaria de 1984 concede ese tipo de competencias al Gobernador del Banco Central. Este, para salvaguardar los intereses de los depositantes y mantener la reputación del sistema bancario, puede requerir a los accionistas para que acudan en apoyo de la entidad en dificultades, así como, organizar operaciones conjuntas de ayuda del sector para el mismo fin. Véase OCDE. Op. Cit, anexo XI.

irrelevante la cuantía del fondo en aquellos esquemas administrados total o parcialmente por las autoridades, argumentando que la población, en esos casos, creería que sus depósitos están protegidos por el gobierno.³⁰ Es, por tanto, la garantía última proporcionada por el gobierno con sus recursos "ilimitados" y no el tamaño del fondo lo que mantiene la confianza del público en el mecanismo asegurador. La experiencia española y la más reciente de los Estados Unidos parecen confirmar los postulados de Huertas. Ambos casos son explicados con detalle más adelante.

2.1. La Financiación de los Seguros de Depósitos

Un gran número de especialistas han señalado reiteradamente la conveniencia de que las cuotas pagadas por el seguro guarden algún tipo de relación con los niveles de riesgo asumidos. Las insalvables dificultades existentes para valorar adecuadamente los riesgos en que incurre una entidad han sido, a su vez, la principal razón aducida para justificar la no utilización de este sistema; por otra parte, como veremos más adelante, tampoco parece ser tan nítida la vinculación entre el nivel de las primas y los riesgos asumidos por la entidad aseguradora.³¹ La mayoría de esquemas de seguros de depósitos se financian, pues, mediante

³⁰ HUERTAS, Thomas y STRAUBER, Rachel. "Deposit insurance: Overhaul or Tune-up?". Issues in Bank Regulation, vol. 9, núm. 3, invierno 1986, pp. 3-24.

³¹ El debate actual sobre la posibilidad y conveniencia de establecer un sistema de primas variables, es analizado en profundidad en el Capítulo V.

primas anuales cuya cuantía suele ser un porcentaje, el mismo para todas las entidades, de alguna variable significativa del pasivo, normalmente el volumen de depósitos. Este es el caso de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Inglaterra, Italia y Japón.³²

Otra cuestión, igualmente polémica, es determinar a quien corresponde financiar el seguro de depósitos, concretamente, si las autoridades deben colaborar o no directamente en su financiación. Mientras los partidarios de una respuesta afirmativa resaltan la contribución de este instrumento al mantenimiento de la estabilidad, sus detractores destacan la conveniencia de hacer recaer el coste del seguro íntegramente sobre la comunidad bancaria. Sería responsabilidad de las propias entidades el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero ya que, en definitiva, ellas son las primeras en beneficiarse. Además, hay que evitar el uso indiscriminado de fondos públicos en beneficio de una actividad privada.³³

El debate en torno a la financiación del seguro puede

³² En Canadá y Japón, el cálculo se realiza tomando como referencia el volumen de depósitos asegurados, en lugar del total.

³³ Es interesante destacar la experiencia italiana, en donde hasta la reciente puesta en marcha del seguro de depósitos, la iniciativa en la intervención ha corrido a cargo de las autoridades. La positiva contribución que esta actuación ha tenido como contrapartida la eliminación de la noción de riesgo por parte de los acreedores y el uso de fondos públicos. Para evitar estas distorsiones, las autoridades han fomentado la creación de un seguro financiado por las propias entidades. Véase CIAMPI, Carlo. "Concentrazione bancaria, informazione bancaria e garanzia dei depositi". Bancaria, núm. 4, abril 1984, pp. 361-364.

enmarcarse en la cuestión más amplia de la responsabilidad de las autoridades en la aparición de episodios de crisis. Gibson, Scott y Mayer, entre otros, proponen diferenciar dos clases de quiebras bancarias.³⁴ En primer lugar, aquellas calificadas de "normales", que tienen lugar con independencia de cuales sean las condiciones económicas y financieras de la nación en un momento dado. Incluyen en esta categoría las asociadas a la presencia de fraude, desfalcos, malversación de fondos, robos y dirección ineficiente.³⁵ En segundo lugar, las ligadas a un cambio brusco en el entorno económico en el que operan las entidades financieras.³⁶ El ejemplo paradigmático vendría dado por la quiebra masiva de entidades que tuvo lugar en los Estados Unidos en los primeros años de la década de los treinta.

Para los autores citados, el seguro de depósitos financiado

³⁴ GIBSON, William E. "Deposit Insurance in the United States: Evaluation and Reform." Journal of Financial and Quantitative Analysis. vol. VII, núm. 2, marzo 1972, pp. 1575-1595.

SCOTT, Kenneth y MAYER, Thomas. Op. Cit.

³⁵ Las complejas interrelaciones existentes entre las distintas facetas de la actividad bancaria obligan a ser precavidos a la hora de asociar la quiebra con un tipo de causa en particular. Hecha esta salvedad, y centrándonos en la experiencia norteamericana, el fraude aparece como uno de los principales causantes de quiebras de entidades. Así, en el estudio de Benston, para el periodo 1959-1971, el fraude explicaría el 66 por cien de las quiebras de bancos comerciales. Véase: BENSTON, George J. "The Risks of Bank Failure", en BENSTON y OTROS. Perspectives on Safe and Sound Banking. Past, Present and Future. A Study Commissioned by the American Bankers Association. MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 1986, pp. 1-35.

³⁶ Scott y Mayer denominan a este tipo de quiebras "failures of national macroeconomic policy". Gibson por su parte utiliza la expresión "depression failures".

con las aportaciones de la comunidad bancaria debería únicamente responsabilizarse de los costes asociados al primer tipo de quiebras. Dado que, además, los niveles de fraude e ineficacia en el sector bancario no tienen porque ser superiores a los existentes en otros sectores de actividad en empresas de similar tamaño, la agencia aseguradora dispondría de la información y experiencia necesarias para, mediante un análisis actuarial, estimar correctamente el nivel óptimo de las primas. En los casos de quiebra asociados a una alteración en el contexto económico, deberían ser las autoridades las que asumieran las pérdidas y costes que las mismas pueden provocar. Más aún, estas últimas habrían sido sus causantes indirectas al no tomar las medidas monetarias y fiscales necesarias para evitar la aparición de periodos de recesión económica; en palabras de Gibson: "si un depositante pierde sus ahorros como consecuencia de una quiebra bancaria asociada a una fase de depresión, ésta puede ser achacada a las autoridades que han causado o permitido la misma."³⁷

Como puede suponerse, las dificultades existentes para introducir esta discriminación entre las quiebras bancarias son numerosas y son reconocidas incluso por los autores favorables a esta alternativa. En primer lugar, sería preciso delimitar nítidamente la línea de separación entre condiciones "normales" y de "depresión", lo cual implica un juicio subjetivo acerca de la situación en que se encuentra la economía en un momento dado. Una posibilidad, apuntada por Scott y Mayer, sería medir la

³⁷ GIBSON, William. Op. Cit., pag. 1585.

intensidad de la recesión en función de los porcentajes de caída del PIB; no parece, sin embargo, posible aplicar un esquema meramente mecánico a un tema tan complejo como el de las crisis bancarias.³⁸

Con ser importante, no sería ésta la mayor crítica que puede hacerse a una propuesta de esta índole. Revell considera que la misma no tiene en cuenta las especiales características del negocio bancario que permiten a los bancos "ocultar" sus problemas en periodos de expansión económica.³⁹ Es precisamente al alterarse el ciclo económico cuando saldrán a la luz los comportamientos acumulados que comprometen la solvencia de las instituciones; difícilmente pues, podrá discriminarse adecuadamente entre crisis normales y las debidas a la depresión.

A pesar de los argumentos favorables a la financiación pública, en la mayoría de países el seguro se financia exclusivamente con la primas aportadas por las entidades adheridas. Por lo que respecta al área de la OCDE, únicamente España dispone de un sistema nutrido por las aportaciones conjuntas del Banco de España y la comunidad bancaria privada.⁴⁰ En el resto del mundo el modelo español únicamente sería

³⁸ SCOTT y MAYER. Op Cit., pág. 866.

³⁹ Esta cuestión ha sido ya analizada en el capítulo I. Nos remitimos por tanto a lo allí expuesto.

⁴⁰ Las razones aducidas en el caso español, para justificar la financiación conjunta del seguro de depósitos, son analizadas en el capítulo siguiente.

extensible a los sistemas de Argentina y Líbano.⁴¹ No obstante, hay que señalar que la mayoría de organismos aseguradores pueden, si bien con restricciones, acceder en caso necesario a los fondos proporcionados por el Estado. Ese sería el sistema vigente en Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón. Sin embargo, y aunque pueda parecer contradictorio, los seguros de depósitos se muestran reacios a utilizar esa vía de financiación. Evitar que cunda entre la población cualquier duda respecto a su solvencia patrimonial puede justificar esa actitud.

Al igual que en el caso de la financiación directa, los límites impuestos en el uso de los fondos públicos responden a claro deseo de las autoridades de evitar cualquier sospecha de trato diferencial respecto a otras actividades. Para Guttentag y Herring, si la capacidad del seguro es puesta en cuestión, las autoridades difícilmente podrán mantenerse al margen limitando su ayuda a la establecida legalmente.⁴² En esas circunstancias, reconocer su disposición a asumir las obligaciones del seguro sería la única forma de mantener la confianza en el mismo. La experiencia americana en el caso del Continental Illinois Bank of Chicago sería suficientemente significativa en este sentido. No es de extrañar, por tanto, que sean cada vez más abundantes los

⁴¹ McCarthy en su estudio señala también la existencia en Chile de un esquema provisional de seguro de depósitos financiado íntegramente por el Tesoro. Véase McCARTHY, Ian S. Op. Cit., cuadro n 1, pp. 583-585.

⁴² GUTTENTAG, Jack. y HERRING, Richard. "The insolvency of financial institutions: assessment and regulatory disposition", en WATCHEL, Paul (Ed). Crises in the Economic and Financial Structure. Lexington Books and Salomon Brothers Center Series on Financial Institutions and Markets. Lexington, Massachusetts, 1982, pp. 99-126.

partidarios de la elevación o, alternativamente, eliminación de los topes. En opinión de Scott y Mayer "los límites en el acceso a los fondos públicos, únicamente sirven para preservar la ilusión del mantenimiento de la rectitud fiscal."⁴³

En esta línea, Guttentag y Herring proponen dos alternativas contrapuestas. La primera, es que las autoridades acepten explícitamente su total reponsabilidad sobre la marcha del seguro. La resolución conjunta del Congreso y el Senado de los Estados Unidos de marzo de 1982 por la que, citamos textualmente, "toda la confianza y crédito del Gobierno de los Estados Unidos se encuentra detrás de la FDIC y la FSLIC", sería el ejemplo.⁴⁴ La segunda, es negar rotundamente esa responsabilidad. La opción por cualquiera de las dos, afirman, sería preferible a la actual situación de ambigüedad.

Por lo que respecta a la gestión del seguro y centrándonos únicamente en los esquemas que disponen de fondo, Alemania, Finlandia e Italia son los únicos países de la OCDE que disponen de un sistema de administración gremial.⁴⁵ En el resto, la administración del seguro es llevada a cabo directamente por las autoridades, caso de Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido, o

⁴³ SCOTT, Kenneth y MAYER, Thomas. Op. Cit., pág. 896.

⁴⁴ Esta resolución fue utilizada en el año 1985 como base para una campaña de propaganda de ámbito nacional sobre ambas instituciones. Véase en este sentido KANE, Edward J. No room for weak links in the chain of deposit insurance reform. National Bureau of Economic Research, Inc. Working Paper Series, núm. 2317, julio 1987.

⁴⁵ Lógicamente, los sistemas de garantías mutuas existentes en Austria, Francia y Holanda, también son dirigidos por la propia comunidad bancaria.

bien su dirección es compartida con representantes de la comunidad bancaria como en Bélgica, España y Japón. Por otra parte, a excepción de Alemania, no hay ningún esquema con competencias más amplias que el mero aseguramiento de depósitos que sea gestionado exclusivamente por las propias entidades.

2.2. La forma de adscripción al seguro de depósitos.

Como ya hemos señalado, el establecimiento de un esquema de seguro reduce los niveles de riesgo globales soportados por el sistema bancario; su presencia aumenta la confianza de los depositantes en las instituciones y reduce considerablemente la probabilidad de un pánico financiero generalizado. Los beneficios asociados a esa mayor estabilidad del sistema bancario se expanden por igual entre todos: entidades y depositantes, se encuentren o no asegurados. Cabe pues la posibilidad de que algunas instituciones intenten aprovecharse de esa mayor estabilidad, sin contribuir a financiar sus costes. En otras palabras, las entidades de mayor tamaño, las sucursales de prestigiosos bancos extranjeros e incluso la entidades de ámbito local, podrían mantener intacta su capacidad para obtener depósitos, sin tener que hacer frente a los costes que genera la adscripción al seguro de depósitos.⁴⁶ Paralelamente, los menores ingresos recaudados por el asegurador tendrán que ser compensados, caso de desear seguir contando con un instrumento

⁴⁶ McCARTHY, Ian S. "Deposit Insurance: Theory and Practice." IMF Staff Papers. vol. 27, núm. 3, 1980, pp. 578-600.

útil para hacer frente a las quiebras, con una elevación hasta niveles insostenibles en las primas pagadas por el resto de entidades. Evitar este problema, común a la mayoría de bienes públicos, constituye uno de los argumentos más sólidos a favor de la obligatoriedad en la adscripción al seguro.⁴⁷

Hay que señalar, sin embargo, que el problema de los "free-riders" no se elimina totalmente con la obligatoriedad; en la práctica, las autoridades, condicionadas por la protección limitada ofrecida por los esquemas de seguro, y ante el temor de desencadenar una crisis generalizada, tienden a una política de salvamento de entidades. Podría afirmarse, por consiguiente, que las sucursales off-shore y los grandes depositantes siguen actuando como free-riders sobre los esquemas de seguro.⁴⁸

Para algunos autores, la discusión en torno a la conveniencia de un sistema voluntario u obligatorio está íntimamente relacionada con la determinación de los objetivos asignados al seguro de depósitos. Así, para Baltensperger y Dermine, si lo único que se pretende es proporcionar a la población la oportunidad de poseer un activo libre de riesgo, el sistema podría ser voluntario. La existencia de otras posibilidades de inversión absolutamente seguras -los títulos públicos por ejemplo-, harían innecesario asegurar todos los

⁴⁷ Evidentemente, ello supone conferir a la estabilidad del sistema financiero el status de bien público. Sobre ésta cuestión véase SOLOW, Robert. "On the Lender...Op. Cit., pp. 241-243.

⁴⁸ Véase DEAN, J. y GIDDY, I. Op. Cit.

depósitos.⁴⁷ Si, por el contrario, asignamos al seguro el mantenimiento de la estabilidad de sistema bancario, existirían fundados argumentos en favor de la participación obligatoria.

En segundo lugar, un número elevado de entidades sin asegurar implica, además de un riesgo innecesario para los depositantes, poner en peligro el sistema de pagos del país. La protección de la oferta monetaria es una responsabilidad del sistema bancario en su conjunto; cada entidad debe asumir su parte alicuota en el sostenimiento de un sistema en el que los depósitos bancarios que ellas mismas han ayudado a crear son un elemento esencial.

Por último, al igual que ocurre con los sistemas que carecen de fondo acumulado, los esquemas de seguro de adscripción voluntaria pueden ver limitada su capacidad de actuación si un número importante de entidades decide permanecer al margen del mecanismo de garantía. En este sentido, es significativo señalar que en la mayoría de esquemas voluntarios, los depositantes carecen de derechos, declarada la quiebra. En Alemania, el seguro dispone de autonomía para decidir en cada caso si es procedente la devolución de los fondos asegurados a los depositantes; en Francia, han sido los tribunales de justicia los que han establecido un vínculo de responsabilidad entre los ahorradores y el sistema de garantías mutuas vigente para los bancos

⁴⁷ BALTENSBERGER, Ernst y DERMINE, Jean. " The role....Op. Cit, pág. 75.

comerciales.⁵⁰ Aún más claro es el caso de Italia, en donde el seguro adopta la forma jurídica de un consorcio de voluntades sobre las bases de derecho privado y los depositantes no pueden exigir nada del fondo que es libre para decidir, en cada caso, si procede intervenir en favor de los mismos.⁵¹

En contra de este tipo de razonamientos, es fácil argumentar que los depositantes deberían tener la opción de elegir entre asegurar sus depósitos o no hacerlo. Sin embargo, más allá de esta declaración de principios, pocas son las ventajas aducidas en favor de un sistema voluntario. Se argumenta que algunas entidades obtienen un nivel de beneficios tan reducido que no podrán mantenerse en la actividad si, además, han de satisfacer el importe de las primas del seguro. La endeblez de este razonamiento parece evidente ya que si las cuotas a pagar por el seguro condicionan de tal manera la capacidad de maniobra de alguna entidad, tendremos que cuestionarnos si hay motivos que justifiquen su permanencia en el negocio. Incluso suponiendo que existan razones para prestar algún tipo de apoyo a estas

⁵⁰ La Corte de Apelación de Aix-En-Provence en resolución de 27-3-1984, determinó que del mecanismo de solidaridad nace un derecho de los depositantes frente a la Asociación Bancaria Francesa gestora del seguro de depósitos. Para una ampliación de este punto véase PARDO, Gloria. Op. Cit.

⁵¹ Se diferencia así de los sistemas existentes en España, Estados Unidos y Reino Unido, en los que el seguro es una entidad dotada de personalidad pública, creada por una disposición de rango legal que regula su funcionamiento. Una exposición detallada del ordenamiento jurídico del sistema italiano se encuentra en DIAZ MORENO, Alberto. "Las perspectivas de la protección de los depósitos en Italia: el futuro Fondo di Tutela dei Depositi Bancari". Revista de Derecho Bancario y Bursátil, núm. 26, abril-junio 1987, pp. 341-377.

entidades, pensamos deben buscarse fórmulas más racionales que la simple automarginación del seguro.

Como puede verse en el cuadro número 1, Austria, Canadá, Finlandia, Japón, Noruega, Reino Unido y Turquía, disponen de esquemas explícitamente obligatorios. En el resto de países, la adscripción, al menos formalmente, es voluntaria. Esa apreciación, sin embargo, no se corresponde exactamente con la realidad: en los Estados Unidos la entrada en la FDIC es obligatoria para todos los bancos miembros del Sistema de la Reserva Federal y para las entidades autorizadas para operar a nivel nacional; en España, el ejercicio del derecho de voluntariedad implica renunciar al acceso a la financiación del Banco de España, lo que lo convierte en un sistema compulsivo de "facto"; en países como Bélgica, Francia, Holanda e Italia, razones de igualdad competitiva, inducen a la mayor parte de las entidades a adscribirse "voluntariamente", al seguro de depósitos.⁸² ⁸³ En definitiva, únicamente Alemania dispone de un seguro de depósitos en el que, claramente, la pertenencia reviste carácter voluntario. Este atributo unido a que se trata, además,

⁸² la Asociación Bancaria Italiana invitó a 341 entidades de crédito nacionales y 36 filiales de bancos extranjeros a participar en el sistema de seguro. La propuesta fue aceptada por 317 instituciones que representaban el 99 por cien del negocio bancario de dicho colectivo. Véase NICOSIA, Benito. Op. Cit.

⁸³ Se explicarían de esta forma, las sensibles diferencias constatadas entre las distintas fuentes, FMI, OCDE, DALE, REVELL, a la hora de reflejar la forma de pertenencia; a título de ejemplo, en MCCARTHY, Ian S. Op. Cit., pág 585, España es citado como ejemplo de sistema obligatorio. Por el contrario, en OCDE. Op. Cit., pág. 138, consta como voluntario.

de un sistema administrado por las propias entidades, lo colocan en el extremo opuesto de los esquemas vigentes en los Estados Unidos y España.

Algunos autores, defienden que los sistemas de participación voluntaria, financiados y administrados por la propia comunidad bancaria, favorecen el autocontrol de las malas prácticas bancarias al ser las entidades adheridas al fondo las que sufren directamente los costes inherentes a la quiebra de una de ellas. En ese contexto se enmarca la exigencia de una serie de requisitos como condición para ser admitidos en el fondo asegurador. El objetivo es evitar el ingreso en el fondo de instituciones que, por sus desequilibrios financieros y su negligencia en la gestión, pongan en peligro la solvencia patrimonial del mismo. Así, tanto en Alemania como en Italia las entidades han de "demostrar" una adecuada capitalización y un activo saneado para ser aceptados en los correspondientes seguros de depósitos. Independientemente del ejercicio por parte del Banco Central de sus poderes de inspección y supervisión, nos encontramos pues en el extremo opuesto a los sistemas de adscripción obligatoria, en los que la única condición exigida a priori es la correspondiente autorización o licencia para operar concedida a la entidad en el momento de su creación.

En apariencia tendría igualmente sentido el mantenimiento por el fondo de una amplia capacidad para excluir y separar de su seno a las entidades que incumplan las obligaciones y recomendaciones efectuadas por el comité directivo del mecanismo asegurador, normalmente el pago puntual de las primas y la

observancia de las obligaciones informativas respecto a su "situación". El problema es que la expulsión del seguro de depósitos supone prácticamente firmar la "pena de muerte" de la institución excluida, al perder ésta su credibilidad ante la población. Afirmación aún más cierta en el caso que la pertenencia al esquema revista carácter obligatorio. Como acertadamente señaló Bagehot: "todo banquero sabe que si tiene que probar que es digno de confianza, no importa cuan buenos puedan ser sus argumentos, de hecho su crédito habrá desaparecido."⁵⁴ Por otra parte, la expulsión entraría en contradicción con los fines que justifican el seguro y explican que las entidades se adhieran al mismo, o sea, prestar su apoyo en caso necesario.⁵⁵ No ha de extrañar, por tanto, que esta medida sea utilizada en contadas ocasiones, sirviendo únicamente como elemento disuasorio de una gestión imprudente por parte de los asociados.

2.3. Los niveles de cobertura.

Una característica común a todos los sistemas de seguro del área de la OCDE, con la excepción de Noruega, es el establecimiento de límites en los niveles de cobertura

⁵⁴ BAGEHOT, Walter. OP. Cit., pág. 60

⁵⁵ En el caso italiano los estatutos del seguro prohíben explícitamente la expulsión de una entidad que se encuentre en una situación de "amministrazione straordinaria" como consecuencia de sus dificultades. Sobre este punto puede consultarse: DIAZ MORENO, Alberto. Op. Cit., pp. 356-360. Véase asimismo NICOSIA, Benito. Op. Cit., pág. 25.

proporcionados a los ahorradores. La forma más tradicional de hacerlo es fijar un tope máximo por depositante por encima del cual, los depósitos no gozarían de protección alguna. Como puede observarse en el cuadro número 1, la mayor parte de los países de la OCDE han optado por este método. Alemania y Reino Unido no sólo serían las significativas excepciones, sino que, además, los procedimientos implementados en estos dos países pueden ser vistos como antagónicos entre sí.

En Alemania, el límite en la protección se determina como porcentaje de los recursos de la entidad quebrada y cada titular, con independencia de cual sea la divisa en la que se encuentren nominados, tiene protegidos sus depósitos en una cuantía equivalente al 30 por cien de capital de su entidad; con la salvedad, ya comentada, de la ausencia de un derecho formal es evidente que la mayoría de los depositantes tienen la totalidad de sus fondos completamente garantizados por el seguro.

Frente al sistema seguido en el resto de países en los que se garantiza la devolución inmediata de una parte de los depósitos -los que no superan el límite máximo-, en el Reino Unido se ha optado por asegurar un reembolso parcial de todos los depósitos, concretamente, el 75 por cien de las primeras 20.000 libras del depósito. Se trata, por tanto, de una forma de coaseguro en la que todos los depositantes, cualesquiera que sea la cuantía de su depósito, experimentarán pérdidas caso de producirse la quiebra de su entidad. Para Cooke, el establecimiento de este umbral muestra el deseo de las

autoridades de mantener la doctrina del "caveat emptor".⁵⁶ En sus propias palabras "el objetivo principal al establecer el fondo de protección de depósitos no fue el proveer un apuntalamiento comprensivo del sistema, sino el dar a los pequeños depositantes no bancarios un grado de protección en el caso de la crisis de un banco".⁵⁷

La coincidencia en el establecimiento de máximos asegurados se trueca en diversidad al analizar su cuantía que, además, suele modificarse con relativa frecuencia a fin de mantener la capacidad adquisitiva de los depósitos.⁵⁸ Dentro de los de carácter oficial, la FDIC estadounidense aparece como el sistema que proporciona una mayor protección ya que el límite de 100.000 dólares vigente en la actualidad, equivale a 7'6 veces su renta per capita. Esta elevada garantía es, sin embargo, superada por la facilitada por el esquema voluntario vigente en Alemania para la banca comercial.

Por lo que respecta al alcance de la cobertura, el criterio vigente en la mayoría de sistemas es el de territorialidad; atendiendo al mismo, ningún país establece discriminaciones en función de la nacionalidad de los depositantes dentro de sus fronteras. Igualmente, con la única excepción de Japón, se

⁵⁶ COOKE, Peter. "Las crisis bancarias en el Reino Unido, enfoques para su solución." en AEB y UIMP (Eds). Crisis bancarias. Soluciones comparadas. Madrid, 1984, pp. 207-234.

⁵⁷ COOKE, Peter. Op. Cit. pág. 231.

⁵⁸ En algunos países como Holanda, el seguro se encuentra formalmente indiciado y cada tres años, en función de la evolución de los salarios se eleva el importe de los depósitos asegurados. Véase OCDE. Op. Cit.

encuentran protegidos los depósitos de las sucursales de bancos extranjeros establecidos en el país. Si existen, en cambio, como puede comprobarse en el cuadro núm. 2, notables diferencias en el tratamiento de los depósitos en moneda extranjera.

Con las excepciones de Austria, Alemania y Bélgica, los restantes países de la OCDE no cubren los depósitos de las sucursales en el exterior de sus bancos nacionales. Esta cuestión, reiteradamente discutida en el ámbito de la Comunidad Europea con vistas a lograr una armonización de las legislaciones nacionales, es ciertamente compleja. Por un lado, la limitación espacial introduce una discriminación injusta entre depositantes de una misma entidad; de otro, la extensión del seguro a las sucursales en el exterior podría causar distorsiones en el sistema bancario de los países anfitriones. Piénsese, por ejemplo, en la situación ventajosa con respecto a la banca nacional y las sucursales de países sin seguro en la que se encontrarán las sucursales protegidas de bancos extranjeros. Como ha señalado el Comité Económico y Social de la CE, se estaría obligando a estos países a introducir en sus ordenamientos alguna forma jurídica de seguro de depósitos.

Con todo, parece difícil que las autoridades puedan mantener en la práctica una posición de neutralidad dadas las negativas consecuencias que, sobre el prestigio y credibilidad internacional de la banca nacional, acarrearía el incumplimiento de las obligaciones exteriores; condicionadas por esta situación, numerosos estados se han visto forzados a extender de "facto" su garantía a la operaciones exteriores de sus grandes bancos. A

CUADRO 2

ALCANCE DE LA COBERTURA PROPORCIONADA POR LOS SEGUROS DE DEPOSITOS

PAIS	DEPOSITOS INTERBANCARIOS	DEPOSITOS DE NO RESIDENTES	DEPOSITOS EN MONEDA EXTRANJERA	DEPOSITOS EN DEPOSITOS EN SUCURSALES EN EL EXTRANJERO DE BANCOS EXTRANJEROS:	DEPOSITOS EN SUCURSALES EN EL EXTRANJERO DE BANCOS NACIONALES
ALEMANIA	NO	SI	SI	SI	SI
AUSTRIA	NO	SI	SI	SI	SI
BELGICA	NO	SI	NO	SI	SI
CANADA	SI	SI	NO	--	NO
ESPAÑA	NO	SI	NO	SI	NO
ESTADOS UNIDOS	SI	SI	SI	SI	NO
FRANCIA	NO	SI	NO	SI	NO
HOLANDA	NO	SI	SI	SI	NO
JAPON	NO	SI	NO	NO	NO
NORUEGA	SI	SI	SI	--	SI
REINO UNIDO	NO	SI	NO	SI	NO
SUIZA	NO	SI	SI	SI	NO
TURQUIA	NO	SI	SI	SI	NO

Fuente OCDE. Prudential Supervision in Banking

título de ejemplo, puede citarse el caso del Franklin National Bank, en el que las autoridades estadounidenses respondieron de las obligaciones internacionales de la entidad y todos los acreedores quedaron íntegramente protegidos.⁸⁷.

