
Los sistemas de garantía de depósitos como promotores de la estabilidad financiera

Luis Javier García Macarrón

1. INTRODUCCIÓN

Se ha escrito, probablemente en un intento de buscar una frase feliz, que la historia de los sistemas financieros es la historia de las crisis de las entidades (1) que los integran. Sin recurrir a una posición tan extrema, sí es cierto que el desarrollo de los sistemas bancarios ha estado unido a crisis bancarias que han dado lugar a una serie de medidas, variables en cada momento histórico, para prevenirlas o para minimizar sus consecuencias sobre el conjunto del sistema, la economía real y, en definitiva, sobre la sociedad.

Las crisis bancarias no son cosa del pasado. Se seguirán produciendo, pues la dinámica del mercado y el incremento de la competencia llevan a la expulsión natural del mismo de las entidades más ineficientes o peor gestionadas, expulsión que generalmente se produce a través de procesos traumáticos de crisis.

Las importantes funciones del sistema bancario como elemento clave del funcionamiento eficaz del sistema de pagos, como intermediario entre prestamistas y prestatarios, y como transmisor de las medidas de política monetaria, constituyen, junto con la defensa del pequeño ahorrador, las razones básicas de la regulación y de la estrecha vigilancia de las autoridades sobre el desarrollo operativo de las entidades bancarias.

La transformación de pasivos exigibles a corto plazo, con costes para la banca más o menos fijos, en activos ilíquidos, con niveles de riesgo elevados y rendimientos variables, constituye la razón de ser de los bancos, pero los convierte en vulnerables ante retiradas masivas de depósitos.

Las peculiares características de la actividad bancaria —un negocio cuyo soporte básico es la confianza del conjunto de la sociedad y sobre el que ésta tiene escasas posibilidades reales de control— hacen que

NOTA: Este artículo es responsabilidad del autor.

(1) En este trabajo se utilizarán indistintamente las expresiones «entidades bancarias» o simplemente «entidades» para referirse a todas las entidades de depósito, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten.

cualquier sospecha o rumor, incluso infundados, pueda desencadenar una carrera entre los depositantes para retirar sus ahorros. Situaciones de esta naturaleza abocarían a cualquier entidad, por solvente que fuera, a la suspensión de pagos y, probablemente, a la quiebra, tras un proceso de liquidación precipitada de activos, en busca de la liquidez necesaria para hacer frente a las demandas de sus clientes.

El conocimiento público del quebranto experimentado por los depositantes podría desencadenar una pérdida de confianza en el sistema bancario en general, provocando la extensión de la crisis a otras entidades. Añadiendo a esto las fuertes relaciones interbancarias, el resultado final podría llegar a ser la desaparición de una parte más o menos importante del sistema bancario del país.

No es objeto de este trabajo el análisis de las causas de las crisis bancarias. Respecto a su prevención y resolución, han sido numerosos los instrumentos utilizados, bien con intención de evitarlas o para afrontar su resolución con los menores costes sociales posibles. El establecimiento de regulaciones de la actividad bancaria, la supervisión prudencial de la misma, el aumento y mejora en la calidad de la información que las entidades deben ofrecer a los mercados, la suspensión temporal de la convertibilidad o de la disponibilidad de los depósitos bancarios (el hoy tan popular «corralito»), el establecimiento de reservas obligatorias o la intervención de las autoridades como prestamistas en última instancia constituyen una muestra de los mecanismos empleados en este sentido.

La experiencia adquirida en los últimos decenios en el manejo de las crisis bancarias ha aportado notables avances en el papel otorgado a la regulación de la actividad bancaria, a la supervisión prudencial sobre las entidades, al desarrollo de los sistemas de garantía de depósitos y, por último, a la figura del prestamista en última instancia. Estos elementos configuran lo que se conoce como «red de seguridad financiera» (*financial safety net*, en la denominación anglosajona) y se configuran, junto a la disciplina del mercado, como los elementos básicos para la prevención y resolución de las crisis bancarias.

1.1. Objeto de la garantía de depósitos

La garantía de depósitos es un elemento de la red de seguridad financiera que protege a una determinada categoría de acreedores bancarios, a sus depositantes, contra la pérdida de valor de su inversión, con el fin de evitar las retiradas generalizadas de fondos, generadas por el pánico y que podrían erosionar la estabilidad del sistema financiero y del conjunto del sistema económico. La posibilidad de que existan retiradas masivas de fondos no desaparece aunque crezca la importancia relativa de los mercados de valores, en la medida en que la transformación de los recursos líquidos a través del sistema bancario se sigue produciendo.

En el desempeño de esta función, los bancos seleccionan y supervisan a los prestatarios y frecuentemente establecen con ellos relaciones

de financiación a largo plazo. Esta función de análisis del riesgo se ve facilitada por la administración de las cuentas corrientes de los prestatarios. Todo ello permite que el ahorrador privado preste indirectamente dinero a las empresas, delegando en la entidad las funciones de recoger información, tratarla y disciplinar a los prestatarios. Las crisis bancarias desestabilizan este importante proceso, debido a que las relaciones de financiación desaparecen al quebrar la entidad.