Sin lugar a dudas, el aspecto en el que las diferencias son más sensibles es la delimitación del tipo de depósitos y formas de ahorro que gozan de protección. Como puede verse en el cuadro número 2, prácticamente cada país dispone de una normativa específica y singular en cuestiones tales como la cobertura o no de los certificados de depósitos, las imposiciones de personas jurídicas, los depósitos de pensionistas y las llamadas cuentas nómina por citar algunos ejemplos. Únicamente en lo que se refiere a los depósitos interbancarios existe cierto consenso ya que, con las significativas excepciones de Canadá, Estados Unidos y Noruega, en el resto de la OCDE no gozan de protección. Los bancos, se argumenta, especializados precisamente en la gestión de riesgos, deben utilizar sus conocimientos y mayor experiencia en la selección de sus relaciones en el mercado interbancario.

⁸⁷ Este hecho ha sido criticado al introducir una discriminación en favor de las grandes entidades. Los depósitos situados en el mercado internacional estarían de hecho cubiertos, no siendo en cambio contabilizados en la determinación de las cuotas a pagar al seguro de depósitos. Sobre esta cuestión puede consultarse CUMMING, Christine M. "Federal Deposit Insurance and Deposits at Foreign Branches of U.S. Banks." Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review. Otoño 1985, pp. 30-38. Véase asimismo LAWRENCE, Edward y ARHADI, Nasser. "The distributional impact of foreign deposits". Journal of Banking and Finance. Vol. 12, n 1, marzo 1988, pp. 105-115. De los mismos autores, también puede consultarse "An analysis of large banks foreign deposits and their insurance assessments". Issues in Bank Regulation. vol. 9, núm. 3, winter 1986, pp. 57-83.

Dicho de otra forma, parece difícil aplicar a las instituciones financieras el principio de ahorro "inocente".

Un razonamiento similar puede utilizarse para justificar el no prestar ningún tipo de protección a los depositantes que están recibiendo por su ahorro una retribución "sospechosamente" superior a la considerada normal. Ha de presumirse en ese caso la existencia de un comportamiento voluntario y arriesgado que, como tal, no debe quedar al margen del seguro. La aceptación ética de este principio se refleja, con mayor o menor ambigüedad, en la normativa reguladora de la mayoría de esquemas de seguro; así, Alemania e Italia excluyen explícitamente los extratipos del ámbito de la protección.⁴⁰ En el caso de España, el Real Decreto 567/1980 de 28 de marzo, en su artículo cuarto apartado tercero dice textualmente: "la obligación de reembolsar los depósitos garantizados no comprenderá a los constituidos con quebrantamiento de las disposiciones vigentes".⁴¹

3. El Conocimiento de los Seguros de Depósitos en la OCDE.

Una cuestión poco tratada, dada la dificultad de alcanzar un

⁴⁰ Según Díaz Moreno, en el caso italiano esta norma obedece al interés de la comunidad bancaria para que sean respetadas y cumplidas las directivas del Banco de Italia y las instrucciones del "cartel bancario", especialmente en lo referente a los tipos de interés de las operaciones pasivas. DIAZ MORENO, Alberto. Op. Cit., pág. 367. Véase asimismo CARBONETTI, Francesco. "La gestione delle crisi bancarie in Italia: Prospettive e problemi di una riforma", en BELI, F. y OTROS. Op. Cit., pp. 173-180.

⁴¹ Boletín Oficial del Estado del 31 de marzo de 1980.

resultado fiable, es el grado de conocimiento que la población tiene del seguro de depósitos. Baltensperger y Dermine afirman que su existencia es ignorada en los países europeos.⁴² Dos hechos avalarían esta hipótesis: por un lado, dado que en la mayoría de los casos se trata de sistemas establecidos muy recientemente, su falta de tradición; de otro, la política seguida por los bancos de no divulgar entre sus clientes su condición de miembros de una organización de esas características. En la Alemania Federal los bancos asegurados tienen incluso explícitamente prohibido hacer mención de su pertenencia al mismo, tratando de esta forma de evitar los problemas de "moral hazard" analizados en el capítulo anterior.⁴³ Esta política, comprensible en los sistemas de adscripción obligatoria, parece menos justificable cuando la participación reviste carácter de voluntariedad.

La situación en los Estados Unidos sería diametralmente opuesta; la FDIC y la FSLIC, las dos principales agencias federales aseguradoras, fueron creadas en la fecha tan temprana de 1934. Este dato, unido a sus amplios poderes de actuación, explicarían el elevado grado de conocimiento de su existencia entre la población estadounidense. Por otra parte, las entidades

⁴² BALTENSBERGER, Ernst. y DERMINE, Jean. Op. Cit., pp. 77-79.

⁴³ Véase PEARCE, Joan. "Public policy and international financial stability: a report of the conference discussion and panel" en PORTES, Richard. y SWOBODA, Alexander (Eds). Threats... Op. Cit., pp. 239-256. También pueden consultarse los comentarios sobre esta cuestión realizados por HERNANDO DELGADO, Justo. "Ordenamiento de la banca y responsabilidad." Anales del CUNEF. Curso 1978-79., pp. 263-355.

norteamericanas exteriorizan y divulgan su adscripción a una de las agencias federales aseguradoras.⁶⁴

En nuestra opinión, el desconocimiento del seguro de depósitos en Europa no hace sino poner de manifiesto que entre la población europea ha arraigado el convencimiento de que las autoridades, exista o no un mecanismo asegurador, intervendrán si consideran que se encuentra amenazada la integridad del sistema bancario. La limitada capacidad de actuación de que disponen los seguros en Europa -como hemos visto la mayoría sólo intervienen con posterioridad a la declaración de quiebra- no haría sino reforzar esa creencia. En ese contexto, los Bancos Centrales deberán mantener amplias y discrecionales competencias para intervenir en caso necesario, bien sea tomando el control de algunas entidades o actuando como prestamistas de última instancia.

Situándonos de nuevo en el extremo opuesto, el protagonismo e importancia alcanzado por el seguro de depósitos en los Estados Unidos explicarían el rol menor desempeñado hasta la fecha por la Reserva Federal en la solución de los episodios de crisis; justifica también, la preocupación existente en la actualidad por sus niveles de solvencia y el elevado número de propuestas de reforma del mismo que se han producido en los últimos años. A la discusión de estas cuestiones dedicamos el capítulo quinto.

⁶⁴ Todas las entidades aseguradas hacen constar en el frontis de sus sucursales el carácter de asociados a una de las agencias aseguradoras. De hecho, la legislación de 1933 requería que cada entidad asegurada utilizara signos externos para dar a conocer su pertenencia al mismo.

Antes, sin embargo, es preciso recordar sus rasgos más significativos.

4. La experiencia de los Estados Unidos

4.1. La creación de la FDIC.

La implantación de la FDIC así como la regulación estructural a que fue sometido el sistema bancario estadounidense a principios de la década de los treinta, no pueden entenderse sin hacer una referencia, aunque sea breve, a la situación existente en el periodo inmediatamente anterior.

A pesar de que un promedio de 600 entidades bancarias por año quebraron en los Estados Unidos durante el periodo 1921-1929, y que ello suponía multiplicar por diez el número de quiebras ocurrido en la década anterior, la mayoría de especialistas coinciden en señalar que no se tuvo la sensación de que la integridad del sistema bancario estuviera en peligro. Por el contrario, se pensaba que las quiebras en la medida que eliminaban entidades mal gestionadas, contribuían a aumentar la solvencia y resistencia del sistema bancario. El tipo de entidades afectadas, muchas de ellas de pequeño tamaño y localizadas preferentemente en las zonas rurales del Oeste, reforzaban esta creencia.

Como es sabido, la situación empeoró radicalmente en la década de los treinta y cerca de 5.000 entidades tuvieron que ser clausuradas por las autoridades entre 1930 y 1932; además, el

incremento en su número se vio acompañado por la superación de los límites tanto de tamaño como geográficos: se trataba en esta ocasión de una crisis bancaria a escala nacional. Aunque es difícil identificar un único factor como causante de esta ola de crisis en cadena, parece estar fuera de toda duda que la incertidumbre reinante sobre la solvencia de la mayoría de entidades, unida a los "errores" en la actuación seguida por la FED, jugaron un papel decisivo en su desarrollo.

El punto álgido de la crisis se alcanzó en los primeros días del mes de marzo de 1933, con la declaración por el presidente Roosevelt de un periodo de "vacaciones bancarias" en toda la nación a partir del 6 de marzo.⁴⁵ Más de 4.000 bancos no volvieron a abrir sus puertas con posterioridad a la declaración de las "bank holidays". Como ha señalado Benston: "después del colapso del periodo comprendido entre 1930 y 1933, en el que quebraron más de 9.000 bancos comerciales, era evidente que alguna reforma, al menos desde la óptica política, era

⁴⁵ En uno de sus primeros actos como presidente de los Estados Unidos, Roosevelt, en sintonía con las medidas similares tomadas con anterioridad en la mayoría de estados, proclamó el inicio el día 6 de marzo de un periodo de "bank holidays" de alcance nacional, con el objetivo de poner fin a la ola de crisis bancarias que asolaba a la nación y establecer las condiciones necesarias para garantizar la reapertura de los bancos. La duración de este cierre prevista para cuatro días fue posteriormente ampliada con el fin de disponer de más tiempo para poder intervenir. El día 13 de marzo tuvo lugar la reapertura de los bancos situados en las ciudades sede de las doce Reservas Federales, extendiéndose el día 14 al resto de ciudades. Véase FDIC. The First Fifty...Op. Cit., cap. III.

necesaria."⁶⁶ En este contexto, cabe enmarcar la creación en 1933 de la Federal Deposit Insurance Corporation.

Con ser una de las creencias más extendidas entre la población norteamericana, el intento de establecer un seguro de depósitos no puede estrictamente ser considerado una novedad. Además de los planes de ámbito estatal desarrollados a lo largo del siglo XIX, durante los cincuenta años anteriores a la creación de la FDIC, habrían sido numerosos los proyectos en este sentido, presentados al Congreso de los Estados Unidos para su discusión.⁶⁷ Bien es cierto que hasta su aprobación en 1933, todos ellos habían sido rechazados. Para sus detractores, el seguro incentivaba las malas prácticas bancarias, al remover el castigo inherente a la mala gestión. Galbraith ha sintetizado magistralmente la postura de este colectivo: "los peligros de esta proposición eran evidentes. Los mejores bancos tendrían que aceptar la responsabilidad de las imprudencias de los peores y éstos, sabiendo que otros pagarían, tendrían el camino libre para un desenfreno difícil de restringir con la inspección autorizada por la legislación."⁶⁸

La experiencia negativa de los planes estatales fue también utilizada como argumento en contra, siendo la campaña de

⁶⁶ BENSTON, George. "Federal Regulation..... Op. Cit., pág. 20.

⁶⁷ Golembe y la FDIC, han cifrado en 150 los proyectos presentados al Congreso entre 1886 y 1933, favorables al establecimiento de un seguro de depósitos. Veintiuno de ellos lo fueron en las sesiones del 72 Congreso iniciado en 1931. GOLEMBE, Carter H. y FDIC. The First....., Ops. Cits.

⁶⁸ GALBRAITH, John Kenneth. Money..... Op. Cit., pag. 197.

oposición dirigida por la propia comunidad bancaria, especialmente por el segmento de las grandes entidades; para la Asociación de Banqueros Americanos, el seguro de depósitos era "insensato, acientífico y peligroso."⁶⁹ Consideraban también que "la experiencia histórica muestra que un esquema de garantía es inherentemente equivocado y basado en premisas y supuestos erróneos. Ha sido probado que se trata de uno de esos planes humanos aparentemente verosímiles pero engañosos, que sólo sirven para empeorar lo que intentan evitar."⁷⁰ Adicionalmente, los banqueros veían el seguro como un mecanismo excesivamente caro que suponía, además, una injustificable intromisión del gobierno en las actividades del sector privado. El problema, como ha recordado con humor la propia FDIC, era que "las opiniones de la industria bancaria tenían un limitado impacto ya que la actividad bancaria en esa época gozaba de una reducida estimación entre la población".⁷¹

La introducción de un esquema de seguros encontró también fuertes resistencias dentro de la nueva Administración demócrata y entre destacados personajes políticos de la época. Entre ellos, cabe citar al propio Presidente de los Estados Unidos, Franklin Roosevelt, temeroso de que el seguro se tradujera en un

⁶⁹ NEW YORK TIMES. " Wires Banks to Urge Veto of Glass Bill." 16 de junio de 1933., pág. 14. Reproducido en FDIC. The First...Op. Cit., pág. 29.

⁷⁰ AMERICAN BANKERS ASSOCIATION. The Guaranty of Bank Deposits. New York, 1933, pág. 42. Reproducido en MCCARTHY, Ian S. Op. Cit., pág. 580.

⁷¹ FDIC. The First...Op. Cit., pág. 41.

importante incremento de pérdidas para el Tesoro.⁷²

Un elevado número de autores coinciden en señalar que la adopción de un esquema nacional de seguro se vio facilitada por la coincidencia de intereses mostrada por dos grupos de presión normalmente defensores de posiciones contrarias: aquellos que deseaban acabar con la destrucción de la oferta monetaria asociada a las crisis bancarias y los interesados en mantener y preservar la estructura bancaria vigente en esos momentos. Destacan, también, que su aprobación por el Congreso y el Senado de los Estados Unidos fue en gran parte posible por la insistencia y perseverancia de Henry B. Steagall.⁷³ El habría sido el principal artífice del proyecto finalmente incluido en la

⁷² Para Friedman y Schwartz, está claramente demostrado el rechazo, al menos inicialmente, del Presidente Roosevelt al proyecto. Dentro del poder legislativo, la oposición fue encabezada por el Senador Carter Glass, partidario únicamente del establecimiento de una corporación liquidadora de entidades en quiebra que adelantara a los clientes de la entidad el importe de sus depósitos. Véase FRIEDMAN, Milton y SCHAWRTZ, Anna. Op. Cit., pág. 434.

Por su parte, Kindleberger ha destacado que la introducción en las Cámaras legislativas del proyecto de creación del seguro, tuviera lugar en la víspera del inicio de las "bank holidays", momento en el cual, la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal no estaba en condiciones de recomendar ni esta medida, ni cualquier otra. KINDLEBERGER, Charles P. Manias, Panics,... Op. Cit., pág. 156.

⁷³ No hemos resistido la tentación de reproducir aquí los comentarios que sobre Steagall ha realizado Galbraith. Así, textualmente: " En la legislación bancaria aprobada en 1933 había una disposición a la que se opusieron los conservadores y también la nueva Administración. Fue propuesta por Henry B. Steagall, de Alabama, el cual tenía fama de excéntrico e incluso de chiflado en lo concerniente al dinero, y ordenaba el seguro de los depósitos bancarios." GALBRAITH, John Kenneth. Money ...Op. Cit., pág. 196.

llamada "Banking Act of 1933", firmada por el presidente Roosevelt el 16 de junio de 1933.⁷⁴

La creación de la FDIC no puede analizarse independientemente de los otros cambios en la regulación financiera introducidos por la citada ley. En una rápida enumeración, la disposición incluía, además y entre otras, la prohibición del pago de intereses por los depósitos a la vista, el establecimiento de límites máximos para la otras clases de depósitos, las prohibiciones, complementarias entre sí, a los bancos comerciales para realizar operaciones de distribución de valores, y a los de inversión para captar depósitos. Modificaba, igualmente, la normativa reguladora de la expansión de sucursales. Estas medidas alteraron el marco de la actividad financiera en los Estados Unidos; prácticamente de la noche al día, el sector bancario pasó de ser uno de los que gozaban de mayor libertad a estar sometido a una estricta regulación.

Para Benston, la legislación de 1933 ha de ser entendida como un compromiso entre los intereses de los distintos tipos de

⁷⁴ Steagall, representante de Alabama, era en esos momentos, el presidente del Comité de Banca y Moneda del Congreso. En 1932 fue el promotor de un proyecto de creación de un sistema de garantía de depósitos que recibió la aprobación del Congreso. Sin embargo, dicha propuesta fue bloqueada por el Senado especialmente por la oposición a la misma mostrada por el senador Carter Glass, presidente del Comité homónimo al de Steagall en el Senado. Para Friedman y Schwartz, fue el acuerdo posterior entre estos dos influyentes personajes lo que permitió la aprobación por ambas Cámaras del proyecto. Véase FRIEDMAN, Milton y SCHWARTZ, Anna J. Op. Cit., pp. 434-436.

bancos.⁷⁰ Las grandes entidades, ante su manifiesta y reiterada incapacidad para cumplir los sucesivos acuerdos alcanzados sobre esta materia, necesitaban evitar el pago de los intereses por los depósitos a la vista e intentaban eliminar o reducir la competencia por la captación de los depósitos interbancarios y por los de los grandes depositantes. Deseaban, asimismo, modificar la normativa en vigor sobre la capacidad de expansión geográfica. Como es sabido, la llamada "McFadden Act", establecida en 1927 y que concedía poderes a cada estado, era la pieza legislativa básica en esta materia. En la práctica, esta libertad se tradujo en una amplia variedad de criterios que abarcaban desde la prohibición formal de la expansión, a la libertad sin restricciones dentro del estado; sin embargo, un punto en común era la imposición de trabas al establecimiento de bancos procedentes de otros estados. Los bancos pequeños, especialmente los unitarios, además de querer evitar a toda costa la competencia de los grandes bancos, estaban interesados en el establecimiento de un seguro de depósitos de ámbito nacional. Eran conscientes de que tras la ola de crisis bancarias que había afectado al país, únicamente un mecanismo de esa índole era capaz de garantizar su supervivencia. Se comprende así que la mayoría de proyectos encaminados a tal fin hubieran sido presentados por los representantes de los estados del medio oeste y del sudeste,

⁷⁰ BENSTON, George J. "Deposit Insurance and Bank Failures". Economic Review Federal Reserve Bank of Atlanta. marzo 1983, pp. 4-17. Del mismo autor, también puede consultarse "Federal Regulation of Banking: Historical Overview. Op. Cit.

fuertemente golpeados por las crisis bancarias.⁷⁶

Con ocasión del debate sobre el seguro de depósitos, los intereses contrapuestos de uno y otro grupo de entidades volvieron a ponerse de manifiesto, emergiendo de fondo la polémica sobre cual era la estructura bancaria más idónea. Mientras que los defensores de los bancos unitarios señalaban que éstos garantizaban el mantenimiento de la competencia y aseguraban la supervivencia de los bancos de pequeño tamaño, sus detractores opinaban que un sistema centralizado en torno a entidades de ámbito nacional con amplia capacidad de expansión, facilitaba el mantenimiento de la estabilidad, al permitir una adecuada diversificación geográfica tanto de las actividades como del riesgo. En virtud del acuerdo finalmente adoptado, y del que puede afirmarse que satisfacía a ambas partes, se aceptó la prohibición de remunerar los depósitos a la vista, el establecimiento del seguro de depósitos y la suavización de la normativa de expansión de sucursales.⁷⁷

Como ya hemos comentado, la desilusión y la desconfianza en la actividad bancaria eran las notas predominantes entre la

⁷⁶ Una tercera parte de los 150 proyectos presentados al poder legislativo para su aprobación, procedían de cuatro estados: Oklahoma, Nebraska, Texas y Kansas.

⁷⁷ Los bancos nacionales podrían expandirse únicamente en aquellos estados en los que los bancos originarios del mismo gozaran de esa posibilidad y siempre en la misma proporción que éstos. Golembe, al referirse a esta cuestión, afirma que los defensores del seguro de depósitos estaban en contra de esta disposición y que, sin embargo, cedieron en sus posiciones para no poner en peligro la aprobación por el Senado del proyecto de garantía de depósitos. GOLEMBE, Carter H. Op. Cit., pág. 198.

sociedad americana a principios de la década de los treinta, siendo pues "uno de esos raros momentos de la historia en que cualquier cosa era posible."⁷⁸ Entre las varias alternativas disponibles -nacionalización, establecimiento de un sistema de grandes bancos nacionales- se optó, finalmente, por someter las operaciones bancarias a un riguroso control y establecer una agencia federal que garantizara la seguridad de los depósitos de la población. Con independencia de que fuera o no un objetivo buscado, en la actualidad está fuera de duda que la FDIC ha contribuido a asegurar la supervivencia de las pequeñas entidades, perpetuando la estructura bancaria descentralizada tan peculiar de los Estados Unidos. Sin su existencia, seguramente el número de entidades sería mucho menor y los recursos financieros se encontrarían más concentrados.

La legislación finalmente aprobada, preveía la puesta en marcha de dos programas de seguro de depósitos. El primero, de carácter provisional, actuaría desde el uno de enero de 1934; seis meses más tarde estaba previsto que entrara en vigor el definitivo. Posteriormente, y para adquirir la experiencia necesaria en el tratamiento de entidades en dificultades, los administradores del esquema provisional solicitaron la ampliación por un año del periodo de vigencia del mismo.

En junio de 1934 alrededor de 14.000 bancos comerciales, con un volumen de depósitos cercano al 97 por ciento del total, se habían adherido al seguro. Como ya ocurriera con los planes estatales establecidos en la primera mitad del siglo XIX, la FDIC

⁷⁸ GOLEMBE, Carter H. Op. Cit., pag. 200.

fue dotada de una amplia capacidad para inspeccionar a las entidades adheridas al seguro y se ha convertido, de hecho, en la principal agencia supervisora de los Estados Unidos. Mientras que todas aquellas entidades que eran miembros del sistema de la Reserva Federal fueron obligadas a asegurar sus depósitos, para el resto la incorporación era voluntaria, teniendo previamente que demostrar su solvencia para ser admitidos.

Por lo que respecta a la financiación, ésta, se hizo recaer sobre los asegurados; cada entidad debería entregar una contribución equivalente a la doceava parte del uno por cien de los depósitos asegurados. Esta política, adoptada debido a la oposición mostrada por las autoridades a la utilización de fondos públicos para el salvamento de entidades privadas, no fue obstáculo para que las autoridades reconocieran que la situación de debilidad en que se encontraba la mayor parte del sistema bancario era la menos idónea para que los bancos pudieran financiar adecuadamente la dotación inicial del fondo. Paralelamente, el interés mostrado por los legisladores en que el seguro fuera un instrumento eficaz para la salvaguarda de la oferta monetaria, exigía unos elevados niveles de protección y en consecuencia, llevaba implícito un elevado coste para los asegurados.

Estas, puede considerarse, fueron algunas de las razones que indujeron a las autoridades a financiar la capitalización inicial de la FDIC.⁷⁹ En la misma línea, cabe enmarcar la autorización a

⁷⁹ La cantidad aportada fue de 289 millones de dólares. De ellos, 150 lo fueron por el Tesoro y el resto por las doce Reservas Federales.

la Agencia Federal para emitir obligaciones con las que financiar sus operaciones.⁸⁰ No obstante, se puso especial énfasis en destacar el carácter excepcional de esas ayudas. En el futuro habrían de ser exclusivamente las contribuciones de las entidades adheridas al seguro las que cubrieran todos los costes en que éste incurriera en el ejercicio de sus funciones. Prueba de ello es que la FDIC, una vez consolidada su situación financiera, hubo de devolver no sólo el capital recibido como préstamo, sino también los intereses devengados en favor del Tesoro.⁸¹

Es importante destacar que el esquema permanente aprobado en 1933 nunca llegó a ser aplicado. Durante el periodo de vigencia del programa temporal, numerosas modificaciones fueron sugeridas quedando la mayor parte de las mismas recogidas en la Banking Act de 1935. En la mayoría de los casos se trataba de propuestas realizadas por los administradores de la FDIC para mejorar el funcionamiento y la capacidad del mismo. Tres de ellas merecen ser explicadas con detalle por su trascendencia en el funcionamiento posterior del seguro de depósitos.

La primera atañe a los niveles de cobertura proporcionados por el seguro. El plan original había previsto cubrir en su

⁸⁰ La Banking Act de 1933 capacitaba a la FDIC para poder emitir obligaciones por valor de 975 millones de dólares. En caso necesario, el Tesoro podía suscribir la totalidad de las mismas. A partir de 1947, esta autorización fue sustituida por la posibilidad de pedir prestado directamente al Tesoro por un importe no superior a los 3.000 millones de dólares.

⁸¹ Entre 1947 y 1948, la Corporación retornó el capital fundacional prestado por el Gobierno. Poco después, entre 1950 y 1951, abonó los intereses devengados por el mismo que ascendían 81 millones de dólares, siendo la tasa anual de interés aplicada para el cálculo el 2 por cien.

totalidad los primeros 10.000 dólares y reducir progresivamente los niveles de protección para los tramos situados por encima de esa cantidad. Así, se garantizaba el 75 por cien de los siguientes 40.000 dólares y el 50 por cien a partir de 50.000 dólares. El sistema finalmente adoptado, en cambio, siguió manteniendo el límite de 5.000 dólares por depositante establecido por el programa provisional en julio de 1934.

Las diferencias entre una y otra alternativa eran por tanto sensibles. El proyecto original proporcionaba una amplísima y generosa protección que, en la práctica, cubría a la totalidad de los depositantes. Las limitaciones introducidas en el esquema definitivo, podrían hacer pensar, por el contrario, que el objetivo asignado al seguro fuera exclusivamente la protección de los pequeños ahorradores.

Golembe ha intentado demostrar que el objetivo principal buscado con la implantación del seguro de depósitos era la preservación de la oferta monetaria.⁸² En su opinión, éste habría sido también el fin pretendido por los planes estatales establecidos en la primera mitad del siglo XIX. Desde su perspectiva, la protección del pequeño ahorrador, sin poder ser negada, revestía una importancia secundaria y era más una consecuencia derivada que un objetivo en si mismo.⁸³ En defensa

⁸² GOLEMBE, Carter H. Op. Cit.

⁸³ William M. Isaac, chairman de la FDIC desde 1981, al referirse a esta cuestión, señala que el Congreso era contrario a aceptar este objetivo como uno de los asignados a la agencia federal. Sin embargo, las demandas de protección realizadas por la población fueron tan intensas, que los legisladores tuvieron que hacerse eco de las mismas. En términos semejantes se ha expresado la

de su tesis, destaca el interés puesto por las autoridades en asegurar el reembolso inmediato de los fondos asegurados a los depositantes; si evitar pérdidas al pequeño ahorrador fuera el objetivo prioritario, hubiera bastado con entregarle la diferencia entre el importe de sus depósitos y la cantidad realmente obtenida tras proceder a la liquidación de la entidad. Por otra parte, según Golembe, a pesar de las limitaciones en la protección, el seguro seguía cubriendo al 98 por cien de los depositantes.⁸⁴

En sintonía con esta tesis cabe interpretar la segunda modificación introducida en la Banking Act de 1935. Con vistas a facilitar la adquisición o absorción de la entidad en dificultades, se otorgaron poderes a la FDIC para intervenir con anterioridad a la declaración de quiebra, conceder préstamos o asumir parte de sus activos. Se proporcionaba de esta forma, una cobertura completa a todos los clientes, muy por encima de los topes legalmente establecidos. Como veremos más adelante, esta

FDIC: "Washington no recuerda un hecho en el que el sentimiento del país haya sido expresado de forma tan unánime y con tanto énfasis como éste." Véase ISAAC, William "International Deposit Insurance Systems". Issues in Bank Regulation, summer 1984, pp. 70-80, y FDIC. The First... Op. Cit. pág. 53.

⁸⁴ Esta interpretación del papel de la garantía de los depósitos defendida por Golembe fue tempranamente asumida por la comunidad política. A título de ejemplo sirvan las palabras de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal que en 1950, afirmaba: "la mayor virtud del seguro de depósitos compete a la nación en su conjunto. Asegurando al público que sus depósitos se encuentran garantizados, se consigue eliminar la mayor causa de inestabilidad en la oferta monetaria de la nación". Federal Reserve Bulletin, febrero 1950, pp. 153-154. Reproducido en FDIC. The First... Op. Cit.

disposición, calificada en su momento como "inócua y ciertamente bien intencionada", ha jugado un papel fundamental en las actuaciones posteriores de la FDIC para hacer frente a las crisis bancarias.⁸⁵

El tercer cambio alteró de forma significativa la base computable para el cálculo de las primas a pagar por los bancos adheridos a la FDIC, pasando ésta a ser el volumen total de depósitos en lugar de únicamente los asegurados. Se mantuvo constante el "tipo impositivo" con lo que cada entidad debería pagar una cuota anual equivalente a una doceava parte del uno por cien del total de sus depósitos.⁸⁶ Al ser su volumen total de depósitos muy superior al de los asegurados, esta modificación transfería a las grandes entidades la mayor parte de los costes del seguro, sin perjudicar en cambio a las pequeñas, especialmente a las localizadas en zonas rurales, al coincidir prácticamente en éstas ambas bases de cálculo. Los grandes bancos se quejaron de esa discriminación, argumentando que de una forma u otra, estaban subsidiando los riesgos asumidos por las entidades de menor tamaño, más proclives a experimentar

⁸⁵ FDIC. Deposit Insurance in a Changing.....Op. Cit., pág. ix.

⁸⁶ Este ratio fue sugerido por la propia FDIC, a tenor de la experiencia histórica disponible sobre el coste de las quiebras bancarias. Según ésta, durante el período 1865-1934, hubiera sido necesaria una prima anual equivalente a un tercio del uno por cien sobre el total de los depósitos, para cubrir las pérdidas ocasionadas. No obstante, si se excluían del computo algunos años concretos, en los que el número de crisis habría sido significativamente más elevado, hubiera bastado una aportación similar a la que ahora se introducía. Véase FDIC. The First...Op. Cit., cap. III.

dificultades. No obstante, como se puso de relieve con ocasión de la discusión de esta reforma en el Congreso, los grandes bancos se beneficiaban como contrapartida con la prohibición en el pago de intereses por los depósitos a la vista. Se evitaba de esta forma, que los pequeñas bancos, gracias a la FDIC igual de seguros que el resto, pudieran competir en términos de mayor rentabilidad ofrecida.⁸⁷

No deja de ser curioso que el seguro de depósitos, fuertemente criticado en el momento de su implantación y no previsto inicialmente en los planes de la Administración Roosevelt, haya acabado convirtiéndose, en las palabras de Friedman "en el cambio estructural más importante en el sistema bancario resultante del pánico bancario de 1933 y, en nuestra opinión, el más beneficioso para la estabilidad monetaria desde la eliminación, inmediatamente después del final de la Guerra Civil, de las notas emitidas por los bancos estatales."⁸⁸

Ciertamente, por lo que concierne al número de episodios de crisis, el cambio con respecto al periodo inmediatamente anterior fue radical. A lo largo de 1934 hubo que registrar únicamente la quiebra de 61 bancos de pequeño tamaño, de los cuales 52 correspondieron a entidades no aseguradas. Once años después, en

⁸⁷ En esa línea, Friedman considera que el cambio de la base de cálculo añadía una justificación adicional y a posteriori a la citada prohibición, permitiendo a las grandes entidades compensar los mayores costes del seguro. De la misma opinión sería Benston para el que el ahorro en el pago de intereses, habría compensado casi exactamente el coste adicional del seguro. FRIEDMAN, Milton y SCHWARTZ, Anna. Op. Cit., pág. 444. BENSTON, George. "Federal...". Op. Cit.

⁸⁸ FRIEDMAN, Milton y SCHWARTZ, Anna J. Op. Cit., pag. 434.

1945, sólo tuvo lugar la quiebra de una entidad en los Estados Unidos. A partir de esa fecha y hasta 1974, el número de crisis no ha superado ningún año la decena. No es de extrañar, por tanto, que la actitud de oposición al seguro mostrada especialmente por los grandes banqueros fuera desapareciendo, dando paso a un reconocimiento de su utilidad. Como ha señalado Galbraith: "la anarquía de la banca incontrolada había sido eliminada, no por el Sistema de la Reserva Federal, sino por la oscura, nada prestigiosa e indeseada Federal Deposit Insurance Corporation."⁸⁷

Sin negarle un papel, la propia FDIC reconoce que la disminución en el número de quiebras no puede atribuirse exclusivamente al establecimiento del seguro de depósitos y que éste hecho habría sido más bien posible gracias a la recuperación de los niveles de actividad iniciada a finales de los treinta y consolidada tras el final de la II Guerra Mundial. El recuerdo de la experiencia traumática vivida, unido a la estricta regulación a que fue sometida la actividad bancaria habrían, por otra parte, influido decisivamente en el comportamiento de los bancos, incentivando el mantenimiento de una estructura de activo con una fuerte presencia de fondos públicos en su cartera de operaciones. Se trataba, por tanto, de un sistema que purgado de sus entidades más débiles y peor gestionadas, era capaz de hacer frente a demandas extraordinarias de liquidez por parte de la población.

⁸⁷ GALBRAITH, John Kenneth. Op. Cit, pag. 197.

4.2. Los procedimientos seguidos en la resolución de las crisis bancarias.

A lo largo de sus más de cincuenta años de historia, la FDIC, fruto de su mayor experiencia y continuo aprendizaje, ha utilizado distintos procedimientos para tratar los casos de crisis bancarias. Intentaremos a continuación, mostrar sus características más sobresalientes, así como las ventajas e inconvenientes que comportan unos y otros.

El sistema menos sofisticado y en los orígenes de la FDIC el único permitido, es el denominado "deposit payoff". En esencia, consiste simplemente en el pago por la Corporación de los depósitos hasta el límite asegurado, una vez el organismo competente ha declarado oficialmente la situación de quiebra.⁹⁰ La FDIC, en la medida que anticipa los fondos asegurados, se subroga en los derechos de los depositantes y procede al cierre ordenado de la entidad.⁹¹ Obviamente, la posibilidad de que los

⁹⁰ La FDIC no dispone de poderes para decretar legalmente el estado de quiebra. Esas atribuciones corresponden al "Comptroller of the Currency", si se trata de bancos nacionales y a la autoridad bancaria de cada estado en el caso de bancos de órbita estatal. En el primer caso, la FDIC, es nombrada automáticamente administrador oficial de la quiebra. En el segundo, depende de la legislación específica de cada estado. Sin embargo, en la actualidad, constituye una excepción que la FDIC no reciba esas atribuciones.

⁹¹ Salvo en el caso de grandes entidades en que pueden producirse retrasos, la FDIC suele proceder al reembolso de los depósitos asegurados pocos días después de haber tenido lugar la declaración de quiebra. En un primer momento, el vehículo utilizado para realizar estos pagos fue el Deposit Insurance National Bank, una entidad autorizada para operar únicamente los dos años siguientes a la declaración de quiebra con esa exclusiva finalidad.

acreedores, entre los que se encuentran la propia FDIC y los titulares de depósitos que superan el máximo asegurado, puedan recuperar la totalidad de sus fondos dependerá del valor de liquidación de los activos de la entidad. Si los ingresos obtenidos superan el monto total de obligaciones, caso por otra parte infrecuente, el remanente es entregado a los accionistas de la entidad.

Como puede deducirse fácilmente, la interrupción de los servicios bancarios prestados por la entidad a la comunidad y el hecho de que las potenciales pérdidas serán experimentadas conjuntamente por la agencia aseguradora y el resto de acreedores son los dos rasgos más sobresalientes del "deposit payoff".⁹²

La Banking Act de 1935 autorizó a la FDIC para conceder créditos, comprar activos o prestar garantías a un banco en

Su uso se consideraba especialmente apropiado para aquellas zonas carentes de una adecuada oferta de servicios bancarios. En 1935 la FDIC fue autorizada para realizar los pagos directamente o a través de un banco ya en funcionamiento. A partir de esa fecha, han sido pocas las ocasiones en que se ha recurrido al DINB. La última de ellas fue en 1982 con ocasión de la quiebra del Penn Square Bank de Oklahoma. Dado el importante tamaño de la entidad se temía que el uso de otro sistema pudiera provocar un considerable retraso en la devolución de los depósitos. Ver FDIC. The First...Op. Cit., cap. V.

⁹² El análisis del procedimiento seguido por la FDIC cuando el depositante es al mismo tiempo prestatario de la entidad, hace pensar que la mayor parte de las pérdidas serán soportadas por la agencia aseguradora. En estas situaciones, la FDIC compensa ambas operaciones y abona la diferencia al cliente. Es decir permite a estos depositantes saldar "a la par" sus operaciones mientras que la agencia queda sujeta al proceso de liquidación. Con ello se consigue reducir las obligaciones de la FDIC y el desembolso inicial que ésta ha de realizar. Sin embargo, puede también implicar, en ciertos casos, un incremento de las pérdidas de la agencia aseguradora.

dificultades, con vistas a facilitar su adquisición o fusión por una entidad solvente. La preocupación mostrada por los directivos de la Agencia respecto a la reducida probabilidad de supervivencia de algunas de las entidades aseguradas y la conveniencia de disponer de un sistema alternativo que evitara los elevados costes del pago de los depósitos, habrían estado en el origen de la concesión de estos poderes. Al mismo tiempo, este sistema facilitaba una reducción progresiva y no traumática del número de entidades en funcionamiento considerado excesivo para las necesidades de la economía norteamericana. Con el paso del tiempo, este procedimiento se ha convertido en el instrumento más usado por la FDIC en la resolución de las crisis bancarias. Una de sus ventajas es que al asumir la entidad absorbente el pasivo del banco en crisis, todos los depositantes, con independencia de que estuvieran o no asegurados y de cual fuera el importe de sus depósitos, quedan íntegramente protegidos.

Aunque desde la perspectiva de la FDIC sería ideal que el potencial comprador se hiciese cargo también de la totalidad del activo, la inclusión en el mismo de partidas de difícil realización y calidad más que dudosa, hacen que éste se muestre interesado en asumir solamente una parte del mismo y exiga a la Agencia la diferencia entre su valor y las obligaciones contraídas. En otras palabras, mientras que la "nueva entidad" obtiene un activo saneado y la liquidez necesaria con los que hacer frente a las obligaciones que asume frente a los depositantes, la FDIC adquiere la parte de los activos no deseada y procede a su liquidación a fin de recuperar la mayor parte

posible de su valor. De ahí que, en la terminología de la FDIC, este sistema sea conocido con el nombre de "purchase and assumption".⁷³

De lo dicho hasta ahora, se deduce que el sistema P&A presenta unas características opuestas a las del "payoff", ya que con su aplicación se consigue garantizar el mantenimiento en explotación de la entidad. De hecho, siempre que es posible, la absorción se realiza durante el fin de semana, con lo que los servicios bancarios prestados por la entidad no se ven interrumpidos. Por otra parte, con la lógica excepción de los accionistas que tanto en un sistema como en otro pierden la totalidad o la mayor parte de su capital, en el sistema del P&A todas las pérdidas serán soportadas exclusivamente por la agencia aseguradora.⁷⁴

Al contabilizar el número de intervenciones purchase and assumption realizadas, la FDIC incluye entre las mismas

⁷³ A lo largo del período comprendido entre 1935 y 1966, el procedimiento utilizado por la FDIC podría ser calificado exclusivamente de "assumption". La entidad compradora asumía la totalidad del pasivo y del activo. Una vez determinado el volumen de activos irrecuperables, se concedía un crédito por su importe a la entidad y la FDIC procedía a su liquidación. Posteriormente, se constató la mayor flexibilidad y agilidad que se obtenía si en lugar de la concesión de un crédito, la FDIC podía adquirir parte de los activos de la entidad.

⁷⁴ Merece la pena destacar en este sentido, el comportamiento seguido por las entidades compradoras a lo largo del proceso de negociación de las condiciones de la absorción con la Agencia Federal. Estas establecen cláusulas que limitan su responsabilidad, caso de descubrirse nuevas obligaciones de la entidad no detectadas en el momento de hacerse cargo del control de la misma. Será la FDIC, la que deberá asumir las mismas, viéndose alterada al alza su estimación inicial de pérdidas.

operaciones de apoyo financiero que han tenido como beneficiarios a las "mutual saving banks". Estas entidades, suele afirmarse, constituyen el ejemplo por antonomasia del llamado riesgo de tipo de interés, al combinar un activo formado en su mayor parte por operaciones a largo plazo y de interés fijo con un pasivo esencialmente exigible a corto. En esas circunstancias, el problema no reside tanto en la calidad de una parte del activo como en el riesgo global que soporta la totalidad del mismo, siendo, por consiguiente, difícil instrumentar una operación de absorción.

La FDIC, en su lugar, ha optado por instrumentar diversas fórmulas de apoyo financiero que permitan mantener abierta la institución a través de su fusión con una institución solvente. El hecho de tratarse de entidades que carecen de accionistas elimina la posibilidad de que la ayuda sea instrumentada en su beneficio y facilita la disposición de las autoridades a prestarla. La forma más usual consiste en el establecimiento del denominado "income maintenance agreement", mediante el cual, la FDIC se compromete a cubrir durante un cierto periodo de tiempo—normalmente varios años— las diferencias que puedan producirse entre el rendimiento de los activos adquiridos y el coste medio de los fondos captados por las entidades absorbentes.⁹⁵ Dado que, al igual que ocurre en los casos tratados mediante una P&A, será la FDIC la que asuma todas las pérdidas que puedan producirse en

⁹⁵ Otras fórmulas también utilizadas por la FDIC han sido la concesión a la entidad adquirente de préstamos a tipos de interés inferiores a los de mercado y la compra de una parte de los activos a su valor contable.

el proceso de saneamiento de las instituciones fusionadas, es comprensible que, como hemos señalado, estas operaciones sean consideradas estadísticamente como tales.⁹⁶

La ya famosa disposición 13 (c) de la Banking Act de 1950 autorizó a la FDIC conceder créditos o adquirir parte de los activos de una entidad en funcionamiento, sin tener para ello que instrumentar previamente una operación de absorción. No obstante, estos amplísimos poderes sólo podían ser usados cuando a juicio de la Agencia Federal, la supervivencia de la institución fuera considerada de vital importancia para la comunidad.⁹⁷ Tanto por razones de justicia fiscal como de igualdad en el trato con el resto de sistemas, era preciso, además, garantizar que el apoyo prestado por la Corporación no iba a beneficiar a los accionistas y/o a los directivos de la entidad que se ayuda a mantener en explotación. Por tal razón, en las ocasiones que la FDIC ha optado por utilizar este procedimiento, ha exigido el cumplimiento de una serie de condiciones, entre ellas, la solicitud de cese o dimisión del equipo directivo anterior y su

⁹⁶ Bennett ha sugerido la hipótesis que, de acordarse el establecimiento de un "income maintenance agreement" como fórmula de ayuda, los interesados en la absorción de la entidad estarán dispuestos a pagar por la misma un precio mayor que si se tratara de la articulación de una P&A, ya que con el citado acuerdo, se traslada la totalidad del riesgo de intereses a la agencia aseguradora. Véase BENNETT, Barbara A. "Bank regulation and deposit insurance: controlling the FDIC losses". Economic Review Federal Reserve Bank of San Francisco, primavera 1984, núm. 2, pp. 16-30.

⁹⁷ Bennett, al referirse a esta cláusula, hace alusión al carácter de "afortunada" de la misma. Véase BENNETT, Barbara A. "Bank Regulation..." Op. Cit.

sustitución por personas de confianza de la FDIC.⁹⁸ Otras medidas han sido: la exigencia de información periódica sobre la marcha de la entidad y el control de su política de dividendos.⁹⁹

Con todo, la FDIC se ha mostrado reacia al uso de estos poderes, utilizándolos únicamente en cinco ocasiones; la primera en 1971 y la última en 1980.¹⁰⁰ Las razones esgrimidas para justificar esa conducta han sido fundamentalmente dos. En primer

⁹⁸ De hecho, la FDIC ha utilizado en contadas ocasiones los poderes para cesar a la dirección de una entidad que le fueron concedidos en 1966. Sorprende esta conducta cuando su autorización estuvo íntimamente ligada a la constatación de que la mayor parte de las crisis bancarias ocurridas en 1964 habrían tenido su origen en las prácticas fraudulentas llevadas a cabo por los directivos. Véase VARVEL, Walter A. "FDIC Policy toward Bank Failures." Federal Reserve Bank of Richmond. Vol. 62, n 5, septiembre-octubre 1976, pp. 3-12.

⁹⁹ Un claro ejemplo de los controles que puede imponer la FDIC en estos casos, sería el ya citado del First Pennsylvania, en el que la FDIC se ha convertido en un accionista de la entidad y como tal participa en los beneficios de la misma. Véase BENNETT, Barbara A. Op. Cit.

¹⁰⁰ En los casos del Unity Bank and Trust Company de Boston (1971) y el Bank of the Commonwealth de Detroit (1972), se intentaba evitar que las comunidades de raza negra, principales usuarios de sus servicios, se vieran privadas de los mismos. En el del Farmers Bank of the State of Delaware (1976), se tuvo en consideración la participación del estado en su propiedad y el papel relevante del mismo para gran parte de la comunidad. En el episodio del First Pennsylvania Bank de Filadelfia (1980) se trataba del banco de mayor tamaño de la ciudad. De haberse permitido su quiebra, habría sido la de mayor tamaño de las ocurridas hasta la fecha en los Estados Unidos. Estas consideraciones unido a la dificultad de instrumentar una P&A, influyeron en la decisión tomada por las autoridades. Quizás el caso del American Bank & Trust de la ciudad de Orangeburg (1971), siendo el primero en el que se utilizó este sistema, era el que menos cumplía el requisito de esencial, ya que a los pocos días fue posible organizar una P&A. Véase FDIC. The First...Op. Cit., Cap. V.

lugar, y dado que la FED se opuso en su momento a la aprobación de esta normativa, el temor a que fueran considerados una injerencia en las atribuciones que competen a la Reserva Federal como prestamista de última instancia; en segundo lugar, y en nuestra opinión más importante, la preocupación por las repercusiones que una actuación de este tipo podría tener sobre la conducta de las entidades. Concretamente, la posibilidad de que éstas adopten una actitud menos conservadora por lo que respecta al riesgo asumido, si intuyen que la agencia aseguradora está dispuesta a acudir en su ayuda en caso necesario. Nótese que, a diferencia de lo que ocurre con otras intervenciones, los accionistas siguen manteniendo íntegros sus derechos sobre la institución.

La llamada "Garn-St Germain Depository Institutions Act" de 1982, ha modificado la legislación establecida en 1950. A tenor de la misma, la ayuda financiera podrá ser concedida siempre que se considere que constituye la opción menos costosa de que dispone la FDIC, no siendo, por consiguiente, necesario demostrar el carácter esencial de la entidad para el conjunto de la comunidad. Para Horvitz, esta modificación proporciona a la FDIC un amplio poder discrecional que posibilita la utilización de este procedimiento en un gran número de ocasiones.¹⁰¹ De hecho, hubiera justificado su empleo en la mayor parte de los casos de quiebra ocurridos en los últimos años, si se contabilizan como costes los inherentes a la destrucción de los flujos financieros.

¹⁰¹ HORVITZ, Paul. "Alternative Ways to Resolve Insolvencies" en BENSTON, EISENBEIS y OTROS. Perspectives on safe....Op. Cit., cap. V.

Por el contrario, la FDIC no considera que existan razones que justifiquen un empleo más frecuente de este instrumento que debe seguir siendo la excepción para fomentar el mantenimiento de la disciplina y la adecuada prudencia. Como alternativa, propone utilizar más flexiblemente los poderes que le otorga la disposición 13(e), concediendo préstamos temporales a algunas entidades como forma de garantizar su supervivencia el tiempo necesario para articular una P&A.

En sus primeros cincuenta años de historia, la FDIC ha intervenido en 668 casos de quiebras bancarias. De éstos, cerca de la mitad -328 para ser exactos- han sido resueltos mediante el procedimiento del "payoff" y el resto mediante el sistema P&A. Esta aparente igualdad queda totalmente puesta en entredicho si se analiza la distribución del volumen de depósitos afectados por uno y otro sistema: así, de un total de 19.959 millones de dólares, únicamente 1085 millones corresponden a casos en los que se ha procedido al pago de los depósitos hasta el límite asegurado. Además, el sistema P&A ha sido prácticamente el único utilizado en la resolución de episodios de crisis desde 1968 hasta la actualidad.¹⁰² Averiguar cuales son las razones que explican la preferencia por ese método es el objetivo que se pretende alcanzar en las páginas que siguen a continuación.

Desde mediados de los años cuarenta hasta principios de la década siguiente, la FDIC descartó recurrir al pago de depósitos

¹⁰² De los 150 casos de quiebra que tuvieron lugar entre 1968 y 1982, únicamente 39 habrían sido solucionados mediante el recurso al payoff. Véase FDIC. The First...Op. Cit., cap. V.

hasta el límite asegurado.¹⁰³ Se argumentaba que el método del P&A ofrecía sensibles ventajas al evitar la interrupción de los servicios bancarios a la comunidad, a la vez que protegía completamente a todos los depositantes. La propia FDIC, en su informe anual de 1950, destacaba el éxito que suponía no tener que liquidar las entidades en dificultades.¹⁰⁴

Este optimismo no era compartido por la totalidad de la clase política de los Estados Unidos y a principios de los años cincuenta, algunas voces se alzaron en el Senado para criticar, fundamentalmente en tres aspectos, los procedimientos seguidos hasta la fecha: la protección del 100 por cien que de hecho se proporcionaba, el excesivo nivel de pérdidas asumido por la Agencia en sus operaciones y el incumplimiento por los directivos de la Agencia Federal de lo dispuesto en la Banking Act de 1935 que, se señalaba, exigía se utilizara el método que implicara menores riesgos y costes para la Corporación.

Como resultado de estas críticas, la FDIC estableció explícitamente un test de costes para determinar el método a seguir y adquirió el compromiso de utilizar aquel que resultara

¹⁰³ Entre 1945 y 1953, no se llevó a cabo ningún caso de payoff, siendo 24 los episodios resueltos mediante la articulación de una P&A.

¹⁰⁴ El citado informe afirmaba textualmente: "Durante cerca de siete años se ha evitado la liquidación de todos los bancos asegurados que han atravesado dificultades y ningún depositante ha perdido un centavo como consecuencia de las crisis bancarias. Esto constituye un record absoluto en la historia de la nación por lo que se refiere a la solvencia bancaria y a la protección de los depósitos." FDIC. Annual Report 1950. Washington, 1951, pág. 12. Reproducido en FDIC. The First. ...Op. Cit., pág. 86.

menos gravoso para la Agencia Federal. Este ha sido el criterio que, al menos formalmente, se ha seguido hasta la actualidad.¹⁰⁵ No obstante, la FDIC continuó recurriendo al método del P&A y los nueve episodios de crisis ocurridos entre 1951 y 1954 fueron tratados todavía mediante este sistema. Fue a partir de 1955 cuando se volvió a emplear el pago de depósitos, pasando a ser primero la fórmula más usada -nueve de las doce crisis acaecidas entre 1955 y 1958- y la única a partir de 1959, ya que las dieciocho quiebras ocurridas hasta 1964 fueron resueltas por este procedimiento.¹⁰⁶

A partir de mediados de la década de los sesenta se retornó al procedimiento del P&A. El desarrollo por parte de la FDIC de un mecanismo de selección de las ofertas de compra recibidas por las entidades en crisis no habría sido ajeno a este cambio de orientación. En síntesis, el mismo introducía la subasta como forma de adjudicación; cada entidad, una vez conocido el volumen de activos y pasivos de la institución que deseaba absorber y estimado el valor de una serie de activos intangibles de la entidad quebrada como su cartera de clientes y la mayor o menor

¹⁰⁵ En opinión de varios autores, la disposición 13 (e) de la Banking Act de 1935 que autorizaba lo que conocemos como P&A, no exigía en ningún momento la elección del sistema menos gravoso. Únicamente permitía utilizar la fusión cuando se considerara que la misma "reducía el riesgo o evitaba una amenaza de pérdidas a la Corporación." Para estos autores, entre los que cabe citar a Golembe, ese redactado tan ambiguo concede un amplio margen de discrecionalidad a la FDIC. No obstante, hay que reconocer que el criterio de minimizar costes ha sido la interpretación generalmente aceptada de esta disposición a lo largo de los últimos veinte años.

¹⁰⁶ Para una información más exhaustiva véase FDIC. The First... Op. Cit. cap. V.

extensión de la red de sucursales, debía comunicar a la FDIC el precio que estaba dispuesto a pagar por ella, siendo normalmente adjudicada a aquella que hubiera realizado la mejor oferta.

La introducción de esta fórmula fue aprovechada por la FDIC para añadir un tercer argumento en favor del uso del sistema de P&A: su menor coste para la agencia aseguradora, en la medida que reduce de forma significativa la ayuda financiera que deberá prestarse a la nueva entidad.

Para Bennett, la utilización del test de costes introduce un sesgo en favor del uso generalizado del P&A.¹⁰⁷ Recuerda, en este sentido, que para evitar los inconvenientes que podría plantear un retraso excesivo en la decisión, el procedimiento a seguir se elige en función de una valoración inicial de las pérdidas que comportan ambos sistemas. Mientras que en el caso de los costes inherentes al pago de depósitos, la estimación puede considerarse definitiva, al menos en lo que se refiere a su cuantía máxima, en el caso del P&A ésta tenderá a estar infravaloradas. En efecto, mientras que con la absorción, todos los acreedores ordinarios, si así lo desean, pueden disponer inmediatamente de la totalidad de sus fondos, la FDIC deberá esperar a la venta de los activos adquiridos. Es más que probable, señala Bennett, que debido al carácter atípico y a la baja calidad de la mayor parte de los mismos, la FDIC haya de incurrir en numerosos gastos para transformarlos en activos vendibles que permitan realizar parte

¹⁰⁷ BENNETT, Barbara A. "Bank Regulation and Deposit Insurance: Controlling the FDIC's losses". Economic Review Federal Reserve Bank of San Francisco, spring 1984, núm. 2, pp. 16-30.

de su valor e incluso, en algunas ocasiones, dichos costes pueden resultar superiores a los ingresos previstos inicialmente.¹⁰⁸ Por otra parte, en la mayoría de ocasiones, la verdadera situación en que se encuentra la institución sólo es conocida después de haber tomado la decisión respecto al método a seguir. No hay que descartar, pues, la aparición de nuevas obligaciones que tendrán que ser asumidas por la Agencia Federal. Sin embargo, mientras que en el caso del payoff, el incremento en las pérdidas será compartido con el resto de acreedores no protegidos, en el del P&A la totalidad de las mismas correrán íntegramente a cargo de la FDIC.