El objetivo de la garantía de depósitos consiste en prevenir estos fallos del proceso de intermediación. Si bien la garantía de depósitos aporta protección a los ahorradores singulares, este no es su objetivo primordial, sino salvaguardar la estabilidad financiera y económica. Al proteger los fondos de los ahorradores individuales se busca reducir la repercusión de los trastornos financieros que históricamente han contribuido a incrementar la inestabilidad macroeconómica.

Análogamente, aunque la garantía de depósitos beneficia a las entidades individuales, al estabilizar su base de depósitos y prevenir las liquidaciones ineficientes, el objetivo de la garantía de depósitos tampoco es evitar la quiebra de los bancos singulares, si bien este puede ser un «efecto colateral» inseparable del funcionamiento de aquella.

Otro efecto indirecto de la garantía de depósitos es el de reducir los costes de financiación, en especial de las entidades pequeñas. Empero, ni la rentabilidad ni la supervivencia de una determinada institución o clase de institución constituyen el objetivo central del sistema de garantía de depósitos.

1.2. La red de seguridad financiera

Un sistema de garantía de depósitos es incapaz de cumplir sus objetivos, salvo funcionando en estrecha colaboración con las autoridades responsables de la regulación bancaria, de su supervisión prudencial y, llegado el caso, con el prestamista en última instancia (*lender of last resort*), normalmente el banco central, el cual puede, a su vez, integrar funciones de regulación y supervisión.

Este planteamiento lleva al concepto de «red de seguridad financiera», órgano u organismo virtual, es decir, no constituido formalmente como tal, que integra las funciones de regulación, supervisión, garantía de depósitos y prestamista en última instancia, mediante una estrecha colaboración, formalizada o no, entre las autoridades responsables de cada una de las respectivas funciones.

La regulación bancaria, el primer elemento de esta red, es de una importancia capital. Unas normas rigurosas y coherentes de acceso a la actividad bancaria, que valoren y contrasten adecuadamente la capacidad profesional y la honorabilidad personal de quienes van a marcar las directrices de la actividad de la entidad; unas exigencias de solvencia de

los accionistas principales y de compromiso con la entidad a través de un volumen de capital mínimo; unos requerimientos de recursos propios en función del riesgo asumido, etc., constituyen una primera y fundamental línea de protección del sistema bancario frente a las consecuencias de una administración de las entidades negligente, equivocada o incluso fraudulenta.

El segundo pilar de la red de seguridad financiera está constituido por la supervisión prudencial de las entidades. De poco sirven unas normas eficientes y de elevada calidad técnica si no existe una supervisión bancaria, bien capacitada y dotada de suficientes medios técnicos y humanos, que verifique su estricto cumplimiento y esté facultada para proponer o imponer sanciones o medidas correctivas a aquellas entidades que vulneren las normas básicas, o pongan en peligro su propia estabilidad y, con ella, la del sistema.

No obstante, por eficaces que sean la regulación bancaria y la supervisión prudencial, nunca podrán evitar todas las situaciones de crisis. Además, pretenderlo sería un costoso error, ya que la disciplina del mercado debe expulsar de este a las entidades más ineficientes y peor gestionadas que no hayan sido previamente cerradas por la autoridad.

El tercer elemento de la red de seguridad financiera, el sistema de garantía de depósitos, ha de hacer efectiva su presencia cuando las medidas preventivas han resultado insuficientes. La eficaz colaboración entre los integrantes de la red de seguridad financiera ha de permitir, en función de las características de la crisis —posibilidades de contagio a otras entidades, repercusiones previsibles a nivel nacional e internacional, coste estimado de las distintas actuaciones, etc.—, establecer las medidas más adecuadas para su resolución, bien sea el reembolso a los depositantes de los importes asegurados y la liquidación de la entidad, bien la instrumentación de medidas de ayuda y saneamiento a favor de la entidad, para su posterior venta, normalmente a otra entidad solvente.

Con todo, un sistema de garantía de depósitos está diseñado para manejar un número limitado de crisis simultáneas o consecutivas. Para afrontar una crisis sistémica, o que amenace con convertirse en sistémica, cobra importancia la figura del prestamista en última instancia.

Su función tradicional ha sido resumida por Charles P. Kindleberg en los siguientes términos: «El papel que debe jugar un prestamista en última instancia se ve envuelto en una ambigüedad, rayana en la duplicidad. Hay que comprometerse a no rescatar ni a los bancos comerciales ni a los de negocios que empiecen a tener problemas, ya que de este modo se les obliga a responsabilizarse de sus acciones; sin embargo, sí hay que echarles una mano cuando efectivamente atraviesen dificultades, puesto que de lo contrario estas podrían propagarse.»