Desde una posición de neutralidad, parece difícil de rechazar la utilización de un test de costes como elemento determinante de la forma de intervención. En definitiva, éste sería el criterio que seguiría una compañía privada que operara en el campo del seguro; sin embargo, no parece que sea el indicador más apropiado al tratar con entidades financieras, ya que supone aceptar que la minimización de pérdidas por parte del asegurador y su reducción para la sociedad en su conjunto, son conceptos equivalentes. Para Guttentag y Herring, los activos del

¹⁰⁸ En las páginas 103 y 104 de la obra, reiteradamente citada a lo largo de este trabajo, The First Fifty Years..., se encuentra una relación increíble de algunos de los activos que ha tenido que adquirir y posteriormente liquidar, la FDIC a lo largo de su historia. Entre ellos, se cita el caso de un campo de golf que, al estar situado en una zona inundada, requirió una inversión previa de 1 millón de dólares, para facilitar su venta. Otros ejemplos, igualmente inverosímiles, habrían sido: cuadras de caballos, sinagogas, minas de oro improductivas y películas sin editar.

banco quebrado, por ejemplo, pueden ser más valiosos para otra entidad, especialmente si ésta es capaz de garantizar la continuidad de las operaciones bancarias.¹⁰⁹ Desde su perspectiva, el objetivo prioritario que habría de guiar la actuaciones de la FDIC debería ser la maximización del bienestar de la sociedad y no la minimización de los costes en que pueda incurrir la compañía aseguradora.

Más concretamente, autores como Horvitz y Varvel han puesto de relieve la contradicción que puede producirse entre el cumplimiento de la normativa en vigor y el mantenimiento de la estabilidad del sistema en su conjunto.¹¹⁰ Hasta fechas bien recientes en las que era impensable que tuviera lugar la quiebra de un gran banco, la elección del pago de depósitos en función de su menor coste no tenía excesivas repercusiones. En la actualidad, por el contrario, con un seguro de depósitos que formalmente ofrece una protección limitada, su utilización en la resolución de la crisis de una gran entidad, aún siendo el sistema más barato, puede tener efectos muy negativos sobre la confianza del público en las instituciones. Prueba de ello es que la FDIC se ha mostrado contraria a su uso en todos aquellos casos

¹⁰⁹ GUTTENTAG, Jack y HERRING, Richard. "The insolvency of financial institutions: assessment and regulatory disposition" en WACHTEL, Paul (ed). Crisis in the Economic and Financial Structure. Lexington Books. Lexington, Massachusetts 1982, pp. 99-126.

¹¹⁰ HORVITZ, Paul M. "Failures of Large Banks: Implications for Banking Supervision and Deposit Insurance". Journal of Financial and Quantitative Analysis. vol. 10, núm. 4, noviembre 1975, pp. 589-601.
VARVEL, Walter A. "FDIC Policy toward Bank Failures." Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review. vol. 62, núm. 5, septiembre-octubre 1976, pp. 3-12.

en los que ha considerado que su aplicación podía amenazar la estabilidad del sistema bancario y ha preferido apostar por el mantenimiento de la entidad en actividad incluso en situaciones en las que todo parecía indicar que el pago de los depósitos era la opción más barata.¹¹¹ De ahí que, los autores citados, hayan solicitado la revisión o eliminación de esta norma, dando una mayor libertad a la Agencia para fijar las pautas que han de guiar su actuación.

No obstante, el menor coste del método P&A no ha sido la única razón que ha llevado a la FDIC a preferir su utilización. Otros elementos consustanciales al pago de depósitos, habrían pesado en su decisión; entre ellos, cabe citar por su relevancia actual, el elevado volumen de fondos que es preciso movilizar en esas actuaciones. Aunque posteriormente sea posible recuperar los anticipos realizados, el pago de los depósitos obliga a la FDIC a realizar un fuerte desembolso inicial con el que cubrir las demandas de los ahorradores. Esta situación no deja de preocupar a la FDIC, ya que el recurso generalizado a este sistema, o su uso para hacer frente a la quiebra de una entidad de gran tamaño, podrían agotar la liquidez del fondo asegurador, poniendo en cuestión su capacidad para intervenir en futuros episodios de

¹¹¹ Este habría sido el caso del U.S. National Bank of San Diego, cuya quiebra en octubre de 1973, fue la de mayor tamaño de las ocurridas hasta la fecha en los Estados Unidos. Por primera vez en la historia de ese país, una institución con activos superiores al billón de dólares tuvo que ser intervenida. La mayoría de especialistas han estado de acuerdo en señalar que, en este caso, el pago de los depósitos habría resultado casi con toda seguridad, más barato que la P&A que finalmente se puso en marcha.

crisis.¹¹² De producirse este supuesto, la confianza del público en la estabilidad del sistema bancario se vería doblemente amenazada: En primer lugar, por la protección limitada que proporciona únicamente el pago de los depósitos asegurados; En segundo lugar, por la potencial incapacidad del fondo para asegurar, al menos, esta protección.

Esta sería una de las razones principales por las que la FDIC ha limitado el uso del payoff a aquellas situaciones en que se trataba de entidades de pequeño tamaño. Desde 1968 hasta 1983, todos los casos -excepto uno- de entidades en quiebra con un activo superior a los cien millones de dólares fueron conducidos a través del P&A o, alternativamente, se les prestó ayuda financiera para facilitar su fusión con otra entidad. La excepción fue la quiebra del Penn Square Bank de Oklahoma City, ocurrida en 1982.¹¹³ Dos fueron las razones aducidas por la FDIC para rechazar, en este caso, la instrumentación de una P&A: la primera, incrementar la exposición al riesgo de los mayores depositantes para inculcarles la necesidad de que ejercieran, en su propio interés, su derecho a controlar la marcha de su

¹¹² De hecho, los niveles de recuperación de los anticipos realizados por la FDIC han sido elevados. En los casos de P&A éstos habrían alcanzado el 95 por cien, mientras que en los tratados mediante el payoff se situarían en torno al 89 por cien. Véase FDIC. The First...Op. Cit., pág. 106.

¹¹³ El Penn Square fue cerrado por las autoridades en julio de 1982. Su activo en esos momentos estaba cifrado en 470 millones de dólares.

entidad.¹¹⁴ La segunda, la sospecha de la existencia de un elevado fraude por parte de los directivos de la entidad. Desde esta perspectiva, no se habría producido un cambio en la política de la FDIC, sino que nos encontraríamos sencillamente ante un caso de los denominados "clásicos" en el que frente la dificultad de determinar el coste alternativo de una operación de absorción, se opta por el pago de los depósitos.¹¹⁵

Aunque menos importante que los mencionados, otro factor que ha influido en el rechazo casi sistemático del uso del payoff, ha sido evitar la permanencia durante un largo período de las reclamaciones de los depositantes y el resto de acreedores sobre sus fondos ya que, como ya hemos señalado, la liquidación de activos es un proceso que lleva tiempo si se desea recuperar un porcentaje elevado de los mismos. Se ha querido igualmente rehuir un proceso costoso de litigios jurídicos en torno a los procedimientos seguidos por la agencia federal en la resolución

¹¹⁴ La FDIC afirmaba textualmente que la implantación de una P&A "hubiera podido dar a los mercados financieros la señal de que todos los depósitos, al menos en entidades de cierto tamaño, estaban a efectos prácticos totalmente garantizados. La disciplina en los mercados se habría visto seriamente deteriorada con nocivas ramificaciones a largo plazo". FDIC. The First...Op. Cit., pág. 98.

¹¹⁵ En favor de esta hipótesis Horvitz ha señalado las dificultades existentes en Oklahoma para instrumentar una absorción al tratarse de un estado que, en esas fechas, prohibía tanto la existencia de sucursales como la presencia de holdings financieros en su territorio. HORVITZ, Paul M. "Alternative ways to resolve insolvencies" en BENSTON, George., EISENBEIS, Robert y OTROS. Perspectives on Safe and Sound Banking...Op. Cit., pág. 98.

de los casos de quiebra.¹¹⁶

Evidentemente, un requisito para que la FDIC pueda decantarse por el establecimiento de un P&A, es la existencia de potenciales compradores interesados en hacerse con el control de la entidad en dificultades. Además, la FDIC es consciente de que cuanto más elevado sea el número de intermediarios que acudan a la subasta, mayor será el precio dispuesto a pagar por la misma y menor, en consecuencia, el apoyo financiero que deberá prestar para asegurar su supervivencia.¹¹⁷ Entre los elementos que condicionan la existencia o no de ofertas, cabe citar por su relevancia, la localización geográfica. En efecto, en un sistema bancario hasta fechas recientes tan fuertemente intervenido y regulado como el de los Estados Unidos, la adquisición de una entidad en crisis constituye una forma alternativa de crecimiento que puede interesar a un gran número de entidades.¹¹⁸ Estas,

¹¹⁶ Una descripción detallada de los procesos de apelación en que se ha visto envuelta la FDIC en los últimos años se halla en SKILLERN, Frank L. "Federal Deposit Insurance Corporation and the Failed Bank: The past Decade." Banking Law Journal, vol. 99, núms. 3 y 4, marzo y abril 1982, pp. 233-258 y 292-325.

¹¹⁷ En un reciente estudio econométrico en torno a las condiciones en que se celebran las subastas organizadas por la FDIC, James y Wier, han demostrado la existencia en las mismas, de una transferencia de riqueza en beneficio de las entidades compradoras, explicada por la ventajosa situación negociadora en que se encuentran el reducido número de entidades que son invitadas a participar en las mismas. Véase JAMES, Christopher y WIER, Peggy. "An analysis of FDIC failed bank auctions." Journal of Banking and Finance. 1987, pp. 141-151.

¹¹⁸ Como ejemplo podemos referirnos al caso del Franklin National Bank cuya amplia red de sucursales distribuidas por todo el territorio de Long Island fue muy tenida en cuenta por los potenciales compradores en el momento de pujar por obtener su control. Para Horvitz, éste habría

pueden ampliar su campo de actividad sin incurrir para ello en excesivos costes. La única restricción en el uso de este procedimiento la impone, precisamente, las limitaciones a la expansión geográfica vigentes en algunos estados. Piénsese, por ejemplo, lo difícil que resulta instrumentar una operación de absorción en un estado como el de Tejas en el que predominan los bancos unitarios.

Obviamente, la localización no es el único factor tenido en cuenta; aspectos tales como la cartera de clientes, la complementariedad o solapamiento de las redes de sucursales y las áreas de actividad en que opera la entidad fallida, son también analizados al pujar por una entidad en crisis.

En definitiva, dos han sido las situaciones en las que la FDIC se ha decidido por el pago de depósitos hasta el límite asegurado. En primer lugar, aquellas en las que ha sido imposible determinar con razonable certeza las pérdidas en que iba a incurrir al hacerse cargo de la entidad; esta es la situación que se produce cuando se detecta la manipulación de la contabilidad y/o se sospecha de la existencia de fraude.¹¹⁹ Ante la

sido uno de los factores que permitieron reducir sensiblemente las pérdidas de la FDIC en esta ocasión. HORVITZ, Paul. "The case against risk-related deposit insurance premiums". Housing Finance Review, vol. 2, núm. 3, julio 1983, pp. 253-263.

¹¹⁹ A título de ejemplo, puede citarse de nuevo el caso del Penn Square Bank de Oklahoma. En la inspección realizada con anterioridad a su declaración de quiebra, ocurrida en julio de 1982, se descubrieron más de 3.000 irregularidades en la contabilidad de la entidad. Además, se detectaron más de 50 millones de pérdidas en la cartera de préstamos, que no habían sido contabilizadas adecuadamente. Véase CONOVER, C. T. "Tratamiento de las crisis bancarias en los Estados Unidos." en AEB y UIMP

imposibilidad de aplicar correctamente y con un mínimo de garantías el test de costes, la FDIC opta por proceder únicamente al pago de los depósitos hasta el límite asegurado. Ello supone aceptar un procedimiento seguramente más caro pero que, en estos casos, ofrece la ventaja de ser más exacto. En segundo lugar, cuando no ha sido posible encontrar instituciones interesadas. Cuando esto ocurre, la FDIC opta por el pago de depósitos y procede a la liquidación de la entidad en el menor espacio posible de tiempo.

4.3. Los problemas actuales

Desde principios de los años setenta, el sistema bancario estadounidense viene experimentando una ola de crisis desconocida por su magnitud desde los tiempos de la Gran Depresión. Así, mientras que entre 1974 y 1980, la FDIC hubo de intervenir en 66 casos de bancos en dificultades -entre los que cabe destacar el Franklin National Bank (1974) y el First Pennsylvania Bank (1980)-, en la década de los ochenta más de 600 bancos comerciales han tenido que ser cerrados o salvados por la Agencia Federal. Paralelamente, ese mayor número de incidencias ha ido acompañado de un incremento en el tamaño de las instituciones afectadas. Como demostración, baste recordar que todos los casos de bancos en crisis con activos superiores a los cien millones de

dólares han ocurrido a partir de 1970.¹²⁰ El salvamento del Continental Illinois, en 1984, y la absorción del First Republic Bank en agosto de 1989, serían los ejemplos más significativos de ese nuevo contexto.¹²¹

Más delicada, si cabe, es la situación del sector de las "savings and loans associations", con más de 500 de esas entidades, de las cerca de 3000 existentes, incluidas en los planes especiales de salvamento diseñados por la FSLIC. Otras tantas, se señala, estarían también al borde la insolvencia. Entre las operaciones recientes cabe señalar la llamada operación "Sunbelt" realizada en agosto de 1988, que ha supuesto la fusión de ocho entidades del estado de Tejas. El importe estimado de las ayudas prestadas por la Agencia Federal asciende a 5000 millones de dólares. A finales del mismo mes, la "American Saving and Loan of Stockton", California, segunda entidad de su clase por tamaño de todo el país, tuvo que ser intervenida por las autoridades. Días después, previa inyección por la FSLIC de 2000 millones de dólares, fue vendida al grupo Bass. A cambio de su ayuda, la Agencia Federal ha pasado a controlar el 30 por cien de su

¹²⁰ La información suministrada por la FDIC muestra asimismo que el volumen de depósitos de los bancos cerrados tan sólo en dos años, 1973 y 1974, es dos veces mayor que el de todos los clausurados por la Agencia Federal en sus primeros 38 años de existencia. FDIC. The First...Op. Cit.

¹²¹ Estas dos entidades ocupan respectivamente el primer y segundo lugar en el ranking de quiebras por tamaño de los Estados Unidos. Así, mientras que el salvamento del Continental ha requerido de 4500 millones de dólares, se estima en 4000 millones los recursos que será necesario aportar para reflotar el First Republic.

capital.¹²²

Estas crecientes dificultades del sistema financiero estadounidense han reavivado el interés por conocer el origen de sus causas. Como vimos en el capítulo I, para Minsky, la aparición y desarrollo de periodos de inestabilidad financiera no pueden explicarse únicamente como un accidente, como una desviación del curso normal de los acontecimientos. Estos, por el contrario, serían la demostración más palpable de que la fragilidad financiera es sistemática e inherente a las economías capitalistas.

Minsky analiza la evolución del sistema financiero estadounidense desde finales de la II Guerra Mundial, diferenciando, en este sentido, dos periodos: de 1945-1965 y de 1966 en adelante. El primero de ellos habría estado claramente marcado por el recuerdo de la Gran Depresión, las transformaciones en el marco regulador introducidas tras ésta y la dinámica acumulativa generada por el conflicto bélico. Utilizando su terminología, nos encontraríamos ante un sistema extremadamente robusto, con unos agentes- público y banqueros- reticentes a la toma de riesgos y en el que las carteras de las instituciones bancarias se encontraban repletas de títulos públicos.¹²³

¹²² Véase GORMAN, Christine. "Cracks in the system". Time, núm. 35, 29 de agosto de 1988, pp. 34-38.

¹²³ Minsky recuerda la creencia, extendida entre la población de la época, de que un banco era una institución que podía prestar fondos siempre y cuando el prestatario no tuviera necesidad de tomar prestado. Véase MINSKY, Hyman P. Stabilizing... Op. Cit., pág. 77.

Desde mediados de la década de los sesenta, el comportamiento propenso a las crisis de una economía dotada de instituciones financieras habría vuelto a reafirmarse, al alterar profundamente el contexto de expansión económica, las expectativas tanto de los banqueros como de las empresas y familias en general. La estructura del activo de los primeros se habría desplazado progresivamente hacia la financiación de actividades inversoras del sector privado y éste, complementariamente, para mantener y ampliar sus procesos inversores, incrementa progresivamente sus niveles de endeudamiento. A medida que se cumplan las previsiones realizadas los márgenes de seguridad considerados aceptables serán atenuados, incentivando y reforzando aún más la demanda de crédito y los proyectos empresariales. Para Minsky, este proceso deteriora progresivamente los niveles de solvencia del sistema financiero y transforma la estructura robusta y sana existente al inicio del ciclo expansivo en otra extremadamente frágil y vulnerable. En esas circunstancias, una alteración brusca de los tipos de interés y/o en la instrumentación de la política monetaria puede poner en dificultades a un elevado número de instituciones.

Las teorías de Minsky han sido rechazadas e intensamente criticadas por otros reputados especialistas norteamericanos, entre los que cabe citar a Raymond Goldsmith y Arnold Sametz.¹²⁴

¹²⁴ GOLDSMITH, Raymond. "Comment to Minsky" en KINDLEBERGER, Charles y LAFFARGUE, Jean Paul (Eds.) Financial crises... Op. Cit., pp. 41-43.
 SAMETZ, Arnold W. "The American Financial Environment-fragile or resilient?" en ALTMAN, Edward y

Para estos autores, el simple repaso de la evidencia histórica disponible invalida el carácter "inevitable" de las crisis financieras postulado por Minsky. Recuerdan en este sentido que mientras que en los últimos 150 años los sistemas financieros de la mayoría de países, sea cual sea el indicador utilizado en la medición, no han dejado de crecer en tamaño y complejidad, los episodios de crisis financieras han sido cada vez más infrecuentes. Más aún, éstos, en clara alusión a Kindleberger, no sólo no emergen con una periodicidad decenal sino que habrían prácticamente desaparecido desde los años treinta. La experiencia reciente de los Estados Unidos avalaría esta hipótesis: a pesar del enorme tamaño de las instituciones en dificultades, el sistema ha seguido funcionando correctamente, encajando y amortiguando las distorsiones que han ido apareciendo. Estaríamos pues, ante una estructura financiera resistente y flexible capaz de soportar nuevas presiones en un futuro inmediato.

Minsky, obviamente en total desacuerdo con las ideas que acabamos de exponer, ha intentado demostrar que la ola de crisis bancarias que afecta a su país no ha desembocado en una nueva "Gran Depresión" debido, no a la mayor fortaleza del sistema financiero, sino al efecto conjunto causado por la actuación compensadora del Estado y la intervención de la Reserva Federal como prestamista de última instancia.¹²⁵ El primero no se limita

SAMETZ, A. Financial crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment. Wiley Interscience, New York 1977, pp. 133-137.

¹²⁵ Si se prefiere, utilizando la terminología de McClam, el mérito hay que atribuirlo a la intervención de las autoridades como prestamistas y prestatarios de última

a contribuir al mantenimiento de los niveles de actividad de la nación a través de su demanda de bienes y servicios. Sus elevados déficits permiten también sostener los beneficios empresariales y surtir las carteras de los inversores de instrumentos financieros seguros y negociables. Paralelamente, la intervención de la Reserva Federal como prestamista de última instancia, refinanciando la posición de los deudores, garantiza el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades en dificultades y contribuye a estabilizar el valor de los activos y mercados financieros.¹²⁶ La intervención de las autoridades establece, pues, un suelo en el precio de los activos financieros.

Para Minsky, la protección de los mercados financieros introduce un sesgo inherentemente inflacionista en el sistema; gracias a la misma, nuevos instrumentos y/o mercados adquieren el status de activos líquidos con el consiguiente incremento en la financiación global disponible en la economía. De esta forma, y a menos que se limiten y controlen las prácticas financieras que han hecho necesario recurrir al prestamista de última instancia, el éxito en evitar la depresión será transitorio y al cabo de un

instancia. McCLAM, Warren D. "Fragilidad e inestabilidad financieras: la autoridades monetarias como prestamista y prestatarios últimos". Monetaria, vol. IV núm. 1, abril-junio 1981, pp. 120-158.

¹²⁶ Según Minsky, los efectos estabilizadores derivados de la actuación del sector público necesitan tiempo para ser efectivos. En el intervalo la dificultades de algunos agentes para cumplir sus compromisos de pago y el declive en el valor de los activos pueden desencadenar una debacle financiera. De ahí, la necesidad de que las autoridades intervengan como prestamistas.

cierto tiempo otra intervención similar, probablemente de cuantía superior, será necesaria.

Explicitados los principios que sustentan sus teorías, el diagnóstico de Minsky es claro y conciso: desde mediados de la década de los sesenta, al menos en cuatro ocasiones (1966, 1970, 1974-75 y 1982), y al hilo de las dificultades de algunas instituciones relevantes, el sistema financiero norteamericano habría estado al borde de una crisis generalizada. La intervención de las autoridades como prestamista de última instancia, unido a los efectos empleo, renta y financieros del "Big Government" habrían abortado finalmente y no sin costes, su desarrollo. Utilizando sus palabras, gracias a esta acción conjunta: "the sky has not fallen yet".¹²⁷

A modo de corolario, Minsky considera que la FED no debería tener miedo a dejar caer una entidad; No obstante, reconoce que una actuación de esta clase puede conducir a un "morning after", capaz de exigir una aportación de fondos mayor que los precisos inicialmente para cubrir la quiebra. Asimismo, no duda en calificar de imposible la tarea de convencer a la comunidad financiera de la necesidad de reducir el tamaño de las instituciones crediticias a niveles más manejables. En este marco, la vigilancia y control de los intermediarios adquiere un papel fundamental. Sin embargo, para el profesor norteamericano, las autoridades carecen de medios efectivos para controlar las prácticas de los gigantes bancarios y éstos, como demuestra la experiencia reciente, consiguen casi siempre obviar las

¹²⁷ MINSKY, Hyman P. Stabilizing... Op. Cit., pag. 65.

restricciones impuestas innovando e introduciendo nuevos productos en el mercado.¹²⁸

Como ya hemos comentado, las hipótesis de Minsky no gozan de amplia aceptación. La comunidad académica norteamericana prefiere una alternativa más ecléctica que explique el progresivo incremento en el número de episodios de crisis como la resultante de elevadas tasas de inflación, alzas imprevistas y mayor volatilidad de los tipos de cambio e interés y los errores en la gestión, fraude en la mayoría de los casos, de las entidades. Con todo, reputados analistas alejados del paradigma de Minsky como Henry Kaufman, Sinai y Wojnilower comparten y aceptan parte de sus ideas, especialmente, sus apreciaciones en torno al comportamiento especulativo de los intermediarios financieros en periodos de expansión económica.¹²⁹

Centrándonos de nuevo en el esquema de seguro de depósitos, el incremento cuantitativo y cualitativo de los episodios de crisis obstaculiza la utilización de los métodos tradicionales de actuación. Así, y por razones obvias, parece difícil que las agencias federales puedan decantarse por la opción del pago de depósitos asegurados en los casos de grandes entidades. Más

¹²⁸ Esta cuestión se analiza con más detalle en el capítulo V.

¹²⁹ KAUFMAN, Henry. "Debt: The threat to economic and financial stability". Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas, diciembre 1986, pp. 3-13.

WOJNILOWER, Albert. "The central role of credit crunches in recent financial history". Brookings Papers on Economy Activity, núm. 2 1980, pp. 277-379.

SINAI, Allen. "Comment to Minsky". Incluido en ALTMAN and SAMETZ (Eds.) Financial crises: Institutions... Op. Cit., pp. 187-204.

complejo está siendo, igualmente, encontrar entidades en condiciones de hacerse cargo de las mismas.¹³⁰ Prueba de ello es que la FDIC, que hasta fechas bien recientes se había mostrado partidaria de la absorción individualizada, se ha visto obligada a aceptar la posibilidad de que las grandes entidades sean adquiridas por un consorcio de entidades. En la misma línea de facilitar las operaciones de P&A, cabe interpretar los poderes para autorizar la participación de entidades de otros estados en las subastas de bancos quebrados, y aunque ello entre en contradicción con lo dispuesto en la normativa estatal, concedidos a la Agencia Federal por la "Garn-St Germain Depository Institutions Act" de 1982

En el mes de mayo de 1984, el Continental Illinois National Bank de Chicago -uno de los primeros diez bancos de los Estados Unidos- experimentó serias dificultades que amenazaron su solvencia. El informe realizado el 20 de junio de 1984 por el "chairman" de la FDIC, William Isaac, ante el "Committee on Banking, Finance and Urban Affairs del Senado reflejaba claramente el peligro que podía suponer su quiebra, señalando que mientras 66 bancos tenían expuestos frente al Continental un volumen de recursos superior a sus niveles de capital, otros 113 bancos tenían comprometido entre el 50 y el 100 por cien. Por otra parte, 2400 entidades mantenían depósitos no asegurados por

¹³⁰ Respecto a esta cuestión, Horvitz ha resaltado el "hecho afortunado", de que las crisis hayan tenido lugar en estados como Nueva York y California donde, al ser numerosa la presencia de grandes bancos, ha sido posible encontrar otras entidades con la capacidad suficiente para hacerse cargo de las mismas. Véase HORVITZ, Paul M. "Failures of large banks...Op.Cit., pág. 596.

un importe total superior a los 3 billones de dólares.¹³¹

Ante la magnitud del problema, la FED, la FDIC y el Comptroller of the Currency mostraron su disposición a prestar su apoyo para el salvamento de la entidad y hicieron público un comunicado conjunto en el que se señalaba, textualmente, que "En vista de todas las circunstancias que rodean al Continental Illinois, la FDIC garantiza que independientemente del acuerdo que sea preciso tomar para alcanzar una solución definitiva, todos los depositantes y demás acreedores serán íntegramente protegidos y los servicios prestados por la entidad no se verán interrumpidos". Fracasadas las negociaciones para encontrar un posible comprador, la FDIC optó por inyectar capital en la entidad y se convirtió en su principal accionista. Transcurridos más de dos años, y una vez finalizado su proceso de saneamiento, la entidad fue devuelta a la iniciativa privada autorizando las autoridades la cotización y venta de sus acciones en los mercados de valores.

No descubrimos nada si afirmamos que la toma temporal del control del Continental Illinois por las autoridades fue debida a las especiales características del caso, concretamente, su tamaño y la falta, precisamente debido a ello, de compradores potenciales. Sin embargo, queremos resaltar que esa actuación, que nos atrevemos a calificar de inversionista de última instancia, no era del todo una novedad. Desde principios de los

¹³¹ Este informe es citado y reproducido parcialmente por GUTTENTAG, Jack y HERRING, Richard. Disaster Myopia in International Banking. Princeton University Essays in International Finance, núm. 164 septiembre 1986.

ochenta las agencias aseguradoras, especialmente la FSLIC, venían experimentando nuevos sistemas en aras a solventar las limitaciones de los métodos tradicionales. Un buen ejemplo lo proporciona la llamada operación "phoenix" que, en síntesis, consistía en favorecer la fusión de dos o más instituciones insolventes localizadas en una misma área geográfica. La entidad resultante era recapitalizada por la FSLIC que mantenía el control de sus operaciones hasta que una vez la nueva institución, después de "renacer de sus cenizas", pueda ser ofertada a la iniciativa privada. Entre 1982 y 1986 este instrumento fue utilizado en siete ocasiones, habiendo sido reprivatizadas todas las entidades envueltas en dicho plan.