Legalmente, es frecuente que el prestamista en última instancia solo pueda actuar con entidades individuales que, habiendo ajustado su acti-

vidad a las buenas prácticas bancarias, se enfrenten a problemas transitorios de liquidez. Y este no es, frecuentemente, el caso de las entidades que sufren una crisis, ya sea latente o declarada formalmente.

También excede de las funciones habituales del prestamista en última instancia inyectar capital en una entidad, ya que su función es proporcionar liquidez. Por ello, la interposición del sistema de garantía de depósitos entre el prestamista en última instancia y las entidades proporciona ventajas de flexibilidad y capacidad de actuación.

1.3. El sistema de garantía de depósitos. Naturaleza y características

Un sistema de garantía depósitos, tal y como hoy existe, es un mecanismo relativamente reciente en el desarrollo de los sistemas financieros. Los sistemas de garantía existentes, a excepción del estadounidense, cuentan con una antigüedad que no supera los 40 años, e incluso la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) no alcanza los 70 años. Tampoco son instrumentos ampliamente extendidos, como pone de manifiesto que poco más de 70 países dispongan de uno. Además, su concepción y grado de desarrollo son muy dispares. Existe, sin embargo, coincidencia en el doble objetivo de todos los sistemas: la protección de los depositantes y la estabilidad de los sistemas financieros.

1.3.1. Naturaleza

Al referirse a los sistemas de garantía de depósitos, una primera cuestión es la de su naturaleza privada o pública, que no ha de entenderse como sinónimo de gestión privada o pública.

Los sistemas de garantía de naturaleza privada suelen estar constituidos por las propias entidades adscritas al sistema, y son financiados y gestionados por ellas, lo que, en principio, supondría una capacidad de gestión más eficiente y un mejor ejercicio de la disciplina de mercado. Sin embargo, la credibilidad que ofrecen a los depositantes es menor. Además, suelen ser de adscripción voluntaria, con lo que una parte de los depósitos puede quedar sin cobertura. Frecuentemente, incluso pueden rechazar la solicitud de adhesión de algunas entidades, lo que agrava el problema anterior y plantea dificultades añadidas a la actuación del prestamista en última instancia.

Por su parte, la naturaleza pública del sistema puede inducir el riesgo de que los depositantes supongan que sus depósitos se encuentran plenamente garantizados con los recursos del Estado. Además, este tipo de sistema es más vulnerable a presiones políticas o sociales, encaminadas a conseguir el saneamiento de las entidades.

1.3.2. Características

La similitud en los fines de los sistemas de garantía no se traslada a sus características. Así, existen numerosas diferencias en la forma de

adscripción, en las facultades y responsabilidades del sistema, en sus mecanismos de financiación y, en fin, en la garantía o cobertura que el sistema ofrece. Estos aspectos se tratan a continuación con un mayor detalle.

1.3.2.1. Adscripción al sistema

La incorporación de las entidades al sistema de garantía constituye un aspecto relevante. Los sistemas de naturaleza privada normalmente contemplan la adscripción voluntaria y la posibilidad de que el sistema rechace solicitudes de adhesión. Incluso muchos sistemas públicos se establecieron, en su momento, como de adscripción voluntaria, si bien, con posterioridad, la mayoría convirtieron la participación en obligatoria.

Las ventajas de los sistemas de garantía alcanzan también indirectamente a las entidades no miembros y a sus depositantes. Esto puede dar lugar a que las entidades más grandes, más solventes o de mejor reputación se sientan tentadas a autoexcluirse del sistema, evitando sus costes y sin que vea afectada su capacidad de captación de depósitos. Se trata de un fenómeno de selección adversa, que podría ocasionar que solo entidades vulnerables se adhiriesen al sistema, con lo que los riesgos asumidos por este aumentarían enormemente en relación con las aportaciones.

Por ello, en la actualidad, es criterio de general aceptación —impuesto en nuestro caso por la Directiva 94/19, de 30 de mayo, de la Unión Europea— la adscripción obligatoria de todas las entidades al sistema, o a alguno de ellos si existiera más de uno, dado que todas ellas se benefician de la estabilidad que proporcionan y de la confianza que generan en los depositantes.

1.3.2.2. Tipología de los sistemas de garantía de depósitos

La protección a los depositantes puede instrumentarse mediante tres tipos de mecanismos: la protección implícita, propia de los países que no tienen establecido un sistema de garantía explícito; los sistemas de garantía explícitos cuya única posibilidad de actuación es el reembolso de los depósitos asegurados; y los sistemas de garantía, igualmente explícitos, que, además, cuentan con facultades de intervención preventiva en las entidades miembros del sistema, con objeto de evitar la consumación de las crisis.

La protección implícita, que surge cuando no existe un sistema de garantía, por su propia naturaleza, no está especificada en leyes o reglamentos. Por ello, qué pasivos están cubiertos, el nivel de protección o los métodos para efectuar el pago de las reclamaciones son decisiones discrecionales en cada caso, así como la forma de obtener los fondos necesarios. Estas improvisaciones llevan a que los costes asociados a las crisis bancarias sean muy superiores a los que se incurre cuando hay un sistema de garantía explícito correctamente implantado.

Por ello, hasta las opiniones más críticas respecto a los sistemas de garantía de depósitos admiten la conveniencia, si no la necesidad, de que exista algún instrumento explícito de garantía de depósitos, ampliamente conocido por los ciudadanos y cuyas funciones y responsabilidades estén claramente delimitadas.

El segundo modelo es el que tiene como único objetivo el reembolso de los depósitos asegurados, una vez producida la crisis de una entidad. Aunque puede resultar suficiente cuando la crisis no alcanza una gran dimensión, indemnizar a los depositantes no siempre es el procedimiento más barato para solucionar una crisis, ni evita totalmente el riesgo de contagio.

Para evitar estos problemas, surge el tercer modelo de sistema de garantía, en el que se le dota de facultades más o menos amplias de intervención preventiva. En este caso, cuando la crisis de una entidad es inminente es el momento de evaluar las consecuencias que para los depositantes, para el sistema financiero y para la economía del país en general tendría la desaparición de la entidad afectada, así como el coste de reembolsar los depósitos asegurados. Este conjunto de costes puede ser superior al que supondría instrumentar una operación de saneamiento de la entidad.

Si es así, el sistema de garantía, con sujeción a las limitaciones y condicionantes que imponga la legislación, instrumentaría un plan de ayudas en forma de capitalización de la entidad, de concesión de préstamos en condiciones favorables, de adquisición de activos dañados, etc., que permitiera su continuidad operativa. Es importante que estas ayudas no vayan en beneficio de los accionistas y administradores de la entidad en crisis.

Los sistemas de garantía de depósitos han utilizado con mayor frecuencia, en especial con las entidades de mayor tamaño, sus facultades de saneamiento que el simple reembolso de los depósitos asegurados. Esto ha dado lugar a la teoría conocida como *too big to fail*, demasiado grande para quebrar, que hace aparecer ante los ojos de los depositantes como más seguras a las entidades de mayor tamaño.

El saneamiento de entidades ha de ser utilizado con gran cautela, pues puede desnaturalizar la función del propio sistema de garantía, crear expectativas no deseables entre los ciudadanos y, en consecuencia, incrementar el riesgo moral.

1.3.2.3. *La financiación del sistema de garantía*

Para que los sistemas de garantía puedan desarrollar sus funciones es preciso dotarlos de medios, lo que suscita cómo y quién debe financiarlos.

No ha faltado quien, asumiendo que la estabilidad financiera es un bien público, ha abogado por la financiación pública, o mixta, del sistema

de garantía. No obstante, en la actualidad la mayoría de los sistemas de garantía se financian únicamente mediante aportaciones de sus miembros, si bien se contempla la posibilidad de obtener, normalmente a préstamo, recursos del Estado, solo con carácter extraordinario y en caso de necesidad.

Admitido esto, se plantea si esta financiación ha de realizarse mediante aportaciones periódicas, o si, por el contrario, es suficiente con el compromiso de las entidades miembros de realizar las aportaciones cuando se presente la crisis de una entidad.

La primera de estas alternativas, conocida como financiación *ex-ante*, es similar a un seguro tradicional, y la más común. Tiene como ventajas principales la inmediata disponibilidad de los fondos, la mayor credibilidad que otorga al sistema y que las entidades que entran en una crisis hayan contribuido, previamente, a los costes de su resolución. Como inconvenientes, se cita que los recursos que el sistema de garantía acumula serían utilizados más eficazmente por el propio sistema bancario y que tiende a relajar la disciplina de mercado.

La financiación *ex-post* del sistema de garantía presenta como ventajas los inconvenientes del otro sistema. Como problemas, se mencionan el suscitar una menor confianza del público y la necesidad de recabar recursos precisamente cuando existen crisis bancarias, que suelen ser momentos difíciles.

De hecho, en la mayoría de los países el sistema de financiación establecido es una mezcla de ambos, de forma que las entidades aportan anualmente en función de una magnitud establecida —normalmente, el importe de sus depósitos garantizados o de sus depósitos totales— y, únicamente si el fondo acumulado por el sistema de garantía resulta insuficiente, se realizan derramas o aportaciones *ex-post*.

Para fijar las aportaciones, tradicionalmente se ha aplicado un coeficiente fijo sobre la magnitud tomada como base para su cálculo, generalmente los depósitos garantizados. En caso de ser necesarias derramas o aportaciones *ex-post*, la cantidad a desembolsar se proratea entre las entidades de acuerdo con la misma base.

Este sistema, aún hoy el más extendido, tiene la ventaja de su simplicidad. Sin embargo, no tiene presente el distinto nivel de riesgo que cada entidad asume, ni, por tanto, el riesgo que transfiere al sistema de garantía. Se produce, así, un subsidio hacia las entidades más arriesgadas. Además, eleva el riesgo moral. Para evitar estos inconvenientes, se han comenzado a introducir aportaciones diferenciadas, ajustadas en función del riesgo asumido por cada entidad.