En su informe reiteradamente citado de 1983, la FDIC proponía un método similar para los bancos comerciales que, con la salvedad del origen de los fondos empleados -totalmente privados-, creemos presenta importantes semejanzas con el método seguido en España en la mayoría de los casos. En síntesis, se sugería realizar una "fusión fantasma" del banco en dificultades con una "nueva" institución capitalizada con la ayuda financiera de la FDIC que asumiría el pasivo de la anterior así como su activo recuperable. Los derechos de los antiguos accionistas desaparecerían ante la constatación de la insolvencia patrimonial en que se hallaba la entidad y su negativa a aportar el capital necesario para su reconstrucción. La entidad seguiría operando bajo el control de la FDIC el tiempo necesario para poder proceder a su liquidación ordenada o, una vez saneada, vendida a un nuevo grupo inversor. En palabras de la FDIC, esta actuación

transitoria habría de ser considerada "simplemente como un retraso en la actuación normal de las fuerzas del mercado ante una firma insolvente".¹³²

Durante 1986 la FSLIC puso en práctica un programa de intervención, denominado "management consignment program", que implicaba tomar el control temporal de 60 entidades que se encontraban en una situación rayana a la insolvencia. Para ello, la FSLIC destituye a los antiguos directivos y encomienda la gestión a un grupo de ejecutivos aportado por el resto de entidades solventes del sector. En este caso, formalmente al menos, la Agencia no ha asumido el compromiso de recapitalizar las nuevas entidades; no obstante, su participación en el proyecto puede interpretarse como un refuerzo de las garantías informales prestadas a las mismas.

Para Kane, sin negar sus aspectos beneficiosos al ayudar a mantener la confianza en las instituciones, estos nuevos procedimientos amplían considerablemente los poderes de las Agencias Federales que no sólo controlarían la gestión sino que, en algunos casos, parte o la totalidad del capital de los entidades en crisis.¹³³ De ahí que no dude en considerarlos una "nacionalización encubierta" del sistema. Lo mismo podría afirmarse de acuerdos como el "income-maintenance" y operaciones de salvamento como la del Continental Illinois. En su opinión, las entidades afectadas disfrutaban de ventajas competitivas durante el periodo de vigencia de la nacionalización, entre

¹³² FDIC. Deposit Insurance in a.... Op. Cit., pág. III-12.

¹³³ KANE, Edward. The Gathering...Op. Cit.

otras: La autorización para operar con menores niveles de capital, las menores trabas para acceder a nuevos mercados, la exención de coeficientes y la financiación a tipos de interés subvencionados. Todas estas circunstancias, señala, recomendarían limitar formalmente el periodo de administración federal de una entidad. Transcurrido éste debería procederse a la liquidación o a la reprivatización de la institución.

La magnitud del problema ha acabado por desbordar la capacidad de la FSLIC y ésta se encontraría en una situación de quiebra técnica cuya consecuencia más negativa es el retraso en la liquidación o salvamento de las instituciones en dificultades. La respuesta del gobierno de los Estados Unidos no se ha hecho esperar y a las pocas semanas de su elección, el presidente Bush anunció un plan especial de saneamiento del sector. Su pieza fundamental es la emisión por una corporación federal creada al efecto de bonos a largo plazo por un valor de 50.000 millones de dólares. Estos fondos unidos a los obtenidos con la elevación de las primas a pagar por bancos y cajas y la venta de activos de las entidades en crisis serán suficientes, según sus promotores, para asegurar el pago a los depositantes y emprender la reestructuración de aquellas que se consideren viables.¹³⁴ Paralelamente, el plan prevé la fusión de las dos agencias federales aseguradoras en un único organismo bajo la dirección de la FDIC.

¹³⁴ Las primas a pagar por los bancos pasan primeramente del 0,083 por cien actual al 0,120 por cien. En una segunda etapa alcanzarán el 0,150 por cien. Por lo que respecta a las Cajas pasan del 0,208 en vigor al 0,230.

Tres serían las cuestiones que centran la polémica en torno al plan presidencial. En primer lugar, su optimismo; para una serie de analistas, el volumen de fondos necesarios ascenderá a cerca de 160.000 millones de dólares, superando ampliamente los 90.000 millones previstos en el proyecto gubernamental. En segundo lugar, algunos representantes de la oposición demócrata consideran costosa su instrumentación y opinan que la emisión sería más eficaz si fuera realizada directamente por el Tesoro en lugar de a través de una agencia especializada. En tercer lugar, el plan gubernamental ha sido acusado de incrementar el déficit público haciendo recaer, por consiguiente, parte de su coste sobre los contribuyentes.¹³⁵ La inclusión en el proyecto original de una tasa, finalmente descartada, de 25 centavos sobre cada cien dólares a pagar por los depositantes de las saving banks, reforzaba esa creencia.

Para Kane, la necesaria intervención de las autoridades ha sido en gran parte causada por el funcionamiento actual del seguro de depósitos que, al transferir la mayor parte de los costes de las quiebras a las agencias aseguradoras, incentiva comportamientos arriesgados que incrementan la probabilidad de crisis de un gran número de instituciones. Desde esta perspectiva, el control gubernamental sería la forma adoptada

¹³⁵ El impacto presupuestario del plan de ayuda ha sido minimizado por la Administración Bush. Serán la propias entidades financieras las que mediante la suscripción de bonos a treinta años proporcionarán la mayor parte de los fondos necesarios para amortizar el plan de ayuda. Únicamente una parte de los intereses recaerá sobre los presupuestos.

para salvaguardar los intereses de los contribuyentes.¹³⁶

Para Revell, en cambio, la "nacionalización" refleja simplemente la limitada capacidad del seguro en periodos de inestabilidad financiera generalizada y ante el progresivo incremento en el tamaño de las entidades en crisis.¹³⁷ En apoyo de su tesis, recuerda la forma en que han sido resueltos algunos episodios de crisis bancarias en España, Italia y los Estados Unidos. Concretamente, los casos del Banco Ambrosiano, Banca Catalana, Rumasa y el Continental Illinois. En los dos primeros, el Banco Central hubo de organizar un "pool" que se hiciera cargo de los activos sanos de esas instituciones. En los dos últimos, según Revell, ante la insuficiencia de la medida anterior, no hubo más alternativa que su nacionalización.

A la luz de los acontecimientos estadounidenses recientes y "aprovechando" las referencias a España, hemos considerado necesario referirnos a continuación a la situación y experiencia española. Posponemos, por consiguiente, la discusión de una de las ideas que se desprende de la experiencia norteamericana: la necesidad de reformar los sistemas de seguro actuales si queremos seguir contando en el futuro con un instrumento útil ante las crisis bancarias.

¹³⁶ Las palabras de Kane en esta ocasión son extremadamente duras: "teniendo en cuenta el compromiso ideológico de nuestra nación con el principio del libre mercado, es trágico e irónico a la vez observar como los defectos del seguro actual pueden hacer necesario la nacionalización no buscada de una gran parte de nuestra industria bancaria". KANE, Edward. "No room...". Op. Cit., pág. 26.

¹³⁷ REVELL, Jack. Deposit Insurance...Op. Cit.

CAPITULO IV

EL SEGURO DE DEPOSITOS EN ESPAÑA

1. Las causas de la crisis bancaria.

La mayoría de expertos y estudiosos del tema coinciden en señalar que en el período comprendido entre 1977 y 1985, España ha experimentado la mayor crisis bancaria de su historia y también la más grave sufrida por un país occidental desde los tiempos de la Gran Depresión.¹ A título meramente ilustrativo, puesto que los datos son suficientemente conocidos, baste recordar que de los 110 bancos que operaban en nuestro país en 1977, 56 de ellos representativos del 27,19 por cien de los recursos propios de la banca; el 27,14 de los ajenos y el 27,64 del total de trabajadores bancarios, han experimentando un proceso de crisis.²

En sintonía con la orientación del resto del trabajo, el objetivo último de este capítulo es el análisis de la experiencia española en el campo del seguro de depósitos. Se trata, en definitiva, de mostrar las características de nuestro modelo,

¹ Aun siendo seguramente el lugar ocupado en el ranking internacional de crisis bancarias una cuestión baladí, todo parece indicar que tras la crisis del sector de las "saving and loans association" los Estados Unidos han arrebatado a España su "privilegiada" posición.

² La Memoria del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios correspondiente al ejercicio de 1983 y la obra del profesor Alvaro Cuervo: La crisis bancaria en España 1977-1985. Ed. Ariel. Barcelona, 1988, proporcionan una detallada información sobre la crisis española.

Cuervo incluye en el cómputo, entidades que fueron absorbidas por otra institución, como los Bancos Coca e Ibérico, y otras cuya crisis no fue abierta por pertenecer a un grupo financiero - caso del Banco de Valencia, Banca Garriga Nogues y el Banco Internacional de Comercio-. Excluye, en cambio, al Banco Hispano Americano, afectado básicamente por la crisis del Urquijo.

comparándolo con los sistemas vigentes en otros países y de realizar una valoración de su funcionamiento y perspectivas de futuro. No obstante, ante la magnitud e intensidad alcanzada por la crisis bancaria en nuestro país, hemos considerado necesario dedicar previamente alguna atención al análisis de sus causas.

1.1. El diagnóstico oficial

La lectura de la bibliografía "disponible" sobre la crisis bancaria española permite constatar el elevado grado de consenso alcanzado a la hora de señalar sus causas: la crisis económica, la evolución "específica" del sistema financiero español y la conducta seguida por los banqueros y/o administradores de las entidades habrían sido los detonantes de la mayoría de episodios de crisis.³ Recordemos con más detalle estos tres factores.

La crisis bancaria no habría sido un fenómeno distintivo y peculiar de nuestro país. Al igual que el resto de naciones occidentales, la economía española habría visto drásticamente alterado su entorno económico en la primera mitad de los setenta, siendo la inflación, la disminución en los ritmos de crecimiento, la crisis industrial y el desequilibrio exterior, algunos de los

³ Además de las dos citadas en la nota anterior, son de obligada consulta las referencias siguientes: AEB y UIMP (Eds.) Crisis Bancarias. Soluciones Comparadas. Madrid, 1984., ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. "La crisis económica y su repercusión en la regulación de la banca". Papeles de Economía Española, núm. 4, 1980, pp. 153-164., LOPEZ ROA, Angel Luis. "Origen, efectos y gestión de las crisis bancarias". Boletín del Círculo de Empresarios, núm. 21, tercer trimestre de 1983, pp. 21-44.

parámetros más significativos de la nueva situación. Esta adversa coyuntura económica, se señala, no podía por menos que tener profundas repercusiones sobre las instituciones bancarias de la mayoría de países. Especialmente, la aceleración de la tasa de inflación al incidir en los tipos de interés, los costes operativos y el crecimiento de los depósitos, por un lado, y generar, por el otro, la necesidad de aplicar políticas monetarias restrictivas, con la consiguiente reducción en los márgenes de liquidez.

La crisis también habría influido negativamente en los resultados y rentabilidad del sector real de nuestra economía, deteriorando los riesgos asumidos por el sistema bancario. En las palabras del entonces Gobernador del Banco de España "Las instituciones bancarias, especialmemnte aquellas dedicadas a la promoción y financiación de las actividades industriales, han experimentado mayores dificultades para recobrar los créditos concedidos a su vencimiento, y se han encontrado prisioneras del dilema de seguir suministrando financiación a las sociedades en dificultades o producir su quiebra, registrando las pérdidas correspondientes".⁴

Con ser importante, la crisis económica y sus secuelas de todo orden no pueden explicar la totalidad de la crisis bancaria española. Otros factores, se resalta, ligados a la dinámica del propio sector financiero habrían contribuido a su desarrollo.

Como se recordará, la Ley de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, queriendo dotar a la empresa española de un

⁴ ALVAREZ RENDUELES, José Ramón Op. Cit., pág. 153.

mecanismo de financiación a medio y largo plazo -más acorde con los plazos de maduración de sus inversiones-, autorizó la creación de un nuevo tipo de entidades: Los bancos industriales. Algo después, en 1963, cumpliendo la promesa anunciada en la citada Ley de dar más facilidades al acceso a la actividad de banquero, se regula la creación de bancos comerciales. Es asimismo sabido que esta declaración de principios en favor de la liberalización va a ser más teórica que práctica, siendo pocos los proyectos que recibieran la preceptiva autorización para constituir una nueva entidad. Poveda ha explicado así el dilema de las autoridades: "Es obvio que todas las trabas y limitaciones impuestas a los nuevos bancos no tienen una razón técnica bancaria, sino que tratan tan sólo de reducir para la autoridad el problema de tomar una decisión incómoda, porque la sitúa entre los deseos encontrados de las entidades ya establecidas y los de los grupos de interés aspirantes al estatuto bancario, y la enfrenta con el riesgo de dar la licencia bancaria a entidades potencialmente inseguras".⁵

Los criterios restrictivos seguidos por el Banco de España a la hora de autorizar la creación de nuevas entidades, auspiciaron que los esfuerzos de los numerosos grupos económicos interesados en acceder al negocio bancario se dirigieran hacia la adquisición de bancos ya en funcionamiento, aprovechando en este

⁵ POVEDA, Raimundo. Política monetaria y financiera, en GAMIR, Luis (Coor.) Política Económica de España. Alianza Universidad. Madrid, 1980, pág. 109.

sentido, las lagunas existentes en la normativa reguladora.⁶ Se explica así que el precio pagado por la "ficha bancaria" fuera, en la mayoría de ocasiones, mucho mayor que el valor real de la entidad adquirida y que, precisamente por esa razón, sus nuevos propietarios orienten la actividad de los bancos hacia inversiones de alta rentabilidad y riesgo.

Lejos de cuestionar el principio en sí, algunos autores justifican y aprueban este proceso de "liberalización", aduciendo que ésta era la política que estaban siguiendo la mayoría de países europeos con vistas a mejorar los niveles de flexibilidad y eficacia de sus sistemas bancarios. En cambio, critican duramente la forma en que se puso en práctica.⁷ Concretamente, la no extensión de la libertad a otros campos de la actividad bancaria. El resultado habría sido un sistema carente de la

⁶ Las personas físicas y las jurídicas que no fueran filiales de bancos, podían comprar acciones de una entidad bancaria sin tener que solicitar para ello, a diferencia de lo que ocurría cuando el potencial comprador era otro banco, la autorización previa del Banco de España.

La nueva Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y Supervisión ha eliminado esta posibilidad al señalar, en su disposición adicional cuarta, que: "toda persona física o jurídica que pretenda adquirir, directa o indirectamente, una participación en un banco español que, por sí misma o unida a la que pudiera ostentar con anterioridad, suponga la titularidad o el control del 15 por cien o más del capital social de aquél, precisará la previa autorización del Banco de España".

⁷ Valgan a título de ejemplo, las palabras de Mariano Rubio: "No es exagerar un ápice decir que ninguna operación ha costado al país tanto como la supresión del "statu quo" bancario, aunque inmediatamente haya que añadir que el origen no estuvo en la medida en sí, sino en la forma disparatada como se hizo". RUBIO, Mariano. "La política de supervisión bancaria", en AEB y UIMP (Eds.) Crisis bancarias. Soluciones comparadas...Op. Cit., pág. 357.

necesaria dosis de competencia, con unos tipos de interés fijados al margen del mercado que tenía "el doble atractivo de producir altos beneficios y de facilitar recursos a un precio muy inferior a la rentabilidad de las posibles inversiones".⁸

Visto en perspectiva, el balance de la ruptura del status quo no puede, ciertamente, ser más desalentador: De los 35 bancos -21 industriales y 14 comerciales- creados en el período 1962-1979, 24 de ellos, 12 industriales y 12 comerciales, experimentaron un proceso de crisis. Si incluimos en el cómputo los bancos que cambiaron de propietarios los resultados globales no mejoran: De los 56 bancos afectados por la crisis, 47 corresponden a estos nuevos bancos o "nuevos banqueros".

Puestos a explicar este fracaso el diagnóstico es de nuevo unánime: "Los bancos no han entrado en crisis por un problema de resultados normales negativos, es decir, por unos costes y gastos superiores a los ingresos, sino como resultado de los gravísimos quebrantos aparecidos en su activo por prácticas contrarias a la buena administración, prácticas disimuladas durante un plazo de tiempo mediante procederes contables inadecuados".⁹ Explicadas con detalle en reiteradas ocasiones, no creemos que sea necesario enumerarlas de nuevo aquí.¹⁰ Interesa retener, en cambio, la

⁸ ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. Op. Cit. pág. 156.

⁹ FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS. Memoria Anual del Ejercicio de 1983, pág. 14.

¹⁰ Nos remitimos en este sentido al Informe del Presidente del Consejo de Corporación Bancaria S.A. a la Junta General de 30 de mayo de 1981 y a los informes del Gobernador del Banco de España al Consejo General correspondientes a 1980 y 1981. Un resumen de estos

conclusión implícita en el análisis anterior: El carácter diferencial de la crisis bancaria española.¹¹

El diagnóstico que hemos convenido en denominar "oficial" de las causas de la crisis bancaria española se completa con un inventario de las carencias que presentaban los sistemas de control y supervisión de que disponía el Banco de España a mediados de la década de los setenta.¹² El argumento ya es conocido: Los elevados niveles de intervencionismo gubernamental y la reducida competencia intra-sistema existente, habrían consolidado un modelo de control centrado más en la vigilancia del cumplimiento estricto de las normas -especialmente la cobertura de los coeficientes de caja y de inversión obligatoria-

documentos se halla en el recuadro incluido en la páginas 44 y 45 del artículo de FUENTES QUINTANA, Enrique. "Sistema Financiero y crisis económica: Balance y enseñanzas de la experiencia española". Papeles de Economía Española, núm. 18, 1984, pp. 2-49.

¹¹ "La crisis bancaria diferencial en España" es precisamente el título del recuadro citado en la nota anterior. A modo de curiosidad, no exenta por otra parte de significado, Ramón Casilda, en su artículo: "Las crisis bancarias en España (1977-1983)". Boletín Económico de Información Comercial Española, núm. 2.081, del 20 al 26 de abril de 1987, reproduce literalmente este resumen salvo una parte del párrafo final, referida a los administradores de las entidades de depósito en crisis, en la que se señalaba: "... y la responsabilidad penal que debería exigírseles por su comportamiento y que, desgraciadamente, como se indica en el texto, nuestra legislación disponible no permite".

¹² La falta de auditorías periódicas independientes, la ausencia de una disciplina adecuada de cuentas consolidadas, las dificultades para acceder a las sociedades instrumentales y los reducidos recursos, técnicos y humanos, con que contaban los servicios de inspección son algunas de las mismas. Una relación más detallada se encuentra en FUENTES QUINTANA, Enrique. Op. Cit. pp. 42-45.

y la detección de infracciones administrativas, que en el análisis de la solvencia de las instituciones. De hecho, incluso podría afirmarse que el Banco no disponía de instrumentos para valorar esta última. La consecuencia habría sido una incapacidad para detectar con prontitud las situaciones difíciles que, sin poder ser considerada una causa directa de las crisis, habría favorecido su desarrollo y posterior eclosión.

En definitiva, y utilizando para ello una de las escasas referencias al tema realizadas institucionalmente por el Banco de España, "El importante cambio en la situación económica y financiera a lo largo de la década de los setenta, y la presencia de comportamientos bancarios imprudentes o impropios, consecuencia en alguna medida de una falsa impresión de seguridad derivada de la larga época de estabilidad y buenos resultados, están en el origen de la crisis y dificultades de solvencia bancaria".¹³

1.2. Algunas matizaciones

Sin estar en desacuerdo con este diagnóstico de las causas de la crisis bancaria española, pensamos que es factible realizar algunas matizaciones. Así, a la vista de las numerosas críticas que ha recibido la ruptura del status quo, sorprende el poco espacio dedicado al análisis de los efectos del proceso de

¹³ BANCO DE ESPAÑA. Memoria de Actividades de 1981, pag. 29.

liberalización iniciado en la década de los setenta.¹⁴ Alvarez Rendueles y Rubio, tras comentar la desafortunada coincidencia de la reforma con la crisis económica, se limitan a señalar la imperiosa necesidad de llevar a cabo el citado proceso.¹⁵ El Fondo de Garantía de Depósitos, por su parte, reconoce los efectos negativos derivados de un exceso de competencia, pero analiza únicamente una vertiente del problema: El desplazamiento hacia operaciones más arriesgadas que genera la liberalización al encarecer el pasivo y los costes operativos de las entidades

¹⁴ Afirmar sin más que el proceso de liberalización de la actividad financiera se inicia en 1962 nos parece algo exagerado. Al menos consideramos contradictorio afirmar que ésta era la voluntad del legislador y mantener al mismo tiempo que la entrada de nuevos grupos económicos en el negocio bancario fue posible por la existencia de lagunas en la legislación reguladora. Recuérdese, por otra parte, que los tipos de interés - tanto activos como pasivos -, la capacidad de expansión geográfica y el destino final de buena parte de los fondos recolectados por la banca, seguían estando, en esas fechas, controlados por las autoridades monetarias.

¹⁵ Creemos que los párrafos que se reproducen a continuación reflejan claramente la postura de estos dos autores:

"El principio era y es, sin duda acertado e, incluso teniendo en cuenta la crisis bancaria, su saldo puede considerarse positivo". ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. "La crisis económica y su repercusión en la regulación de la banca". Papeles de Economía Española, 1980 úm. 4, pág. 154.

"La creación de un sistema bancario más competitivo aumenta indudablemente los riesgos de que algunas instituciones tengan problemas..... No cabe pues, otra alternativa que aceptar ese mayor riesgo de que surjan situaciones críticas sin olvidar sin embargo que tampoco el viejo sistema nos hacía inmunes a esos peligros, como lo ha demostrado de forma dramática la crisis bancaria". RUBIO, Mariano. "La incorporación del sistema financiero español a la CEE". Información Comercial Española, núm. 573, mayo 1981, pág. 20.

bancarias.¹⁶

Haciendo nuestras las tesis del profesor Torrero, creemos que el proceso de liberalización contribuyó también a intensificar las dificultades del sector real de nuestra economía y, por esta vía, las de un buen número de instituciones financieras.¹⁷ La feroz competencia por mantener y/o aumentar la cuota de mercado en la que se enzarzaron los bancos españoles a partir de 1974, descansaba en la esperanza de que, dada su tradicional dependencia de la financiación bancaria, sería posible repercutir los mayores costes que implicaba esa política sobre las empresas españolas. El consiguiente aumento en las cargas financieras que experimentaron estas últimas empeoró su ya de por sí delicada situación y condujo a numerosas de ellas a la insolvencia, provocando dificultades a las instituciones financieras.

Como ha señalado Torrero, no se trata de cuestionar el

¹⁶ La ya citada memoria de este organismo correspondiente a 1983 señalaba: "para retribuir sus costes de pasivo y de transformación, muchos de estos bancos invertían en clientes de menor solvencia que aceptaban mayores cargas financieras o tomaban posiciones muy activas en los mercados inmobiliarios o en sociedades de financiación". FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS. Memoria 1983, pág. 13.

¹⁷ El estudio de las relaciones existentes entre el sector financiero y real de la economía española es una de las constantes que enmarcan los trabajos del profesor Torrero; cabe destacar, entre otras, las siguientes referencias: "La repercusión de los costes de la expansión bancaria". Investigaciones Económicas, núm. 1, septiembre-diciembre 1976. "El sistema financiero y la crisis de la economía española". Papeles de Economía Española, núm. 3, 1980. "Banca y crisis económica". Información Comercial Española, núm. 570, febrero 1981. Tendencias del Sistema Financiero Español. H. Blume Ediciones, Madrid 1982.

principio de la liberalización en sí, sino su oportunidad.¹⁸ En sus palabras, expresadas en la temprana fecha de 1975, "En mi opinión, el proceso ha de conducir a situaciones difíciles dentro de la Banca que, por supuesto afectará a las entidades con mayor tasa de expansión relativa, que coinciden con empresas pequeñas que no tienen las reservas que habrán de permitir a la gran Banca resistir la desaforada competencia que está teniendo lugar. Estas crisis pueden provocar un proceso de absorciones a precios moderados y el final puede ser el fortalecimiento de la gran Banca".¹⁹ El paso del tiempo iba a confirmar lo acertado de este diagnóstico.

Consideramos, en segundo lugar, que la toma de riesgos no puede explicarse exclusivamente como un factor autónomo e independiente ligado a la idiosincracia de cada banquero. Como mínimo, nos parece discutible sostener, como se hace implícitamente en este enfoque, que las conductas arriesgadas sólo se dan en las entidades que posteriormente experimentan un

¹⁸ El propio Torrero en uno de sus trabajos reproduce este párrafo de la introducción editorial del número 3 de la revista Papeles de Economía Española: "nadie, absolutamente nadie, ha articulado una alternativa válida a este criterio de reforma del sistema Financiero español. Se habrán podido alegar los peros condicionales que se quieran a esa política (de ritmo, de coordinación, de costes, de defensa y de respeto en suma, a posiciones e intereses), pero el hecho cierto es que hoy por hoy nadie ha articulado una meta y medidas diferentes que puedan discutirse como alternativa a la liberalización del sistema financiero para inspirar un proceso de reformas". Véase TORRERO, Antonio. Tendencias del Sistema Financiero...Op. Cit. pág. 106.

¹⁹ TORRERO, Antonio. "La evolución del sistema financiero". Boletín de Estudios Económicos, diciembre 1975, núm. 96, pág. 863.

proceso de crisis. En nuestra opinión, y sin tener que aceptar la totalidad de sus planteamientos, los trabajos ya comentados de Minsky proporcionan un análisis del comportamiento de los agentes económicos en general y de las entidades bancarias en particular, que explica por qué el sistema bancario en su conjunto tiende en periodos de expansión económica a incurrir en mayores riesgos. Aportan también alguna luz sobre las razones que impiden a la supervisión detectar con prontitud el incremento en los riesgos asumidos por el sistema.

Por lo que respecta al seguimiento de prácticas bancarias incorrectas o, si se prefiere, alejadas de la ortodoxia bancaria, hay que señalar que éstas no son patrimonio de la banca española. El fraude, la malversación de fondos y las operaciones especulativas han sido consideradas, por el contrario, el origen y la causa principal de los problemas de un buen número de instituciones financieras en todos los países.²⁰ Entendemos, pues, que es difícil hablar de crisis "diferencial española", a no ser que con esta expresión se quiera indicar que en nuestro caso las prácticas nocivas se han dado con una mayor frecuencia.

Paralelamente, y como ha señalado el profesor Cuervo, las prácticas irregulares, más que su causa, habrían sido la

²⁰ Andreu Missé reseñaba, en El PAIS del 21 de marzo de 1988, el estudio de Robert Clarke: An Evaluation of the Factors Contributing to the Failure of National Banks. Comptroller of the Currency. Washington, enero 1988, en el que se analizan las causas de la quiebra de 162 bancos comerciales estadounidenses entre 1979 y 1987. En las conclusiones del citado trabajo se afirma que las condiciones económicas no fueron ni la única ni la más directa causa de las quiebras bancarias; en un 89% de los casos, habrían sido debidas a la mala gestión, la falta de profesionalidad y las conductas fraudulentas.

manifestación de la crisis, en un último intento por salvar las entidades y, en algunas ocasiones, los patrimonios de los administradores.²¹ Recuérdese, en este sentido, que uno de los elementos que diferencia a las empresas bancarias de las comerciales e industriales es, precisamente, su mayor capacidad para retrasar la crisis y seguir operando sin que se vea afectada la confianza depositada en las mismas. Buena prueba de ello es que mientras que puede afirmarse que en España la crisis económica se inicia en 1975, sólo al final de la década, y en los primeros años ochenta, empieza a detectarse la crisis bancaria.