Estos nuevos enfoques no están exentos de inconvenientes. En primer lugar, es evidente la dificultad de medir el riesgo global asumido por una entidad, producto de numerosos riesgos diferentes. Para solucionarla, se han propuesto dos alternativas.

La primera, la utilización de la medición de riesgos que ya se realiza para evaluar el nivel del capital regulatorio, es la más asequible, ya que no requiere gastos adicionales para su implantación. Sin embargo, plantea cierta superposición con los requerimientos de recursos propios, que cumplen una función similar. Además, si se pretende que este método resulte efectivo, las aportaciones correspondientes a cada escala de riesgo deberían estar suficientemente diferenciadas como para ejercer un efecto desincentivador hacia la mayor asunción de riesgo. Esto, que en términos de riesgo moral resultaría positivo, tal vez no lo sea en términos de una óptima asignación de recursos.

La segunda alternativa, plantear un método distinto para la medición de los riesgos, resultaría excesivamente gravosa en términos de sobrecarga administrativa para las entidades, y requeriría, para su verificación, unos equipos humanos que harían más onerosas las aportaciones.

Otro aspecto que cabe considerar es el efecto desestabilizador que un incremento de su aportación podría tener sobre la situación de una entidad. La elevación de la aportación de una entidad, si llegara a ser conocida por el mercado, podría dar lugar a la retirada de fondos por los depositantes no asegurados. Para paliar este efecto, se ha propuesto considerar reservadas las relaciones entre el sistema de garantía y sus miembros, de forma que no se conozca públicamente el escalón de riesgo en el que estos se hallan encuadrados. Sin embargo, esta posibilidad es poco coherente con la decisión de los supervisores y sistemas de garantía de fomentar la transparencia en la información que las entidades han de facilitar a los mercados, para que estos puedan ejercer la función disciplinaria que les corresponde.

1.4. Problemas que plantea el seguro de depósitos

Los sistemas de garantía de depósitos se han enfrentado, desde sus primeras experiencias, a críticas doctrinales basadas tanto en las distorsiones a que su existencia da lugar en la asignación eficiente de los recursos por el mercado, como en los problemas asociados con el riesgo moral que crean.

En lo que a la asignación de recursos se refiere, se ha planteado, en primer lugar, que la existencia de los sistemas de garantía implica una subvención implícita a la intermediación que realizan las entidades bancarias, frente a cauces de financiación alternativos, como los mercados de valores, tanto mayor cuanto más elevada sea la presencia pública en dichos sistemas y en sus procedimientos de actuación.

En segundo lugar, se ha planteado si la garantía de los depósitos incentiva que las entidades otorguen financiaciones más arriesgadas o, por el contrario, alientan una menor asunción de riesgos, que podría ir en detrimento de la financiación bancaria otorgada a determinados sectores de la economía. Aunque en este tema haya menos unanimidad que en

el mencionado en el párrafo anterior, la opinión casi unánime es que los sistemas de garantía incentivan un comportamiento más arriesgado de las entidades, coherente con lo que siempre sucede en presencia de fenómenos de riesgo moral.

Por su parte, el riesgo moral asociado a la implantación del seguro de depósitos surge por los incentivos que este introduce en el comportamiento de los agentes: entidades bancarias y depositantes. En los depositantes, porque, al hallarse protegidos por el seguro, carecen de incentivos para controlar los riesgos asumidos por las entidades en las que depositan sus recursos. Además, al estar invirtiendo en activos que consideran sin riesgo, no reclaman por su inversión una prima de riesgo discriminada.

El riesgo moral de las entidades es consecuencia, en gran parte, del que afecta a los depositantes. Si estos vigilaran la actividad de las entidades, estas procurarían no incurrir en excesivos riesgos, porque los depositantes, o bien retirarían sus fondos, o bien exigirían una mayor remuneración por ellos, al haber aumentado su prima de riesgo. De esta forma, mayores riesgos en el activo no supondrían un incremento del margen de intermediación, con todo lo demás constante, ni, por tanto, mayores beneficios.

Al no existir la vigilancia de los depositantes ni, por tanto, su exigencia de mayor rentabilidad por asumir más riesgo, inversiones bancarias más arriesgadas sí que suponen mayores beneficios para la entidad. Este incentivo a un comportamiento más arriesgado de las entidades, además de ser una de las causas que justifican la existencia de la regulación y supervisión bancarias, es especialmente peligroso en entidades que ya han empezado a experimentar problemas de viabilidad, al alentar las denominadas «huidas hacia delante».

Parece claro, por tanto, que los sistemas de garantía sí incrementan el riesgo moral. Las limitaciones en la extensión y alcance de la cobertura del sistema de garantía se han mostrado instrumentos eficaces para corregir este efecto indeseado.

1.5. Cobertura

La garantía que ofrece un sistema explícito se caracteriza por estar limitada y perfectamente definida. Las limitaciones en la cobertura se establecen con objeto de reducir la exposición al riesgo del propio sistema de garantía y para mantener la disciplina de mercado en unos niveles compatibles con la protección a los pequeños depositantes. Se han planteado varias clases de limitaciones.

La limitación en la extensión excluye de la garantía los depósitos realizados por personas o entidades a las que se les supone capacidad, información y medios suficientes para vigilar y controlar la actividad del banco en el que depositan sus recursos. A esta idea responde la exclu-

sión de los depósitos realizados por otras entidades bancarias y financieras, sociedades gestoras de cartera o de fondos de inversión, compañías de seguros, Administraciones Públicas, etc.

Suelen excluirse también, por razones no solo de riesgo moral, sino también de ética, los depósitos de los administradores y directivos de la entidad en crisis, de los accionistas significativos, de los auditores, de las empresas del grupo económico de la entidad, etc.

Las limitaciones al alcance de la garantía también tienen como objeto reforzar la disciplina de mercado. Responden, en este caso, a la idea de que los grandes depositantes deben controlar y vigilar las actividades de las entidades, y están capacitados para hacerlo. Para ello, el riesgo de sufrir pérdidas en su inversión, en la parte que exceda de la cobertura garantizada, resulta el mejor estímulo.

No obstante, una vez establecido el alcance de la garantía en un determinado nivel, resultaría fácil evitarlo, dividiendo el importe de un depósito en varios, de forma que todos ellos quedasen por debajo del nivel de la garantía. Para evitar estas actuaciones, la cobertura se establece por depositante y por entidad. En el caso de depósitos cuyos titulares son dos o más personas, la garantía se aplica a cada uno de los titulares a prorrata de su participación en el depósito, o a partes iguales si no consta una participación diferente.

A este respecto, hay que mencionar la existencia de mediadores especializados cuya actividad consiste en dividir los recursos de sus clientes en fracciones inferiores al límite de la garantía y en depositarlas a nombre de estos en distintas entidades, eligiendo además las de mayor perfil de riesgo, que son las que ofrezcan una remuneración superior. Esta práctica ha suscitado el correspondiente debate sobre el aumento del riesgo que transfiere al sistema de garantía, y sobre las posibles formas de evitarlo. En este marco, se ha propuesto que la cobertura se aplique, cualquiera que sea su nivel, sobre el conjunto de depósitos en el sistema bancario que tengan un mismo titular.

Aunque las limitaciones a la extensión y alcance de la garantía constituyan elementos útiles a la hora de reducir el riesgo moral, de fomentar la disciplina de mercado y de limitar los riesgos a los que el sistema de garantía se halla sometido, su puesta en práctica no es en absoluto homogénea. Así, respecto a la extensión, hay sistemas que excluyen de cobertura los depósitos en divisas o los depósitos en sucursales en el extranjero; por el contrario, hay otros que incluyen los depósitos de los fondos de pensiones o los de las Administraciones Públicas.

En cuanto al alcance, las diferencias son igualmente amplias. Incluso en países cuyos sistemas de garantía operan en condiciones similares, como son los miembros de la Unión Europea cuyas legislaciones nacionales se han adaptado a la Directiva 94/19, las diferencias en el alcance de la cobertura son notables, desde el mínimo de 20.000 euros establecido en dicha Directiva, hasta la cobertura prácticamente ilimitada del peculiar caso alemán, compuesto por dos sistemas de garantía, uno público y otro privado, que se complementan.

Resulta difícil establecer el nivel que debe alcanzar la cobertura para que constituya una protección eficaz sin incrementar en exceso el riesgo moral. A este respecto, Gillian García sugiere una sencilla regla, según la cual la cobertura debería establecerse entre una y dos veces el PIB *per capita* del país. En la Unión Europea, según datos referidos al año 2000, la cobertura de cuatro sistemas de garantía excedía holgadamente la proporción de 2 a 1 sobre el PIB *per capita*, mientras que siete países no alcanzaban ni siquiera una vez dicha magnitud.

Otros instrumentos utilizados para reducir el riesgo moral y potenciar la disciplina de mercado son el coaseguro y la cobertura decreciente.

El coaseguro consiste en una franquicia en la garantía ofrecida, de forma que, en el caso de tener que hacer frente al reembolso de depósitos, se compartan las pérdidas entre el depositante y el sistema de garantía, aunque en diferentes proporciones. La Directiva antes citada admite un coaseguro de hasta el 10 %, de forma que el depositante, aunque su depósito sea inferior al importe garantizado, habrá de soportar pérdidas por un importe equivalente al 10 % de aquel.

Esta posibilidad refuerza sin duda la efectividad de la disciplina de mercado, pero no es evidente que evite los pánicos entre los depositantes ni las retiradas masivas de depósitos, tratando de evitar la pérdida de la franquicia.