2. La intervención frente a la crisis bancaria

2.1.El modelo Bagehot

Todos los especialistas coinciden en afirmar que en el momento en que se detectan los primeros síntomas de la crisis bancaria, el Banco de España carecía de instrumentos legales

²¹ En las palabras de Alvaro Cuervo: "La crisis de solvencia del banco acentúa la tendencia a huir hacia adelante; se realizan actividades de dudosa legalidad económica, se afloran revalorizaciones inexistentes de activos, o bien se obtienen beneficios contables por operaciones de compraventa con empresas controladas por el propio banco. Los créditos insolventes no se amortizan ni se renuevan sino que se renuevan y los intereses se acumulan, haciendo operaciones de crédito ficticias; se altera la periodificación normal de intereses y gastos, se hacen operaciones de créditos con personas ficticias o testaferros para intentar salvar la cuenta de resultados". CUERVO, Alvaro. La crisis bancaria...Op. Cit., pág. 71.

adecuados para hacer frente a la misma. Se recuerda, en este sentido, que la única previsión al respecto era la contenida en el artículo 18 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, recogida a su vez en el artículo 12.b del Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, considerando como misión propia del Banco de España "ofrecer el concurso posible del Banco, dentro de su órbita de acción y compatible con la seguridad de sus operaciones, cuando así lo aconseje el interés general, a las instituciones de crédito que, habiendo acomodado su actuación a las buenas prácticas bancarias, se encuentren en caso de crisis general o por otras circunstancias, con dificultades de tesorería".

Para los bancos en crisis infractores de normas legales y reglamentarias, el artículo 57 de la citada Ley de 1946 preveía la expulsión del Registro de Bancos y Banqueros y su liquidación forzosa administrativa, con carácter de sanción. Desgraciadamente, como han destacado la mayoría de mercantilistas españoles, el régimen reglamentario que debía desarrollar este procedimiento nunca fue redactado, haciéndolo inviable en la práctica.²² La aplicación de la legislación mercantil general,

²² Pueden consultarse sobre esta cuestión IGLESIAS PRADA, Juan Luis y SANCHEZ ANDRES, Anibal. "Perfiles generales de la crisis en la banca española contemporánea". Revista de Derecho Mercantil, núm. 171, enero-marzo 1984, pp. 47-77.- PIÑEL LOPEZ, Enrique. "La crisis bancaria desde la óptica del derecho. Análisis de la legislación española reguladora de las crisis bancarias". Revista de Derecho Bancario y Bursatil, núm. 11, 1983, pp. 553-577. SANCHEZ CALERO, Fernando. "Las crisis bancarias y la crisis del derecho concursal. Orientaciones de política legislativa en el momento presente". Revista de Derecho Bancario y Bursatil, núm. 11, 1983, pp. 533-552.

con todas las dificultades y problemas que ello entraña, era, consecuentemente, la única vía de que se disponía para la puesta en liquidación de estas entidades.

La falta de instrumentos específicos para hacer frente a la insolvencia de las instituciones bancarias no puede considerarse, sin embargo, un hecho exclusivo de España. La mayoría de países europeos, en claro contraste con el caso de los Estados Unidos, se habrían encontrado, con matices, en una situación similar. Por su interés recordemos brevemente la experiencia del Reino Unido.

Como es sabido, el Banco de Inglaterra se ha mostrado hasta fechas recientes reacio a plasmar en normas específicas y concretas sus poderes de supervisión y ha preferido, en su lugar, utilizar la persuasión moral, los controles informales y los llamados pactos entre caballeros. En este enfoque, la comunidad bancaria es vista como un grupo de "gentlemen" que, a cambio de contar con la certeza de que en caso necesario el Banco Central acudiría en su ayuda, cumplen escrupulosamente las reglas de juego sugeridas por las autoridades.²³ Obviamente, este tipo de acuerdos deben ser reservados para aquellos considerados caballeros; esto es, los conocidos por los actuales banqueros. Se trataba, pues, de un modelo que controlaba socialmente el acceso a la actividad y que fomentaba la responsabilidad colectiva y la autoregulación.

El modelo británico se situaba así en las antipodas del

²³ Revell es considerado el primer autor en utilizar la expresión "vicarius participacion" para referirse al modelo británico de supervisión. Véase GARDENER, Edward. "Supervision in the United Kingdom", en GARDENER, E. (Ed.) Op. Cit.

existente en Alemania y, en menor medida, en los Estados Unidos, en los que no se solicita que los bancos se separen de su natural orientación maximizadora de beneficios pero, como contrapartida, se les enfrenta al riesgo de la quiebra. En otras palabras, la protección prestada por las autoridades en estos países no es total y se complementa con un autoseguro de los accionistas y los grandes depositantes. Otra cuestión, como hemos visto en el capítulo anterior, es que esta estrategia pueda aplicarse por igual a todas las entidades con independencia de su tamaño.

El crecimiento económico de la década de los sesenta altera los opiniones en torno a los beneficios del peculiar sistema financiero británico que pasa a ser considerado un obstáculo para la eficiencia y la innovación. Hirsch ha resumido, en nuestra opinión magistralmente, este cambio de actitud: "Un creciente coro de voces reclamaba insistentemente la apertura a la competencia de la banca británica y la reducción de los controles informales y administrativos a los que ésta se encontraba sometida que son ahora vistos como protectores de las instituciones existentes. Los analistas académicos, menos preocupados que sus predecesores por los acuerdos institucionales, argumentan que la base de la regulación oficial debía desplazarse hacia un general y anónimo control de la oferta monetaria y/o el crédito".²⁴

Las autoridades británicas aceptaron parcialmente este enfoque, relajando sus controles y flexibilizando el acceso a la

²⁴ HIRSCH, Fred. "The Bagehot problem". Manchester School of Economics and Social Studies, núm. 45, septiembre 1977, pp. 241-257.

actividad. El resultado fue la aparición de una constelación de "newcomers" que, aprovechando el contexto de expansión monetaria del período, experimentaron un crecimiento espectacular sin estar, paradójicamente, sometidos a la supervisión del Banco de Inglaterra. Hay que recordar que, en claro contraste con lo que ocurría en la mayoría de países desarrollados, en el Reino Unido no ha existido hasta la Banking Act de 1979, una definición formal del concepto de banco. Paralelamente, el Ministerio de Comercio, al amparo de la Companies Act de 1967, podía certificar que una determinada sociedad realizaba actividades bancarias con la consiguiente confusión.

Las peculiaridades del modelo británico iban a quedar claramente puestas de manifiesto cuando la crisis económica sacó a relucir la débil estructura sobre la que se asentaban estos "nuevos bancos", enfrentados ahora a graves problemas de liquidez y, en algunos casos, de insolvencia. Ante esta situación y para evitar una pérdida de confianza en el sistema, el Banco de Inglaterra organizó la llamada operación "Lifeboat", asegurando a los llamados bancos secundarios los fondos necesarios para restablecer sus niveles de liquidez. La novedad residía en que en esta ocasión, y a diferencia de otras muchas anteriores, el grueso de la ayuda no fue prestado por el Banco de Inglaterra sino por la comunidad bancaria; especialmente por los grandes bancos comerciales.²⁰ No podemos por menos que pensar que la

²⁰ Este tipo de operaciones de apoyo conjunto tiene sin embargo, algunos precedentes siendo el más conocido el de la crisis de la casa Barings en 1890. Con todo, Gardener no duda en calificar la operación salvavidas como "una nueva forma de prestamista de última instancia". Véase

confianza del público en esas grandes entidades ha tenido que acrecentarse tras este episodio.

El primer aspecto que, pensando en el caso español, interesa destacar de la experiencia británica es la rápida respuesta de la comunidad bancaria. Esta prestó "sin vacilaciones" su apoyo a unas entidades que no solamente habían infringido los standards de conducta generalmente aceptados, sino que habían sido hasta poco antes sus competidores más agresivos. Se recuerda, en este sentido, que en el punto máximo de la operación de apoyo los préstamos concedidos alcanzaron la cifra de 1,2 billones de libras, cantidad equivalente en esos momentos al 40 por cien del capital y las reservas de los principales bancos comerciales.

En segundo lugar, la mayoría de expertos coinciden en señalar que fue precisamente la ausencia de normas propia del modelo británico, lo que facilitó una respuesta rápida y flexible a los problemas planteados por la crisis de los "Fringe Banks".²⁴ No obstante, se reconoce también la necesidad de modificar algunos aspectos de esa peculiar relación ya que no en vano, las limitaciones de la inspección fueron uno de los elementos que

GARDENER, Edward. Op. Cit. pág. 10.

²⁴ La opinión de que una operación como la "Lifeboat" sólo se podía realizar en el Reino Unido ha sido expresada por Reid en los siguientes términos: "Los americanos nunca habrían conseguido actuar con rapidez ante una emergencia de esta clase; la Reserva Federal tardaría tres meses en consultar a todas las partes implicadas. En Francia el Ministerio de Finanzas habría intervenido inmediatamente tomando el control de las entidades. En Alemania Federal los bancos estaban en esa época tan poco relacionados, tanto entre sí como con el Banco Central, como para embarcarse en una operación de esas características". Véase REID, Margaret. Op. Cit. pág. 18.

contribuyeron a la emergencia de la crisis. La ya citada Banking Act de 1979, en contra precisamente de esa falta de tradición escrita, ha institucionalizado los poderes de supervisión del Banco de Inglaterra sobre toda la comunidad bancaria.

Las estrechas relaciones de colaboración que desde siempre han existido entre el Banco de Inglaterra y la comunidad bancaria privada de la City y el sentido, incubado asimismo durante años, de responsabilidad de los banqueros ingleses, han sido destacados como los principales factores que explican este comportamiento. Esta tesis no es, sin embargo, aceptada unánimemente. Para Hirsch, los grandes bancos británicos se quejaron por tener que aportar sus fondos y consideraron esta operación como el final de un modelo de competencia -el existente en el status quo anterior- y el de una creencia: que el apoyo del Banco Central estaba disponible para toda la comunidad bancaria.²⁷ La inclusión en la citada Banking Act de 1979 de un esquema de seguro de depósitos meramente asegurador que, en las palabras significativas de Cooke, "permita a las autoridades el dejar que un banco caiga con la tranquilidad de que los pequeños depositantes recibirán alguna compensación", podría considerarse que está en esa línea.²⁸ El seguro tendría, además, la ventaja adicional de hacer recaer parte de los costes de la crisis sobre sus propios causantes.

Volviendo al caso español, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 que recordábamos al principio de este apartado, no dejaba de

²⁷ HIRSCH, Fred. Op. Cit.

²⁸ COOKE, Peter. "Las crisis bancarias en el Reino Unido. Enfoques para su solución" en AEB y UIMP (Eds.) Op. Cit. pág. 231.

ser coherente con lo postulado por la doctrina del prestamista de última instancia. En línea con lo que solicitaba Bagehot, el Banco Central explicita su disposición a prestar su apoyo y lo limita a las entidades solventes pero temporalmente ilíquidas.²⁹ La posición de desprotección formal en la que quedaban los depositantes era, asimismo, más aparente que real. La salvaguarda del ahorro privado fue precisamente uno de los factores que llevaron a las autoridades a reforzar, a partir del final de la guerra civil, sus niveles de control e intervención sobre la actividad bancaria, generando un sistema bancario con unos reducidos niveles de competencia y beneficios estables poco propenso a experimentar crisis bancarias.³⁰ La cláusula que vinculaba la prestación de ayuda al seguimiento de la ortodoxia bancaria no iba a ser, por otra parte, un obstáculo insalvable para que el Banco de España acudiera en apoyo de aquellas instituciones que en el periodo 1946-1974 experimentaron

²⁹ Para López Roa, la inclusión en la L.O.B de 1946 de una cláusula relativa a la protección de las entidades "da fe del contrato entre la autoridad monetaria y la banca privada por el cual a cambio de financiación cierta el sistema bancario, en su conjunto, quedaba amparado en cuanto a su seguridad última". LOPEZ ROA, Angel Luis. "Banca privada: Ordenamiento, reforma y evolución". Boletín de Estudios Económicos de Deusto, vol. XXXV, núm. 111, diciembre 1980, pág. 451.

³⁰ Preservar la seguridad de los depositantes, habida cuenta de los numerosos episodios de crisis acaecidos a finales del XIX y principios del XX, fue también uno de los principios inspiradores de la Ley Cambó de 1921. Sobre esta cuestión puede consultarse: BANCO DE BILBAO. Una historia de la banca privada en España. Bilbao, 1982.

dificultades.³¹ Los deseos insatisfechos de expansión de una parte de la comunidad bancaria hicieron el resto y los escasos episodios de crisis se resolvieron por la vía de las absorciones y el apoyo monetario del Banco Emisor.

Como ya hemos comentado, y al igual que lo ocurrido en el Reino Unido, la crisis económica sacó a relucir la débil estructura sobre la que se asentaban la mayoría de nuevos bancos y banqueros españoles. En nuestro caso, bien sea por su menor capacidad para exigir la colaboración de la comunidad bancaria o por la negativa de ésta a prestar su apoyo, El Banco Central va a ser el primero que va a tener que aportar sus fondos para mantener la confianza del público en las instituciones. Ciertamente, los problemas de los bancos españoles van a ser básicamente de solvencia y no de liquidez. Complementariamente, cabe plantearse si la comunidad bancaria estaba en condiciones de poder acudir en apoyo de las instituciones en dificultades.

2.2. La creación del seguro de depósitos

Según López Roa, las autoridades españolas llevaban tiempo estudiando la posibilidad de introducir un esquema de seguro de depósitos y ya "habían recabado la opinión de la Banca al

³¹ A tenor de la información disponible no parece que la expresión "habiendo acomodado su actuación a las buenas prácticas bancarias" pueda aplicarse, por ejemplo, al Banco de Siero y su filial el Banco Murciano que, según Alvaro Cuervo, entran en crisis como consecuencia "de la imprudente gestión y los delitos monetarios en que había incurrido su presidente". CUERVO, Alvaro. Op. Cit. pág. 18.

respecto".³² La inminencia de la crisis, prosigue, habría precipitado su introducción. Para Gonzalo Gil, se recurre a este instrumento "siguiendo en ello recomendaciones formuladas por las autoridades comunitarias y las prácticas adoptadas en algunos países integrantes de la CEE".³³

Lo cierto es que en 1977, y mediante dos reales decretos, se crean los Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Bancos.³⁴ Ambos, en una primera etapa, se configuran simplemente como mecanismos meramente aseguradores que entran en funcionamiento con posterioridad a la declaración de quiebra de la entidad. La cobertura se fija en 500.000 pesetas y ha sido progresivamente elevada hasta alcanzar el 1.500.000 actual. En las páginas que siguen a continuación se analiza exclusivamente el Fondo en Establecimientos Bancarios, centrándonos únicamente en aquellos aspectos que creemos arrojan alguna información relevante sobre el funcionamiento y peculiaridades del caso

³² LOPEZ ROA, Angel Luis. "El proceso de reforma del Sistema Financiero Español". Información Comercial Española, núm. 596, abril 1983, pág. 59.

³³ GIL, Gonzalo. Sistema Financiero Español. Banco de España, Colección de Estudios Económicos, núm. 29, 4 edición, Madrid 1986, pág. 77.

Suponemos que Gil se refiere a los primeros borradores de la Primera Directiva de Coordinación que incluían un proyecto, no incorporado en el texto definitivo, de creación de un esquema de seguro de depósitos en todos los países de la Comunidad. Por lo que hace referencia a la segunda parte de su afirmación, es significativo resaltar que en ese momento Bélgica (1975) y Alemania (1966) eran los únicos países comunitarios que disponían de un esquema de garantía de los depósitos.

³⁴ Nos referimos a los Reales Decretos 3047 y 3048 del 11 de noviembre de 1977 publicados en el Boletín Oficial del Estado de 26 de noviembre del mismo año.

español.³⁵

La Federal Deposit Insurance Corporation ha sido el modelo de referencia obligado para todos los países a la hora de instrumentar un esquema de seguro. El caso español no ha sido una excepción pudiéndose incluso, en algunos aspectos, hablar de adaptación literal. Este sería, por ejemplo, el caso cuando se regula la necesaria publicidad de la adscripción al Fondo.³⁶ En un país como los Estados Unidos que cuenta con más de 11.000 bancos y en el que una parte de los mismos puede escoger libremente si se adhiere al seguro; esta norma posiblemente tenga sentido. Su justificación en nuestro país, en el que la pertenencia al seguro es de hecho obligatoria, se nos antoja mucho menor. Por otra parte, y a la vista de como se han desarrollado los acontecimientos, cabe preguntarse por el efecto

³⁵ Las memorias anuales del Fondo de Garantía en Establecimientos Bancarios incluyen un apéndice legislativo en el que se detallan las principales modificaciones introducidas paulatinamente en la normativa. Una explicación detallada del funcionamiento del Fondo, aunque centrada más en los aspectos jurídicos, se encuentra en SANCHEZ CALERO, Fernando. "El Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios". Revista de Derecho Bancario y Bursatil, núm. 1, enero-marzo 1981, pp. 13-77. Pueden consultarse también: ANTON, José. "El Fondo de Garantía de Depósitos". Papeles de Economía, núm. 3, pp. 184-191; MAROTO ACIN, J. Antonio. "Nota sobre los fondos de garantía de depósitos: Antecedentes, desarrollo y situación actual". Papeles de Economía Española, núm. 18, pp. 122-126.

³⁶ El artículo quinto del Real Decreto 3048/1977 señala textualmente que: "Los bancos integrados en el Fondo harán pública esta circunstancia en la forma que determine el Banco de España, el cual a su vez, insertará en el BOE anualmente la relación de dichas entidades".

que tendría la aplicación de esta medida en la actualidad.³⁷

La influencia estadounidense se detecta también en la inclusión en nuestro articulado, y en el de la mayoría de países, de una cláusula reguladora de la expulsión del seguro cuando la entidad no atienda a las indicaciones formuladas por el Banco de España en el sentido de adecuar su conducta a las buenas prácticas bancarias. Nuestra opinión sobre los más que probables efectos de esta medida ya ha sido expuesta en el capítulo III. Baste aquí señalar que equivale a firmar la "pena de muerte" de la entidad sin evitar la intervención de las autoridades.

Además de la expulsión, la normativa reguladora prevé también la exclusión voluntaria del mismo; aparentemente estamos pues ante un sistema de adscripción libre semejante, con matices, al caso estadounidense. El problema, que convierte "de facto" en obligatorio el seguro en nuestro país, es que el ejercicio de esa opción conlleva la renuncia al acceso a la financiación del Banco de España. El precedente de esta medida se encuentra en la Banking Act americana de 1933 que vincula la pertenencia a la FDIC con el acceso a la Federal Reserve System.

Las particularidades del sistema español empiezan a detectarse cuando se analiza su forma de financiación. A diferencia del modelo seguido en la mayoría de países, el seguro no se nutre únicamente con las primas satisfechas por la

³⁷ En la exposición de motivos del citado decreto se señalaba: "La publicidad que se prevé respecto a la existencia del Fondo de Garantía y de las entidades a él acogidas constituye sin duda, salvaguarda eficaz para el ahorro y prestigio de las entidades de crédito, sin merma alguna de su libertad de actuación en un marco de libre competencia".

comunidad bancaria, sino que cuenta también con los recursos del Banco de España. En una primera formulación, los bancos ingresan una cuota inicial y única equivalente al 1 por mil de sus depósitos a 31 de diciembre de 1976, ajustable anualmente en función de la evolución de los depósitos; El Banco de España, a su vez, aporta una cantidad de igual cuantía que la de la suma de todos los bancos. A partir de 1980 se implanta el régimen de cuotas de periodicidad anual que rige en la actualidad.³⁶ No es ocioso recordar que las cuotas pagadas por los bancos fueron hasta 1980 computables en el coeficiente de caja. En otras palabras, eran unos fondos cuya alternativa de empleo era, en la práctica, nula desde el punto de vista de su remuneración. Revell, por su parte, ha destacado la reducción en el coste real soportado por los bancos que supone que las primas tengan, a partir de esa fecha, la consideración de gasto fiscalmente deducible.³⁷

Varios han sido los argumentos utilizados para justificar la financiación mixta del seguro de depósitos. El primero destaca las ventajas para la sociedad en su conjunto que se derivan de la estabilidad del sistema financiero. Gámir, con ocasión del debate parlamentario sobre la convalidación o derogación del Real Decreto Ley 4/1980 de 28 de marzo por el que se dotaba de personalidad jurídica al Fondo de Garantía, ha sido posiblemente

³⁶ La contribución de los bancos y, por consiguiente, la del Banco de España, fue elevada al 1,2 por mil de los depósitos en 1985.

³⁷ REVELL, Jack. Changes in Spanish Banking. Banco de Vizcaya, 1984.

el que mejor ha expuesto esta postura: "Si partimos de que hay un beneficio social superior al beneficio privado; si partimos de que no solamente se protege a los entes que hacen el contrato de depósito, sea el depositante, sea el banco, sino que también nos interesa un bien superior, que es el bien de la seguridad financiera, y nos interesa sobre todo en una economía en crisis como la actual, sería perfectamente ortodoxo, dentro de cualquier manual de política económica, que, en este caso, la financiación sea en parte privada y en parte pública".⁴⁰

Sin negar el elevado beneficio social que se deriva del mantenimiento de la estabilidad financiera, pensamos que es discutible que de ese argumento se deduzca que el seguro de depósitos deba ser, por sistema, financiado total o parcialmente con fondos públicos. Esta actuación no tiene solamente en contra toda la doctrina relativa a la no injerencia de los poderes públicos en las actividades privadas, sino que, además, como ya hemos visto, carece de respaldo en la práctica. Recuérdese que únicamente Argentina, Líbano y España disponen de un sistema de seguro de depósitos financiado conjuntamente con recursos públicos y privados. Otra cuestión, a nuestro modo de ver distinta, es que invocando precisamente la necesaria estabilidad del sistema financiero, las autoridades se vean puntualmente obligadas a intervenir y a utilizar, si es preciso, sus recursos para ello.

En la defensa de su tesis, Gámir recurre a los artículos

⁴⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 24 de abril de 1980, núm. 85, pp. 5654-5672.

reiteradamente citados en el capítulo anterior de Gibson y Scott y Mayer, afirmando que los mismos demuestran teóricamente la coherencia de un seguro de depósitos mixto. En nuestra opinión, estos autores se limitan a señalar la necesidad de diferenciar entre dos tipos de crisis bancarias: las "normales", que deberían ser cubiertas por la FDIC, y las causadas por una "depresión en la economía" que, imputables en parte a los fallos de la política económica seguida por las autoridades, deberían ser sufragadas por la FED. En ningún momento, pues, defienden que el seguro de depósitos deba ser financiado con fondos públicos y privados. Por otra parte, el argumento de Gámir es cuanto menos peligroso ya que si aplicamos este razonamiento al caso español, podría entenderse como un reconocimiento de los errores de la política gubernamental.

Un segundo argumento, desarrollado asimismo por Gámir, en favor de la financiación mixta del seguro de depósitos es el carácter obligatorio que reviste en nuestro país la pertenencia a ese organismo. Utilizando de nuevo sus palabras: "Es coherente que si, en parte, no digo que formal y legalmente, pero si de hecho, se les fuerza a entrar en el fondo, la financiación sea simultáneamente pública y privada".⁴¹

De nuevo nos permitimos discrepar de las posiciones defendidas por Gámir. Austria, Canada, Finlandia, Holanda, Japón, Noruega, Reino Unido y Turquía disponen de un esquema de seguro de adscripción obligatoria financiado exclusivamente con las aportaciones de la comunidad bancaria. En los casos de Austria y

⁴¹ Diario de Sesiones pag. 5648.

Finlandia se trata, además, de sistemas administrados por los propios bancos. Más sólido nos parece, por consiguiente, el razonamiento inverso: no parece que tenga mucho sentido que un organismo considerado tradicionalmente mutualista se nutra de fondos públicos y se exima al mismo tiempo de esa carga a una parte de los integrantes de la comunidad bancaria.

Mucho más pragmático, Alvarez Rendueles justifica la participación pública en la financiación del seguro de depósitos por razones de oportunidad, "pues la consolidación de las aportaciones se produjo cuando ya eran conocidos un buen número de siniestros que estaban incluidos en la tarea a desarrollar por el Fondo. Por ello no parecía prudente ni razonable cargar excesivamente la cuenta de resultados de las entidades sanas, que no habían podido seleccionar a sus asociados, con las pérdidas provocadas por conductas y situaciones ajenas".⁴²

La ventaja de este argumento es su realismo; El fondo carecía de recursos y era preciso tomar una decisión. Aunque posiblemente sea una cuestión que carezca de importancia en el momento actual, cabe preguntarse si era preciso que el Banco de España se integrara como socio en el Fondo o hubiese bastado que actuase como mero prestamista del mismo.⁴³ Precedentes de esta

⁴² ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. "La experiencia española reciente en el tratamiento de la crisis bancaria". Boletín Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, vol. XXVII, núm. 6, noviembre-diciembre 1981, pp. 274-281.

⁴³ Como se verá más adelante, es posible que esta última fórmula hubiese planteado problemas jurídicos al no disponer el Banco de España de poderes para prestar sus fondos en eventual beneficio de actividades privadas.

última fórmula no faltaban. Como vimos en el capítulo III, la posición de debilidad en que se encontraba la banca estadounidense tras la crisis de los años treinta, llevó al Gobierno de los Estados Unidos a financiar, sin que faltaran las protestas, la capitalización inicial del fondo asegurador. Transcurridos diecisiete años, la Agencia Federal había reembolsado al Tesoro el capital inicial y los intereses devengados por éste. Cabe señalar también en esa línea, el caso de Japón, donde el capital inicial del Deposit Insurance Corporation establecido en 1971 fue proporcionado por las aportaciones a partes iguales del Gobierno, el Banco del Japón y las instituciones financieras.

En definitiva, todo parece indicar que fueron las circunstancias especiales en que se encontraba el sistema financiero español las que indujeron a las autoridades a optar por participar en la financiación del seguro de depósitos.

Aceptar esta tesis implica, evidentemente, apostar por una modificación en el futuro del sistema de financiación seguido hasta la fecha, una vez el Fondo de Garantía haya alcanzado, que no recuperado, la solvencia patrimonial. La reciente modificación introducida en la Ley 37/1988 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, elevando las cuotas de los bancos y reduciendo la aportación del Banco de España, parece que se enmarca en esa línea. Según la nueva normativa, el Fondo se nutrirá con las aportaciones anuales de los bancos integrados en él equivalentes al 2 por mil de sus depósitos y por las aportaciones, igualmente de carácter anual, del Banco de España

iguales al 50 por cien de aquellas.⁴⁴ Se faculta asimismo al Gobierno par aumentar la aportación de la comunidad bancaria hasta el 2,5 por mil de los depósitos.

Por ser una reacción que se repite en los demás países que disponen de un esquema de seguro cada vez que se toma una medida de estas características, no debe sorprender que la banca española se haya quejado de este aumento en su contribución al Fondo. En este caso en concreto se critica que al no existir argumentos técnicos que justifiquen la medida, se haya recurrido al tópico de los excelentes resultados alcanzados por la banca en los últimos ejercicios. Se trataría, por tanto, de una medida de "imagen política" como lo demuestra el hecho de que "la iniciativa esta vez no haya partido del Banco de España sino del Grupo Parlamentario Socialista, el cual, si tenemos que creer las manifestaciones de la Administración, ha actuado en forma independiente del Gobierno".⁴⁵ Sin entrar en el fondo de la discusión no hay que olvidar que desde 1986, y debido básicamente al fuerte crecimiento que han experimentado nuevos pasivos distintos a los depósitos bancarios, las cuotas abonadas por la comunidad bancaria han sido inferiores a las de los años precedentes.

Una vez tomada la decisión de introducir en nuestro

⁴⁴ La elevación de las primas a pagar por la banca ya había sido solicitada sin éxito en 1987 por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal Supremo. Véase Resolución de la citada Comisión del 27 de mayo de 1987. Boletín Oficial del Estado, núm. 150, 24-6-1987.

⁴⁵ TERMES, Rafael. Informe a la Asamblea General de la AEB, 30 de marzo de 1989, pág. 43.

ordenamiento un esquema de seguro de depósitos, las autoridades españolas podían elegir, a tenor de la experiencia internacional, entre dos grandes modelos: el meramente asegurador y el que goza de amplios poderes de intervención. Como es sabido, inicialmente se opta por la primera alternativa. Nuestros gobernantes parecen querer así seguir al pie de la letra la evolución de su homónimo americano restringido también en sus orígenes al pago de depósitos hasta el límite asegurado.⁴⁶

El decantamiento en favor de la opción aseguradora no deja de ser coherente con el proceso de liberalización que habían emprendido las autoridades españolas pocos años antes. En términos generales, podría afirmarse que se abandona un modelo basado en el control ex-ante, las limitaciones en la competencia y, como contrapartida, la protección total, para adoptar un enfoque basado en mayor medida en la disciplina de la quiebra. La lectura del primer párrafo de la exposición de motivos del Real Decreto por el que se crea el Fondo, no hace sino reafirmar esta hipótesis "La libertad de mercado tiene, como consecuencia ineludible, la responsabilidad del empresario por todos sus actos de gestión y el sometimiento de cuantos con él contratan a las normas jurídicas establecidas para dirimir cualquier situación

⁴⁶ Únicamente un fallo en la transcripción del texto original puede explicar el error en que incurre Miguel Boyer cuando afirma: "Inicialmente, el sistema del Fondo de Garantía estaba concebido como su homólogo norteamericano, es decir, el FDIC, para asegurar los depósitos, y no tanto como el Seguro Federal de Depósitos para adquirir activos y pasivos que llegan a producir el troceamiento auténtico de bancos en los Estados Unidos". BOYER, Miguel. "Crisis Bancarias: Planteamientos de Futuro" en Crisis Bancarias: Soluciones Comparadas. Op. Cit. pág. 374.

anómala en defensa de sus intereses y derechos, correspondiendo a la Administración vigilar el cumplimiento de las normas vigentes".⁴⁷ López Roa, en la misma línea, afirma que los fondos de garantía de depósitos "nacen para contribuir a la libertad del mercado y proteger al ahorrador".⁴⁸

Como ya hemos comentado, esta estrategia, ciertamente legítima, presenta varios problemas. En primer lugar, parece difícil que pueda aplicarse uniformemente a todas las entidades con independencia de su tamaño.⁴⁹ En segundo lugar, y a tenor de la protección parcial que se proporciona a los depositantes, tiene una limitada capacidad para asegurar la estabilidad del sistema financiero. Obliga, por último, a matizar la expresión que ha hecho fortuna de que las autoridades han seguido un procedimiento de prueba-error hasta alcanzar el instrumento óptimo. En otras palabras, lo que la crisis bancaria va a poner en entredicho no es el seguro tal como se había diseñado, sino la estrategia basada en la disciplina de mercado que éste representa.

⁴⁷ Real Decreto 3048/1977 de 11 de noviembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 26 de

⁴⁸ LOPEZ ROA, Angel Luis. "Origen y Gestión...." Op. Cit. pág.29.

⁴⁹ Revell ha destacado que uno de los privilegios de que disfrutaban los grandes bancos es la certeza de que el Banco Central no permitirá nunca su quiebra. En sus palabras: "Ningún Banco Central ha adquirido jamás un compromiso público en este sentido, pero todo el mundo sabe que es así, aunque sólo fuera por el peligro de efecto dominó que tendría la quiebra de un banco grande". REVELL, Jack. Mergers.... Op. Cit., pág. 255.

2.3. El Banco de España como prestamista de primera instancia

A finales de 1977 el Banco de Navarra, una entidad pequeña, con un pasivo en torno a los 10.000 millones de pesetas, una plantilla de 400 empleados y 64 oficinas se encontraba al borde de la suspensión de pagos. El detonante concreto de esta situación -la negativa de la mayor parte de la comunidad bancaria a seguir proporcionándole financiación en el mercado interbancario- no debe ocultar los graves problemas de solvencia que afectaban a esta entidad que, a su vez, no eran más que el resultado de las políticas especulativas y fraudulentas seguidas por la entidad prácticamente desde su creación.

Como es sabido, el temor a que se desencadenara una pérdida de confianza en el sistema de incalculables consecuencias, llevó al Gobierno a intentar evitar la suspensión de pagos del Banco de Navarra. A tal fin, el 17 de enero de 1978 y a la vez que se anunciaba la suspensión de su cotización en Bolsa, el Banco de España se hacía cargo de su administración. El mismo día, el Boletín Oficial del Estado publicaba un real decreto autorizando al Fondo de Garantía a entrar en funcionamiento "en la cantidad necesaria para hacer frente a las posibles retiradas de depósitos garantizadas por él" cuando "exista peligro de insolvencia en una entidad bancaria" y se considere "concurren razones de interés público que aconsejan una administración ordenada de la misma".⁵⁰

Esta decisión fue contestada en el seno de la comunidad bancaria partidaria, según todos los indicios, de la aplicación

⁵⁰ Real Decreto 54/1978 de 16 de enero.

de los principios de la economía de mercado. Sin poder ser consideradas representativas de la opinión del conjunto de la comunidad bancaria, las palabras de Emilio Botín no dejan de ser significativas: "Lo que nunca será aceptable será reflotar con dinero del contribuyente instituciones que la total incompetencia, una mala entendida ambición o la deshonestidad de sus dirigentes, han llevado a esa situación".⁵¹ Mucho más comedido, Rafael Termes señalaba poco después de haberse tomado la medida, que la AEB "comprendía" pero no compartía las razones que habían llevado al Gobierno a intentar evitar la suspensión de pagos del Banco de Navarra.⁵²

Más confusión existe sobre la postura mantenida al respecto por el Banco Emisor. Según Alejandro Albert, "la actitud del Banco de España, en un principio, fue dejar el Banco a su suerte".⁵³ Para López de Letona, a la sazón Gobernador del Banco de España, este organismo se limitó a señalar al Gobierno la situación de insolvencia en que se encontraba la entidad en cuestión, la falta de instrumentos alternativos y las consecuencias que podían derivarse de su liquidación.⁵⁴

⁵¹ Revista del Fomento de la Producción, 1-7-1978.

⁵² Véase su Informe a la Asamblea General de la AEB correspondiente a 1977.

⁵³ ALBERT, Alejandro. "El tratamiento de las crisis y saneamiento de bancos desde la óptica bancaria" en AEB y UIMP (Eds.) Crisis Bancarias: Soluciones Comparadas Op. Cit., pág. 135.

⁵⁴ LOPEZ DE LETONA, José Maria. La crisis bancaria: ¿Punto Final?. Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona el 12 de abril de 1987. Ejemplar mimeo.

Los problemas, debidos básicamente a la falta de colaboración del principal accionista de la entidad, que comportó la pretendida "administración ordenada" del Banco de Navarra y la certeza de lo inviable que resultaba su saneamiento llevaron al Consejo de Ministros a decretar, en mayo de 1978, la liquidación administrativa de la entidad y su baja en el Registro de Bancos y Banqueros. Las mismas razones utilizadas para justificar la intervención de la entidad explican, en nuestra opinión, que el Banco de España optara por reembolsar por cuenta del Fondo de Garantía el conjunto de los depósitos.⁸⁵

La solución que hubo que dar al Banco de Navarra puso de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos para el tratamiento de las crisis bancarias distintos a la declaración de quiebra y el pago de los depósitos asegurados. Como primera posibilidad, el Banco de España sugirió a algunos bancos realizar "operaciones bilaterales de absorción, federación, reforzamiento o apoyo de otros bancos en situación más o menos delicada".⁸⁶ Se trataba, en definitiva, de reeditar las operaciones de absorción realizadas a finales de la década de los sesenta. El problema surge cuando se discuten las condiciones en que debían realizarse estas operaciones; para la AEB, era preciso contar en esta ocasión con ayudas extraordinarias del Banco de España; para el Gobierno, era deseable, en cambio, evitar la utilización de

⁸⁵ Como se recordará, el Banco de los Pirineos, declarado en quiebra en 1981, es el único caso en el que ha funcionado la cobertura del Fondo de Garantía hasta el límite legal.

⁸⁶ TERMES, Rafael. Informe a la Asamblea General del 28 de marzo de 1978, pág.12.

recursos públicos en eventual beneficio de intereses privados, especialmente el de los antiguos directivos y accionistas de la entidad en dificultades.

La alternativa a la ausencia de soluciones estrictamente privadas fue la creación el 1 de marzo de 1978 de Corporación Bancaria, una sociedad anónima sin ánimo de lucro con un capital social de 500 millones de ptas., suscrito a partes iguales por el Banco de España y el conjunto de la banca privada. Su objetivo era incidir en los dos aspectos considerados básicos para el reflotamiento de una entidad en dificultades: inyectar recursos y nueva gestión. En síntesis, el "modus operandi" se iniciaba con la compra al precio simbólico de una peseta, o al resultante de su posterior valoración, del paquete mayoritario de acciones del banco en crisis. Tras ello resultaba factible, al menos en teoría, nombrar una nueva administración que procedería al saneamiento de la entidad con la ayuda del Banco de España. Una vez realizado éste, el banco debería ser ofertado de nuevo al sector privado mediante la oportuna subasta.

Interesa resaltar que es precisamente la confianza que la aporta la nueva gestión la que permite al Banco Central prestar su ayuda financiera. Nótese, además, la falta de "legitimación jurídica" de tales apoyos, al estar todavía en vigor la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 que, como se recordará, limitaba esta medida a aquellas entidades que hubieran seguido una "conducta adecuada".

En esa línea, uno de los aspectos que más llama la atención cuando se analiza a posteriori la evolución de Corporación

Bancaria, es su naturaleza jurídica: una sociedad mercantil privada carente de la "autoritas" propia del poder público que parecía exigir el tratamiento de las crisis bancarias. Su justificación era superar las trabas legales que limitaban la capacidad de actuación del Banco de España; concretamente las impuestas por el Decreto-Ley 18/1962 de 7 de junio de Nacionalización y Reorganización del Banco que en su artículo 27 señalaba que éste "se abstendrá de realizar operaciones directamente con entidades, empresas o personas particulares, salvo que por razón de interés público sea autorizado previamente y para cada caso concreto, por el Consejo de Ministros". Administrar en estas condiciones un banco, ha señalado Fuentes Quintana, "hubiera sido imposible".⁸⁷

Un segundo aspecto que creemos que merece la pena destacar, es el reducido capital social de la Corporación. En nuestra opinión, este hecho se explica por la negativa de la banca privada a aportar sus fondos para el salvamento de bancos ya que, como señaló Termes en su momento, "El compromiso tácito aceptado por la comunidad bancaria, en esta ocasión, es ni más ni menos que la gestión de la Corporación".⁸⁸ Correspondía, por tanto, al Banco de España aportar los apoyos financieros temporales necesarios para el reflotamiento de los bancos en crisis y quizás por esa razón, el mercado interbancario se mantuvo generalmente cerrado a los bancos de la Corporación. Discrepamos, por

⁸⁷ FUENTES QUINTANA, Enrique. "Sistema Financiero..." Op. Cit. pág. 24.

⁸⁸ TERMES, Rafael. Informe a la Asamblea General de la AEB, 28 de marzo de 1978, pág.13.

consiguiente, de aquellos que equiparan Corporación Bancaria con la operación "Lifeboat" orquestada en el Reino Unido en favor de los bancos secundarios. Como ya hemos explicado, los grandes bancos ingleses fueron los que soportaron la mayor parte del riesgo de la operación, siendo únicamente requerida la participación financiera del Banco de Inglaterra cuando la contribución de la banca alcanzó tal tamaño que podía poner en peligro su propia solvencia. Ciertamente, también es preciso reconocer que en el caso británico se trataba de apoyar a bancos con problemas de liquidez y no de solvencia.

La división del trabajo establecida en el caso español tenía, no obstante, un aspecto positivo: La aportación de gestión. El Banco de España no disponía, ni dispone, de una nómina permanente de expertos administradores y gestores bancarios a los que recurrir en caso de necesidad para situar al frente de los bancos en crisis. Era, por consiguiente, preciso contar con la comunidad bancaria, única capaz de aportar la necesaria capacidad de gestión. Pensando en el futuro, éste posiblemente sea uno de los factores que juegan a favor de mantener la actual administración conjunta del Fondo de Garantía. También es cierto que los organismos de carácter gubernamental no plantean ningún problema potencial de conflicto de intereses, siendo más fácil transferirles amplios poderes inspectores sobre las entidades aseguradas.

Un tercer rasgo que queremos resaltar es el tratamiento dispar dado a los accionistas de los bancos en crisis administrados por Corporación Bancaria. Si aceptamos, obviando el

siempre espinoso tema de la valoración de activos, que en todos los casos las pérdidas acumuladas eran superiores a los recursos propios, la solución ortodoxa hubiera sido reducir a cero el valor de las acciones. Los porcentajes de reducción del capital social fueron, en cambio, del 90% en el Banco Meridional, del 50 % en el Banco de Valladolid y de tan solo el 35 % en los Bancos de Granada y Valladolid. Estas diferencias sólo pueden explicarse por el deseo, reconocido como tal por las autoridades, de dar un trato más favorable a los accionistas minoritarios de estas entidades, aprovechando que los administradores ya habían sido fuertemente penalizados con la compra a una peseta de su paquete de acciones. Nótese que es precisamente en el caso en el que existían menos accionistas minoritarios -el Banco Meridional- donde el porcentaje de reducción fue mayor.

La labor de la Corporación Bancaria no iba a estar exenta de dificultades. En primer lugar, por las trabas impuestas por los antiguos administradores y propietarios de las entidades intervenidas que, salvo en contadas ocasiones, la acusaron de ser la causante de todos sus males. En segundo lugar, parte del público no llegó a comprender la verdadera naturaleza de la intervención y el anuncio de ingreso en la Corporación iba acompañado de retiradas masivas de fondos de las entidades implicadas. Se daba así la paradoja de que el saneamiento formal producía salidas de tesorería por volúmenes semejantes a los aportados para el reflotamiento. Por otra parte, la práctica seguida de adquirir únicamente la mayoría del capital, además de ser excesivamente rígida cuando la propiedad se encontraba

dispersa entre un número elevado de accionistas, dificultaba la posterior venta de las entidades al tener los nuevos compradores que hacer frente al problema no resuelto de los derechos de los accionistas minoritarios que no habían cedido sus títulos a la Corporación.

La medida excepcional que supuso la creación de Corporación Bancaria se complementó con otra no menos singular: El otorgamiento de poderes al Banco de España para acordar, con carácter cautelar, la suspensión temporal de los órganos de administración y dirección de una entidad bancaria y su sustitución por administradores provisionales nombrados por el Banco Emisor.⁵⁹ Dado que, según todos los indicios, estos poderes fueron concedidos para evitar la repetición de las situaciones rocambolescas que se habían producido en algún caso concreto, no ha de extrañar que los juicios sobre su utilidad sean dispares.⁶⁰ Mientras que para Alvarez Rendueles, fue una medida determinante para la solución de la crisis bancaria, para Fuentes Quintana, por el contrario, "la utilidad práctica de ese decreto ha sido hasta hoy muy reducida, pues la aplicación de sus medidas más

⁵⁹ Estas competencias recogidas en el Real Decreto Ley 5/1978 de 6 de marzo, han sido utilizadas en cuatro ocasiones: Banco de Asturias, Promoción de Negocios, Occidental y Comercial Occidental.

La FDIC estadounidense dispone también de poderes para suspender a los directivos de las entidades bancarias aseguradas que, al igual que en el caso español, han sido raramente utilizados.

⁶⁰ Concretamente, lo acaecido en el Banco de Navarra, en el que el administrador plenipotenciario nombrado por el Banco de España, tuvo que hacer frente a una querrela y a una demanda de procesamiento presentadas por el antiguo presidente del banco.

bien parece agravar que resolver una situación de crisis bancaria, al tiempo que constituye un semillero de costosos pleitos".⁶¹ ⁶²

A mediados de 1980 el Banco de España había prestado, en condiciones sensiblemente inferiores a las del mercado, 47.000 millones de ptas a los bancos cuyo control había asumido la Corporación. Válidos para evitar el colapso y la suspensión de pagos, estos recursos no eran, sin embargo, suficientes para liquidar las cuantiosas pérdidas e iniciar nuevos proyectos de inversión capaces de generar los productos necesarios para sanear la cuenta de resultados. Menos aún si, como ocurrió en casi todos los casos, era preciso previamente recomponer los recursos propios y las posibilidades de enajenación de parte de los activos eran reducidas con la coyuntura económica existente. En esas circunstancias, llevar a cabo el saneamiento patrimonial de los bancos se convertía en una misión imposible que exigía soluciones "heroicas como los préstamos sin interés o la compra de activos".⁶³ No hay que olvidar, por otra parte, que el número de entidades en crisis no dejaba de incrementarse.

Consciente de estos problemas, el Banco de España propuso, como primera alternativa, ampliar hasta los 20.000 millones de

⁶¹ FUENTES QUINTANA, Enrique. "Sistema Financiero...." Op. Cit. pág.24.

⁶² Una de las anécdotas más conocidas fue el arresto del administrador de un banco nombrado al amparo del Decreto-Ley citado, al declararse la quiebra del banco precisamente a instancias de tal administrador. Véase PINEL, Enrique. Op. Cit. pág. 286.

⁶³ CABANA, Francesc. Banca Catalana. Diari Personal. Ed. Tibidabo. Barcelona, 1989, pág. 77.

ptas. el capital de la Corporación. Según todos los indicios, la Gran Banca no sólo se opuso radicalmente a esta medida sino que veía además con recelo las agresivas políticas de crecimiento y de expansión comercial que, en una conducta calificada de "saneamiento via crecimiento", adoptaban los bancos bajo la órbita del citado organismo.

Descartada esta vía, el Banco de España se planteó la posibilidad, anteriormente rechazada, de modificar y ampliar las competencias del Fondo de Garantía transformándolo, a imagen y semejanza del modelo estadounidense, en un organismo capaz de realizar el salvamento de las entidades en crisis.⁶⁴ Desde su perspectiva, esta solución, que no resolvía el problema inmediato de la falta de recursos para hacer frente a la crisis bancaria, tenía la ventaja de garantizar la participación, aunque diferida en el tiempo, de la banca en la cobertura de sus costes. Revell ha valorado así la decisión tomada: "Dada su existencia parecía lógico utilizarlo como canal adecuado para los casos de bancos en dificultades incluso sabiendo que los recursos del mismo tardarían años en alcanzar su nivel adecuado. Si éste fue el punto de vista de las autoridades cuando decidieron financiar el Fondo de Garantía de Depósitos en base a las contribuciones futuras de los bancos comerciales, difícilmente podrían haber modificado su postura solicitando contribuciones adicionales sin

⁶⁴ Esta era la principal conclusión del Informe para el Gobierno realizado por el Banco en diciembre de 1979. A pesar de las gestiones realizadas, no hemos podido consultar este documento. Un resumen del mismo se encuentra en la memoria del Fondo de Garantía correspondiente a 1980.

incrementar la alarma pública. Con una visión posterior y sabiendo que las crisis alcanzaron una mayor severidad podemos afirmar que puede haber sido una decisión no muy prudente pero justificada en su momento".⁶⁰

Los anticipos del Banco de España van a ser, efectivamente, la principal fuente de financiación del Fondo de Garantía. Como puede verse en el cuadro 1, desde 1980 el endeudamiento del Fondo con el Banco de España fue en aumento -especialmente en el transcurso de los años 1982 y 1983- hasta alcanzar un máximo de 492.840 millones de pesetas en 1985. A partir de esa fecha y gracias a no tener que intervenir en nuevas operaciones de saneamiento, el Fondo ha iniciado la devolución de esos fondos, estimando poder completarla en el plazo de diez años. Interesa destacar que para que el Fondo hubiera contado al inicio de sus actividades con recursos propios suficientes para poder hacer frente a los distintos procesos de saneamiento sin tener que recurrir a la financiación del Banco de España, su capitalización debería haber comenzado 25 años antes.

Una de las cuestiones que en un momento dado generó más polémica y discusión fue determinar la naturaleza de estos anticipos. Para Rafael Termes, constituía una simplificación excesiva afirmar que eran fondos públicos.⁶¹ En su opinión, se trataba más bien de una redistribución de recursos en la que unas entidades -los bancos en crisis- resultan beneficiados a expensas

⁶⁰ REVELL, Jack. Changes in Spanish Banking. Banco de Vizcaya, enero 1984, pág. 50.

⁶¹ TERMES, Rafael. "El salvamento de bancos y los caudales públicos". EL PAIS, 10 de noviembre de 1982.

C U A D R O 1

F G D EN BANCOS, CUOTAS Y ANTICIPOS

(millones de pesetas)

	CUOTAS CONJUNTAS	ANTICIPOS B. ESPAÑA	INTERESES B. ESPAÑA
1980	12.958,6	50.000,0	- (*)
1981	15.526,2	21.000,0	- (*)
1982	18.262,4	158.810,0	7.398,5
1983	21.258,0	209.633,0	30.772,5
1984	23.921,7	21.750,0	35.000,8
1985	32.290,8	31.647,0	35.848,2
1986	31.646,5	-20.241,1	34.063,3
1987	30.418,2	-62.098,9	30.425,7

Anticipos: incremento anual neto.

FUENTE: Memorias del FGD en bancos. Varios años.

(*) Los anticipos concedidos en 1980 y 1981 no han generado carga financiera para el Fondo al ser prestados por el Banco de España sin interés alguno.

de las restantes, ya que si el Banco de España no hubiera tenido que inyectar liquidez, las necesidades de retirar dinero del sistema habrían sido menores. Desde una perspectiva opuesta, que compartimos, y sin negar que esos fondos hubiesen podido ser facilitados vía asignación de una parte del coeficiente de caja, se reivindica su naturaleza pública. Esta es, por ejemplo, la postura de Alvaro Cuervo para el que "la naturaleza de los fondos facilitados por el Banco de España no admite discusión: se trata de fondos públicos. La crisis bancaria ha generado un factor autónomo "heterodoxo" de creación de liquidez que, de no existir, el Banco de España hubiera podido aumentar el volumen de los préstamos de regulación monetaria".⁶⁷ Se recuerda, además, que la parte mayoritaria de esta detracción se realizó a través de los certificados de regulación monetaria, permitiendo a la banca rentabilizar, en un contexto de atonía de la demanda de crédito, sus excedentes de liquidez.

El recurso forzoso a los anticipos del Banco de España ha generado -vía intereses- una carga financiera para el Fondo de aproximadamente 270.000 millones de pesetas de 1985.⁶⁸ De su importancia en términos relativos da una idea el siguiente dato divulgado recientemente por el organismo asegurador: "Si se excluyen las cargas financieras por intereses de los anticipos del Banco de España y los gastos de funcionamiento del propio

⁶⁷ CUERVO, Alvaro. Op. Cit. pág. 170.

⁶⁸ Esta estimación, realizada por el profesor Cuervo, supone que el tipo de interés aplicable a los préstamos será del 5,5 % a partir de 1989. Véase CUERVO, Alvaro. Op. Cit. cap. V.

Fondo, la pérdida por operaciones de saneamiento contabilizada en los años 1980 a 1987 ascendería a 76.881,7 millones de pesetas, compensadas sobradamente con las aportaciones recibidas de la banca privada y del Banco de España, que para el mismo periodo se han elevado a 186.282,2 millones de pesetas".⁶⁹

2.4. El inversionista de última instancia

Tras las modificaciones introducidas en 1980 y 1981 el Fondo de Garantía se ha convertido en un órgano polivalente que, junto a la primitiva función de cobertura de los depósitos asegurados, tiene capacidad para llevar a cabo también "cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y funcionamiento de los Bancos, en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo".⁷⁰ Su abanico de potestades es tan amplio que puede suscribir ampliaciones de capital, efectuar préstamos, asumir pérdidas, adquirir activos y realizar actividades mediadoras que faciliten la transmisión a terceros de la entidad en dificultades. En el cuadro 2 se detalla el importe al que han ascendido algunas de estas operaciones.

Por lo que respecta a los criterios que el Fondo ha seguido para la elección de uno u otro sistema de intervención, no ha sido hasta 1986 que la Comisión Gestora del Fondo, atendiendo las recomendaciones en este sentido formuladas por el Tribunal de

⁶⁹ Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios. Memoria Anual de 1987, pág. 24.

⁷⁰ Artículo primero, apartado segundo del Real Decreto Ley 4/1980 de 28 de marzo.

CUADRO 2

DETALLE DE ALGUNAS DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS POR EL F.G.D. A
LOS BANCOS EN CRISIS.
(millones de pesetas)

BANCOS	ASUNCION DE PERDIDAS	COMPRA DE RIESGOS	ADQUISICION DE INMUEBLES	ADQUISICION DE PARTICIPACIONES NO BANCARIAS
ALICANTE		829,5	1.878,2	3,6
ASTURIAS		266,9		
GRUPO CATALANA	7.925,9	95.546,9	7.232,3	7.813,4
B.CATALANA				
B.INDUSTRIAL MEDITERR.	7.000,0			
B.INDUSTRIAL CATALUÑA				
CREDITO E INVERSIONES BARCELONA				
GERONA				
CREDITO E INVERSIONES	55,3	10.265,2	950,0	
CADESBANK	16.000,0			
DESCUENTO	---	13.407,9	2.508,0	865,0
FINANZAS	---	2.483,8		
GRANADA	7.945,0			
CANTABRICO	---	---	700,0	
LEVANTE	5.120,1	32.150,5	161,0	9.290,8
LOPEZ QUESADA			2.800,0	
MAS SARDA	4.807,3			
MERIDIONAL		10.157,9	---	782,1
OCCIDENTAL		40.177,6	1.564,9	3.354,2
PRESTAMO Y AHORRO	1.500,0	5.920,9		215,5
PROMOCION DE NEGOCIOS	525,0	8.607,8		707,1
SIMEON			1.746,8	
UNION	15.046,0	4.999,9	9.993,4	23.250,4
URQUIJO-UNION		34.548,7		23.951,3
VALLADOLID	1.149,0	10.698,2	1.159,4	1.957,7
<u>TOTAL</u>	67.073,6	270.061,7	30.694,0	72.191,1

Fuente: Alvaro Cuervo. La crisis bancaria en España 1977-1985.

Cuentas, los ha hecho formalmente públicos.⁷¹ Según reza en la memoria de actividades del Fondo, éstos han sido y serán: a) Repercusiones que la declaración de insolvencia produciría en el sistema bancario y financiero, y entre los clientes y los pasivos no asegurados. b) Coste de la fórmula pago de los depositantes hasta el límite de la garantía y coste alternativo del saneamiento del banco. c) Evolución previsible del banco en vista de las ayudas a prestar. d) Compromiso de los accionistas para asumir una parte del coste del saneamiento y e) Posibilidad de asumir el control de la gestión del banco.

Comprendiendo las quejas del Tribunal de Cuentas por la falta de información que ha existido sobre esta cuestión, no podemos por menos que valorar positivamente la relación de factores que el organismo asegurador considera preciso ponderar para decidir si procede o no evitar la quiebra de un banco en dificultades.⁷² Especialmente acertado es, en nuestra opinión, que se reconozca explícitamente la necesidad de analizar el impacto que la quiebra puede tener sobre el resto del sistema. Se evitan así los problemas que ha experimentado la FDIC, forzada en numerosas ocasiones a incumplir, en aras del mantenimiento de la

⁷¹ Esta recomendación, incluida en el Informe de Fiscalización de la labor del Fondo de Garantía aprobado por el pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de abril de 1986, formaba parte de una más genérica, también atendida, en la que se solicitaba que se elaboraran las normas reguladoras del funcionamiento de la Comisión Gestora del Fondo.