Por su parte, la cobertura decreciente establece diferentes niveles de garantía por tramos de importes, de forma que un primer tramo se garantiza al 100 % y los tramos sucesivos se hallan garantizados en porcentajes decrecientes.

Hasta aquí se han visto varios intentos de que la garantía de depósitos no perturbe la disciplina de mercado. Ahora bien, para que esta pueda ser ejercida, los mercados han de contar con información que les permita conocer la actividad de las entidades y los riesgos que asumen. La publicación por las entidades bancarias de informaciones veraces, completas y actualizadas sobre su situación financiera, políticas de gestión, inversiones, etc., resulta, por tanto, fundamental. Por ello, su desarrollo ha de ser fomentado por las autoridades responsables de la regulación y supervisión bancarias. Estos aspectos, además, han de ser rigurosamente verificados por los auditores independientes y debidamente evaluados por las empresas calificadoras.

2. ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DE LA GARANTÍA DE DEPÓSITOS. LA FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (FDIC)

Aunque está extendida la creencia de que la FDIC estadounidense fue, cronológicamente, el primer sistema de garantía de depósitos, en el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX ya hubo en Estados Unidos

algunas experiencias a nivel de diversos estados, que, a principios de la década de los treinta, habían dejado de existir.

Como recoge Garrido Torres, en 1924 Checoslovaquia fue pionera en la creación de un doble sistema de garantía de depósitos, de ámbito nacional y con amplias facultades sobre las entidades adheridas, cuyas elevadas pérdidas obligaron a su intervención por las autoridades.

Con todo, la influencia definitiva sobre la creación y funcionamiento de los sistemas de garantía de depósitos que hoy conocemos hay que atribuírsela al establecimiento, en 1933, de la FDIC en Estados Unidos, por lo que, a continuación, se realiza una breve descripción de dicho proceso y de sus principales características.

2.1. Orígenes

La FDIC se originó como reacción de urgencia ante las crisis bancarias producidas hacia finales del decenio de 1920 y principios del siguiente, en los comienzos de la Gran Depresión. Entre comienzos de 1929 y marzo de 1933, más de 6.000 de los 34.000 bancos entonces existentes en el país cerraron sus puertas, como consecuencia de una serie de oleadas de retiradas de fondos. Los bancos que sobrevivieron incrementaron sus niveles de reservas de dinero en efectivo y redujeron la concesión de créditos, de modo que, entre marzo de 1929 y finales de 1932, los préstamos se redujeron en un 64 %. Los depositantes perdieron la confianza en el sistema bancario y le retiraron sus ahorros. Mientras los depósitos bancarios se redujeron un 20 % entre enero de 1929 y finales de 1931, los de las Cajas Postales de Ahorros, que estaban garantizados hasta 2.500 dólares, crecieron un 400 %.

Cuando el Presidente Roosevelt tomó posesión de su cargo, en marzo de 1933, abordó la tarea de sanear el sistema financiero. Declaró un cierre bancario de urgencia, que al final duró seis días, y aseguró que solo volverían a abrir los bancos solventes. La confianza del público se recuperó de forma casi inmediata: durante las dos primeras semanas siguientes al final del cierre, la circulación fiduciaria se redujo en 600 millones de dólares, al colocar los depositantes su efectivo en las entidades bancarias de la nación. Muchos bancos, sin embargo, no volvieron a abrir sus puertas, lo que generó una fuerte presión sobre las autoridades para que diseñasen una solución más duradera para afrontar las crisis bancarias y potenciar la estabilidad del sistema financiero.

2.2. La *Banking Act* de 1933

La solución legislativa se materializó en la Ley Bancaria (*Banking Act*) de 1933, conocida como *Glass Stegall Act*, que, entre otras reformas, incluía los dos grandes pilares del sistema de garantía de depósitos. El primero era la instauración de un sistema nacional de garantía de depó-

sitos, que aportaba una cobertura temporal a los depósitos hasta el límite de 2.500 dólares. El segundo pilar consistió en la creación de la FDIC, que se diseñó como un mecanismo de liquidación rápida del activo de las entidades bancarias quebradas. La FDIC recibió inicialmente unas aportaciones de capital de 150 millones de dólares del Tesoro y otros 130 millones de los bancos de la Reserva Federal.

2.3. Los posteriores incrementos de la cobertura

Como se ha indicado, la red de Cajas Postales de Ahorro, que tenía garantizados sus depósitos por un valor máximo de 2.500 dólares, se había convertido en competidora de un sistema bancario agobiado. Para nivelar el terreno competitivo, la garantía temporal de los depósitos bancarios se convirtió en permanente en 1935, año en el que se incrementó el límite de la cobertura hasta los 5.000 dólares. Esta fue la primera de una serie de seis incrementos en el límite de la cobertura, hasta alcanzar, en 1980, los 100.000 dólares, importe todavía vigente.