⁷² De hecho, hay que señalar que los criterios ahora divulgados coinciden básicamente con los recogidos, si bien con carácter meramente informativo y por consiguiente no vinculante, en la memoria del Fondo de 1983.

estabilidad del sistema bancario, su normativa reguladora que le obliga a seguir como único criterio de decisión el principio de menor coste. Por otra parte, cabe plantearse si en un sistema como el nuestro -financiado parcialmente con fondos públicos- tenía sentido que este último hubiera sido el único elemento tenido en cuenta.

Ciertamente, el redactado español permite a las autoridades una mayor discrecionalidad en la decisión. Esta, sin embargo, se nos antoja inevitable. Nótese que los primeros bancos españoles en crisis cumplían todos los requisitos para que, de haberse seguido un principio de economía comparativa, se optara por el mero aseguramiento de los depósitos. Así, por un lado, no sólo había constancia de manipulación contable sino que en algunos casos existían indicios de que se habían realizado operaciones delictivas; de otro, era difícil evaluar con un mínimo de certeza el coste alternativo que supondría el saneamiento. Por último, y debido en gran parte a estas razones, no había compradores interesados en hacerse cargo de los mismos.

No es difícil imaginar que con la concesión de amplios poderes al Fondo de Garantía, el deseo último de las autoridades españolas era emular las operaciones "purchase-assumption" estadounidenses. Como se recordará, en éstas simultáneamente a la toma de control por la agencia federal de la entidad en dificultades, tiene lugar su adjudicación. En nuestro caso, dos problemas van a obstaculizar el seguimiento de este modelo: los derivados de la toma del control accionarial y la ya citada falta de compradores.

A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, en los que los accionistas pierden sus derechos una vez la entidad ha sido declarada insolvente por las autoridades, en España el acceso al capital de una entidad bancaria sólo es posible mediante la cesión por los propietarios, normalmente a un precio simbólico, de su paquete de acciones o a través de la llamada "operación acordeón". En esta última, los accionistas deben aprobar la reducción y ampliación del capital social de la institución, poniendo a disposición del Fondo las acciones que ellos no suscriban. Como ha señalado el propio Fondo de Garantía, en cualquiera de los dos casos se trata de soluciones traumáticas para el grupo que controla el banco, que se resiste a aceptarlas, y todo ello mientras la entidad sufre un deterioro patrimonial y financiero".

Para paliar estos problemas, la nueva normativa reguladora del Fondo de Garantía disminuyó el quorum de asistencia a la Junta General de Accionistas necesario para aprobar modificaciones en el capital social y redujo los plazos necesarios para su convocatoria.⁷³ Estas medidas no evitan, no

⁷³ Nos referimos al artículo tercero del Real Decreto-Ley 4/1980 de 28 de marzo, según el cual los acuerdos podrán tomarse con la concurrencia, en primera convocatoria, de accionistas presentes o representados que posean al menos el 50 % del capital desembolsado. En segunda convocatoria, será suficiente la presencia de los representantes del 25 % del capital. En ambos supuestos, bastará que entre el anuncio de la convocatoria y la celebración de la Junta medie un plazo de siete días.

Enrique Barón, con ocasión del debate parlamentario de este Real Decreto, opinaba que: "Es enormemente peligroso dictar normas de este tipo, sobre todo cuando, desde nuestro punto de vista, se establece una discriminación con respecto a las posibilidades de información y defensa de los derechos de los pequeños accionistas". BARON,

obstante, un cierto retraso en la toma de decisiones y, lo que es más importante por las consecuencias que acarrea, el conocimiento público de las dificultades que atraviesa la entidad en cuestión.⁷⁴

Con todo, la falta de un instrumento jurídico de la flexibilidad del estadounidense no ha sido el principal obstáculo que ha impedido una rápida adjudicación de las entidades en crisis. A nuestro entender, el problema fundamental ha sido encontrar potenciales compradores interesados en su adquisición. La incapacidad de las autoridades para determinar con rapidez y con una cierta fiabilidad el grado real de deterioro en que se encontraban estas instituciones por un lado, y los elevados grados de libertad en cuanto a capacidad de expansión de que ya disfrutaban los bancos españoles por otro, explican el retraimiento inicial de la comunidad bancaria. Desde su perspectiva, era preferible antes de pujar por su compra, esperar a que todas las sorpresas desagradables que pudieran haber en el banco en crisis hubieran salido a la luz.

De esta forma, únicamente en aquellos en los que el banco comprador tenía intereses accionariales en la entidad, ha sido posible encontrar interesados en hacerse rápidamente con el

Enrique. Boletín Oficial del Congreso, núm. 85, pág. 5654.

⁷⁴ El Fondo de Garantía, en la página 20 de la memoria correspondiente a 1983, comenta que el propio Fondo y el Banco de España estudiaron la posibilidad de expropiar el capital de las entidades en dificultades cuyos accionistas se negaran a participar en las labores de saneamiento. Descartada esta vía, imaginamos que debido básicamente a problemas de imagen pública, se optó por la modificación de la Ley de Sociedades Anónimas que acabamos de comentar.

control de los bancos en crisis. En el resto, el Fondo de Garantía, tras suscribir la ampliación de capital, ha tenido que asumir la administración temporal de estas instituciones, convirtiéndose de este modo y posiblemente sin desearlo, en el precursor en el empleo de un procedimiento que luego han utilizado otros esquemas de seguro, entre ellos la FSLIC estadounidense.

La misión formal encomendada al Fondo es llevar a cabo el saneamiento de los bancos y proceder a su venta en el plazo máximo de un año.⁷⁸ Dado que la recuperación patrimonial de un banco difícilmente puede realizarse en tan corto espacio de tiempo, las gestiones del Fondo se han encaminado a conseguir, inyectando nuevos recursos y asumiendo los activos no rentables, el cambio de signo de la cuenta de resultados. Alcanzado este objetivo, serán los compradores los que con el apoyo complementario del Banco de España y/o del propio Fondo, aportarán los medios precisos para culminar la recuperación de la entidad en crisis. En el cuadro 3 se detallan, con mención expresa de su tipo de interés, los préstamos concedidos por el Fondo de Garantía a las entidades en crisis.

Entre las ayudas extraordinarias otorgadas por el Banco de España cabe citar la concesión de créditos, el establecimiento de un régimen especial en cuanto a provisión de morosos y la

⁷⁸ Sanchez Calero, tras señalar que la normativa en vigor no aclara esta cuestión, considera que el plazo para la oferta de venta de las acciones comienza a partir del momento en que el Fondo suscribe dichas acciones. SANCHEZ CALERO, Fernando. "El Fondo de Garantía....". Op. Cit. pág. 71.

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL FGD
(Importe en miles de pesetas)

B A N C O	IMPORTE	TIPO DE INTERES
ALICANTE	364.000	0
"	3.500.000	8
ASTURIAS	2.000.000	0
CANTABRICO	4.205.000	0
GRUPO CATALANA		
- B.CATALANA	17.179.000	0
- B.INDUSTRIAL DE CATALUÑA	6.766.000	0
- B.INDUSTRIAL DEL MEDITERRANEO	11.706.000	0
CREDITO E INVERSIONES	6.000.000	0
" " "	451.200	0
" " "	677.500	0
DESCUENTO	4.000.000	7
"	402.700	0
LEVANTE	5.300.000	0
"	1.500.000	0
"	650.000	0
LOPEZ QUESADA	9.800.000	0
" "	3.626.000	11,5
MAS SARDA	2.000.000	0
OCCIDENTAL	15.000.000	0
VALLADOLID	3.000.000	0
GRANADA (*)	2.671.435	0
PROMOCION DE NEGOCIOS	7.912.000	0
B.UNION	15.000.000	0

Fuente: Tribunal de Cuentas

(*) En 1984 se liberó al Banco de Granada del pago de este préstamo y se le concedió uno nuevo de 6.848,8 millones de ptas. con vencimiento 24 de marzo de 1986

dispensa temporal en el cumplimiento de los coeficientes de caja, inversión obligatoria y de garantía.⁷⁶ Por lo que respecta a las primeras, hay que señalar que se ha tratado de préstamos concedidos en condiciones especiales de tipo de interés—normalmente el 8%—cuya devolución garantiza la entidad adquirente. En el cuadro 4 se presenta su desglose por entidades.

La tolerancia en el cumplimiento de los coeficientes ha sido la medida más criticada y son numerosas las voces que reclaman su eliminación en un futuro próximo.⁷⁷ Las entidades que, bien sea por su reducido tamaño o por la falta de interés en este tipo de operaciones, han quedado al margen del proceso de compra de bancos en dificultades, consideran injusto que esas instituciones, gracias a la reducción de costes que implica la exención, disfruten de una ventaja competitiva en la captación de pasivo. Por otra parte, se resalta lo problemático que resulta determinar con precisión el coste de esta ayuda al desconocerse el volumen exacto de fondos afectados por la dispensa.⁷⁸ Alternativamente, Alvarez Rendueles ha destacado el contrasentido

⁷⁶ Exceptuando los casos de los Bancos de Crédito e Inversiones, Gerona, Simeón y Finanzas, todos los bancos en los que ha intervenido el Fondo han disfrutado de la exención de coeficientes. Alvaro Cuervo en un anexo de su obra La crisis bancaria Op. Cit., detalla el periodo de vigencia para cada entidad.

⁷⁷ Véase por ejemplo: LAFITA, Alfredo. "El tratamiento de las crisis y saneamiento de bancos desde la óptica bancaria" en AEB y UIMP (Eds.) Crisis Bancarias...Op. Cit., pp. 147-160.

⁷⁸ Alvaro Cuervo para calcular el "lucro cesante" que la exención de coeficientes ha generado, utiliza como mejor aproximación los balances mensuales publicados por el Consejo Superior Bancario. CUERVO, Alvaro. Op. Cit. cap. V.

CUADRO NUM. 4
 FINANCIACION DEL BANCO DE ESPAÑA A ENTIDADES EN CRISIS
 (Importe en miles de pesetas)

ENTIDAD BANCARIA	IMPORTE DEL PRESTAMO
CREDITO COMERCIAL	239.000
CANTABRICO	13.327.000
GRANADA	12.281.000
VALLADOLID	13.206.000
ASTURIAS	4.557.000
PROMOCION DE NEGOCIOS	5.383.000
LOPEZ QUESADA	8.200.000
MERIDIONAL	8.225.000
OCCIDENTAL Y COMERCIAL OCCIDENTAL	18.175.000
MAS SARDA	3.000.000
UNION	15.890.000
PRESTAMO Y AHORRO	4.640.000
CATALANA	62.130.000
INDUSTRIAL DE CATALUÑA	45.033.000
INDUSTRIAL DEL MEDITERRANEO	18.137.000
BARCELONA	4.900.000
LEVANTE	6.900.000
CATALAN DE DESARROLLO	14.500.000
MADRID	13.500.000
BANCO URQUIJO	11.640.000
BANCO ATLANTICO	7.000.000
RUMASA "GRUPO BANCARIO"	400.000.000
BANCO DE EXPANSION INDUSTRIAL	40.318.000

Fuente: Alvaro Cuervo. La crisis bancaria en España 1977-1985.

que para el Banco de España hubiera supuesto prestar su ayuda a una entidad en dificultades y exigirle al mismo tiempo el cumplimiento de los coeficientes.⁷⁹ Reconoce, no obstante, que esta medida ha dificultado la instrumentación de la política monetaria al distorsionar los objetivos programados de crecimiento monetario. Más aún si, como parece que ha ocurrido en la mayoría de casos, los bancos matrices han transferido grandes sumas de depósitos a las instituciones en proceso de saneamiento para aprovechar la exención. Para evitar esta problemática, señala, las últimas adjudicaciones se realizaron estableciendo y pactando un porcentaje de crecimiento razonable de los depósitos exentos.

La considerable inyección de fondos no privados realizada en el salvamento de bancos, unido a la ineficacia en la gestión que la crisis bancaria ha puesto de manifiesto, ha hecho que algunos autores, ciertamente no demasiados, pongan en cuestión la conveniencia de devolver a la iniciativa privada los bancos saneados. Este es el caso de López Roa, partidario de crear con estas entidades una banca pública que compita en el mercado con la privada tanto nacional como extranjera.⁸⁰ Se dispondría así de un sistema bancario más flexible que permitiría reasignar recursos en aquellas ocasiones en las que el mercado fuera incapaz de ello. Con todo, López Roa considera que no hay que dramatizar el tema de la nacionalización de la banca sino

⁷⁹ ALVAREZ RENDUELES, José Ramón. "Mi experiencia en el Banco de España". Cuadernos de Economía, vol. XIII, núm. 36, enero-abril 1985, pp. 149-180.

⁸⁰ LOPEZ ROA, Angel Luis. "El proceso de reforma..." Op. Cit.

considerar su grado de eficacia.

A pesar de estos argumentos, la renuncia del Estado a ejercer su derecho de adquisición preferente ha hecho que hayan sido entidades bancarias privadas -incluyendo en este grupo al Banco Exterior-, nacionales y extranjeras, las adjudicatarias de las entidades en crisis. Hay que hacer notar, sin embargo, que la normativa en vigor se limita a señalar que el Fondo ofrecerá a entidades con capacidad y solvencia para ello, las acciones adquiridas a través de la suscripción de las ampliaciones. Nada indica, por tanto, que los potenciales compradores tengan forzosamente que ser bancos.⁸¹ Por otra parte, y teniendo en cuenta que la citada normativa especifica el plazo máximo de posesión por parte del Fondo de las acciones de un banco en crisis, no deja de sorprender que no se haya previsto el procedimiento a seguir de no existir potenciales compradores.⁸² De hecho, en los casos en que se ha dado este supuesto, se ha organizado un nuevo concurso de adjudicación. Este fue el procedimiento seguido con los Bancos de Granada, de Promoción de

⁸¹ Para Sanchez Calero: "La disposición, aunque no lo ha dicho expresamente, está pensando sin duda en que los posibles adquirientes sean otros bancos, si bien ha dejado la puerta abierta para que otras entidades, que cumplan los presupuestos indicados, compren las acciones". SANCHEZ CALERO, F. "El Fondo de Garantía...". Op. Cit. pág. 73.

⁸² Mucho más precisa en estos dos aspectos, es la normativa reguladora del Fondo de Garantía en las Cajas de Ahorros. Véase sino el redactado del artículo octavo del Real Decreto 2860/1980 de 4 de diciembre: "El Fondo ofrecerá la entidad a otra u otras cajas de ahorro con capacidad y solvencia para ello, facilitando su absorción o fusión..... En el caso de no ser posible conseguir este resultado, el Fondo podrá proceder a la liquidación de la referida caja.

Negocios, de Crédito Comercial y la Banca López Quesada. En el caso del Banco de Levante, el Fondo de Garantía, una vez declarado desierto el concurso, procedió a la adjudicación directa del mismo. Un ejemplo más de la voluntad de las autoridades españolas de evitar la liquidación de los bancos en crisis.

Cuestión polémica es determinar si los bancos españoles han mostrado interés en la compra de los bancos saneados o ha sido más bien la presión ejercida en este sentido por el Banco de España, el elemento decisivo para su adquisición. Para Cabana, la posición de la banca española, contraria en un principio a este tipo de operaciones, empezó a modificarse para evitar que la banca extranjera pudiera aumentar por esta vía, y además sin limitaciones en cuanto a su capacidad de expansión y crecimiento, su grado de penetración en el mercado nacional.⁸³ No obstante, en su opinión, fueron pocos los bancos que manifestaron una voluntad expresa de compra; concretamente cuatro: Banco Central, Banco de Vizcaya, Banca March y Banco Exterior. En el resto, el Banco de España, apelando para ello a las vinculaciones existentes antes de la crisis, habría tenido que recomendar a algunos miembros de la comunidad bancaria que se hicieran con su control. En algunos casos, como el de Banesto con los Bancos de Madrid y Catalán de

⁸³ Rafael Termes, refiriéndose a la venta en 1981 de la Banca Lopez Quesada a la Banque National de París, se quejaba de la contradicción que suponía adjudicar un banco saneado "a un miembro de la comunidad que, por tener una base computable de depósitos prácticamente nula, no había contribuido a la alimentación del Fondo". TERMES, Rafael. Informe a la Asamblea General de la AEB de 26 de marzo de 1984, pág. 63.

Desarrollo y el del Banco Hispano Americano con Urquijo-Bankuni3n, las presiones realizadas por la autoridad monetaria habrían sido más que considerables.

Al igual que en el caso anterior, la información existente en torno a las condiciones en las que se han realizado las operaciones de venta es, por no decir nula, más bien escasa. El Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización ya citado, relaciona los bancos invitados a participar en cada uno de los concursos y comenta algunas de las diferencias existentes entre las ofertas presentadas, sin determinar con precisión cuales eran éstas. Para Cabana, todas las compras de bancos saneados se han realizado en condiciones extremadamente favorables para los bancos absorbentes ya que "los bancos comprados al Fondo de Garantía se han vendido limpios como una patena, ni tan siquiera con la cartera de morosos que todas las instituciones de crédito arrastran. El precio de compra ha sido a la par, como si las acciones bancarias cotizasen todas ellas al 100% y frecuentemente ha habido ayudas del Banco de España en forma de depósitos a medio plazo a bajos tipos de interés. Los activos conflictivos- buenos y malos- fueron adquiridos por el Fondo de Garantía que, normalmente, los ha malvendido. Finalmente, los bancos comprados contaban con exenciones de coeficientes obligatorios que han permitido hacer beneficios suplementarios mientras han durado".⁹⁴

Lo que si está fuera de toda duda es que la crisis bancaria y la forma en que se ha tratado han generado un proceso de

⁹⁴ CABANA, Francesc. Op. Cit. pag. 93.

concentración bancaria.⁶⁵ Prueba de ello es que los siete primeros bancos nacionales y sus 40 filiales tienen a 30 de junio de 1989, el 79 por ciento del número de sucursales, el 72 por ciento de los activos totales y ocupan el 72 por ciento de los empleados del sector.⁶⁶ No creemos, en cambio, que pueda afirmarse taxativamente, como lo ha hecho Ballarin, que tras la crisis la banca española ha quedado dividida en dos grandes grupos: las demasiado grandes para caer y las demasiado pequeñas para salvar.⁶⁷ Cuanto menos ponemos en duda que este tipo de declaraciones pueda hacerse a priori ya que, como demostró el caso del Banco de Navarra, el tamaño no es el único factor que las autoridades deberán analizar.

3. El seguro de depósitos: perspectivas de futuro.

Dentro del panorama académico español nadie niega que el Fondo de Garantía ha cumplido un papel vital en el mantenimiento de la confianza de la población en las instituciones financieras. Menos consenso existe sobre cual o cómo debe ser el futuro de

⁶⁵ En su reciente informe sobre las fusiones bancarias, Revell destacaba que la experiencia española constituye una excepción en el entorno europeo. En éste, han sido principalmente los bancos regionales de tamaño medio los que casi siempre han adquirido los bancos pequeños en apuros. REVELL, Jack. Merqers and the Role of Large Banks. Op. Cit.

⁶⁶ Por ser precisamente uno de los bancos más activos en la compra de entidades en crisis, hemos incluido en este grupo al Banco Exterior de España.

⁶⁷ BALLARIN, Eduardo. "El proceso de concentración de la banca española: Teoría y práctica". Boletín del Círculo de Empresarios, tercer trimestre de 1988, pp. 41-54.

este instrumento. El más radical en este sentido sea posiblemente Zurutuza, partidario de utilizar criterios de mercado por lo que respecta a entradas y salidas de instituciones en el sistema y defensor, por consiguiente, de que los instrumentos utilizados frente a la crisis del estilo de Corporación Bancaria y el Fondo de Garantía tengan exclusivamente un marcado carácter coyuntural y transitorio.⁸⁸

Juan José Toribio, partidario de la existencia del seguro, considera necesario concretar si éste ha de limitarse a ser un mero garante de los depósitos o debe ser también una institución de saneamiento de los bancos. En su opinión "la primera alternativa sería, indudablemente, más coherente con la economía de mercado, aunque en un período de turbulencias puede resultar insuficiente para garantizar la solidez del sistema".⁸⁹

Asegurar la estabilidad con las mínimas interferencias posibles respecto a la solución competitiva es también la opción por la que se decanta José Pérez para el que "la mezcla que en algún momento ha llegado a producirse, consistente en un sistema que disfruta, por una parte, de cierta libertad de tipos de interés y de entrada; que, por otra, tiene intervenidas sus decisiones, a través de coeficientes obligatorios; que, asimismo goza de un nivel de seguridad elevado (ya sea por la actuación del Banco Central como prestamista de última instancia o ya sea

⁸⁸ ZURUTUZA, Emilio. "Algunas reflexiones sobre la liberalización del sistema financiero". Papeles de Economía Española, núm. 7, 1981, pp. 90-97.

⁸⁹ TORIBIO, Juan José. "La reforma del sistema financiero español". Papeles de Economía Española, núm. 15, 1983, pág. 192.

mediante un seguro de depósitos), y en el que, finalmente, no se ponen en marcha oportunamente los mecanismos de quiebra o cese por insolvencia, constituye el peor de los mundos, porque genera una asignación ineficiente de recursos y grandes costes para la comunidad".⁹⁰

Rafael Termes, sin duda alguna el autor que con más insistencia ha reclamado la reforma del sistema de seguro de depósitos, considera indispensable terminar con la situación actual de protección indiscriminada que éste proporciona y que no hace sino fomentar actitudes imprudentes tanto por parte de los depositantes como por los bancos. Reconoce, sin embargo, que el problema de azar moral que plantea el seguro es de difícil solución y quizás por esa razón, se limita a recomendar alcanzar un punto de equilibrio entre lo que sería un puro sistema de garantía de depósitos y un sistema de salvamento de bancos.⁹¹

El Fondo de Garantía de Depósitos, por su parte, y sin entrar en la polémica, se ha limitado a señalar que "lejos de fomentar la irresponsabilidad en la gestión bancaria, el sistema del Fondo es un medio muy potente para apoyar lo que en los países de lengua inglesa se denomina sound banking".⁹²

A nuestro modo de entender, y a tenor de la experiencia tanto española como estadounidense, parece preferible disponer de

⁹⁰ PEREZ, José. "Notas y apuntes sobre regulación bancaria". Papeles de Economía Española, núm. 21, 1984, pág. 207.

⁹¹ Pueden consultarse en este sentido, los Informes a la Asamblea General de la AEB. Especialmente los correspondientes a 1981, 1982 y 1983.

⁹² FONDO DE GARANTIA EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS. Memoria anual 1980, pág. 28.

un sistema con amplios poderes en lugar de uno meramente asegurador. Se evita así, en primer lugar, que las autoridades tengan que instrumentar una operación específica de salvamento cada vez que se descarte el uso de la fórmula aseguradora. Además y aunque la solución dada a esta crisis no haya podido por menos que generar expectativas en este sentido entre la población, un sistema de estas características no significa que todos los bancos tengan forzosamente que ser salvados.

En segundo lugar, se nos hace difícil pensar que en un futuro próximo el seguro pueda ser utilizado habitualmente como tal. El progresivo incremento en el tamaño de las entidades, la creciente importancia de los depósitos interbancarios, la aparición de nuevos pasivos formalmente no asegurados y la mayor cuota de negocio internacional, son factores que no hacen sino amplificar las posibles repercusiones de la declaración de quiebra aunque sea la de una entidad de reducidas dimensiones.

Hay que apresurarse a afirmar que este debate no es ni muchísimo menos exclusivo de nuestro país. Como tendremos ocasión de ver en el capítulo siguiente, han sido numerosas las propuestas de reforma del seguro efectuadas en los últimos años en los Estados Unidos tendentes, precisamente, a encontrar un trade-off entre el mantenimiento de la estabilidad del sistema bancario y el adecuado funcionamiento de los mecanismos de disciplina del mercado.

No queremos acabar este capítulo sin hacer una referencia, aunque sea breve, a una cuestión destinada a ser en un futuro próximo la principal fuente de modificación de nuestro esquema de

seguro: el proceso de armonización de las legislaciones nacionales que exigirá la formación de un mercado único en el ámbito de la Comunidad Europea. Hay que señalar, sin embargo, que los logros alcanzados hasta la fecha en este campo son más bien reducidos.

Al igual que ha ocurrido en otras esferas de la actividad bancaria objeto de intentos de coordinación, la Comisión de las Comunidades Europeas ha tenido que adoptar en el caso de la protección de los depositantes una estrategia gradual, renunciando de entrada no sólo a la implantación de un órgano supranacional sino también a prever obligatoriamente la instauración de un sistema de garantía en todos los países comunitarios.⁹³ Prueba de ello es que el Proyecto de Directiva sobre Saneamiento y Liquidación de Establecimientos de Crédito dirigido por la Comisión al Consejo el 23 de Diciembre de 1985, se limitaba a establecer dos principios básicos: el primero, solicitar que los sistemas de garantía ya existentes cubrieran a todos los bancos que operan en su territorio con independencia de que algunos de ellos tengan su sede social en otro país; en segundo lugar, que en aquellos países en los que todavía no existiera un mecanismo de garantía, la protección de los depositantes de las sucursales de bancos extranjeros quedara asegurada por el sistema vigente en el país donde dicha entidad

⁹³ Véase sobre esta cuestión CLAROTTI, Paolo. "El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el perfeccionamiento del Mercado Interno y la Banca". Revista de Derecho Bancario y Bursatil, núm. 22, abril-junio 1986, pp. 242-256.

tenga su sede social.⁷⁴

El siguiente paso dado por la Comisión ha sido la aprobación, el 22 de diciembre de 1986, de una recomendación, como tal no obligatoria, instando a los países que todavía no disponen de un sistema de garantía de depósitos a que procedan a su implantación.⁷⁵ Su contenido es muy general limitándose a señalar los principios mínimos que el seguro de depósitos debería cumplir.⁷⁶ Una vez todos los países comunitarios dispongan de un esquema de protección de los depositantes podrá iniciarse la armonización. A tenor de las dificultades que han existido hasta la fecha no parece que el proceso vaya a ser fácil. Piénsese, por ejemplo, en lo complejo que va a resultar llegar a acuerdos en cuestiones tales como los límites en la protección y, mucho más importante, la capacidad del organismo asegurador: concretamente si éste ha de limitarse al pago de los depósitos asegurados o

-
- ⁷⁴ Como señalábamos en el capítulo anterior, la segunda parte de esta disposición fue muy criticada por la comunidad bancaria de los países que carecen de seguro argumentando que otorga una ventaja competitiva a las sucursales de los bancos de otros países de la comunidad.
- ⁷⁵ Se trata de la Recomendación 87/63 publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. 33/16 de fecha 4 de febrero de 1987.
- ⁷⁶ Las condiciones en cuestión son las siguientes: a) que se garantice una indemnización a los depositantes que no dispongan de medios para valorar adecuadamente la política financiera de las entidades a las que confían sus depósitos; b) que cubra a los depositantes de todas las entidades de crédito; c) que distingan entre los mecanismos de intervención previos a la liquidación y los de indemnización posteriores a la misma; d) que establezcan claramente los criterios de indemnización y las formalidades que deberán cumplirse para beneficiarse de ella.

debe también asumir funciones de salvamento de bancos en crisis. Nos atrevemos, por consiguiente, a vaticinar que la creación de una FDIC Europea se adivina todavía lejana.