2.4. Situación actual y perspectivas

El sistema de garantía de depósitos estadounidense ha logrado sobrevivir con notable éxito durante casi 70 años. Últimamente, en respuesta a algunas críticas, la FDIC ha formulado diversas propuestas para reformar su funcionamiento. Entre ellas, se encuentra el cobro permanente de las aportaciones de sus miembros, aunque el nivel de recursos acumulados por la FDIC se considere suficiente, para que así se perciba socialmente el coste que supone la garantía de depósitos. También se plantea incrementar la diferenciación de las aportaciones de cada entidad en función de su prima de riesgo, la reducción del sesgo procíclico del sistema y una sustancial elevación del límite de cobertura.

3. LA GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN LA NORMATIVA EUROPEA

El proceso de integración económica europea no podía dejar al margen los sistemas de garantía de depósitos. Su proceso de armonización, no exento de dificultades, culminó con la promulgación de la Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994.

3.1. Antecedentes

Tras varios intentos fallidos de establecer una armonización mínima en los sistemas de garantía, la Comisión Europea emitió el 22 de diciembre de 1986 una recomendación, como tal no vinculante, para promover el establecimiento de sistemas de garantía en los países miembros que aún no dispusiesen de ellos e impulsar unas condiciones mínimas comunes para los sistemas existentes. Eran las siguientes:

- Que se garantizase una indemnización a los depositantes que no dispusieran de medios para valorar adecuadamente la política de las entidades a las que hubieran confiado sus depósitos.

- Que los sistemas de garantía proporcionasen cobertura a todos los depositantes, incluidos los de las sucursales de entidades de crédito cuya sede social se encontrase en otro Estado miembro.
- Debían distinguirse con precisión los mecanismos previos a la liquidación y los de indemnización posteriores a la misma.
- Se deberían establecer con claridad los criterios de indemnización y las formalidades que habrían de cumplirse para beneficiarse de ella.

Años después, la creciente integración de los mercados propició la publicación de la Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

3.2. La Directiva comunitaria

La Directiva no pretende una armonización total de los sistemas de garantía, limitándose a homogeneizar sus aspectos fundamentales.

3.2.1. El principio de adhesión obligatoria

La Directiva admite la existencia de más de un sistema de garantía de depósitos en cada Estado miembro, pero este ha de asegurarse de que todas las entidades que haya autorizado pertenezcan a alguno de ellos. Cabe eximir a una entidad de crédito cuando sea miembro de un sistema que reúna determinadas características, que proteja a la propia entidad y que proporcione a sus depositantes una protección al menos equivalente a la que ofrecen los sistemas de garantía de depósitos.

La segunda de las excepciones se refiere a la exclusión de una entidad de un sistema de garantía. La entidad podrá seguir aceptando depósitos solo si, antes de su exclusión, ha tomado medidas alternativas que garanticen que los depositantes gozarán de una protección al menos equivalente a la ofrecida por el sistema.

3.2.2. Atribución de la responsabilidad al país de origen

En este tema, la Directiva es consecuente con los principios que inspiran la creación del mercado único bancario. Si la supervisión prudencial de la solvencia de las entidades de crédito se atribuye al supervisor del país de origen, es lógico que sea el sistema de garantía de dicho país el que asuma la cobertura de los depósitos de todas las sucursales radicadas en los distintos países de la Unión Europea.

Las notables diferencias que existían entre los sistemas de garantía de los distintos países aconsejaron introducir en la Directiva las cláusulas conocidas como *non export* y *topping up*.

La primera, cuya vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 1999 y no ha sido renovada, impedía la exportación a otros países, a través de las sucursales, de regímenes de cobertura más favorables. La segunda, aún vigente, permite a las sucursales de entidades cuya sede social se encuentre en otro país miembro adherirse al sistema de garantía del país de acogida, solo si la cobertura ofrecida por este es superior a la del sistema de su país de origen y por la diferencia entre ambas coberturas.

Además, la Directiva encomienda a los Estados miembros el establecimiento de normas que limiten la utilización con fines publicitarios de la información sobre el sistema de garantía de depósitos al que se halle adherida la sucursal.

La Directiva se ocupa, también, de las sucursales de entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre fuera de la Unión Europea, encomendando a los Estados miembros la comprobación de si sus clientes disponen de una cobertura equivalente a la estipulada en la Directiva. Cuando no sea así, podrán establecer que dichas sucursales se adhieran a un sistema de garantía de depósitos existente en su territorio.

3.2.3. *Alcance y nivel de la garantía*

En principio, la garantía se aplica a todos los depósitos bancarios, entendidos estos como cualquier saldo acreedor que proceda de fondos que se hayan mantenido en cuenta o de situaciones transitorias generadas por operaciones bancarias normales y que una entidad de crédito tenga la obligación de restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, así como cualquier pasivo formalizado en un certificado de depósito emitido por la entidad de crédito.

Sin embargo, la Directiva acota esta amplia definición de depósitos cubiertos, excluyendo de cobertura a: los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia, los instrumentos financieros que tengan la consideración de recursos propios y los depósitos que se originen en operaciones en las que haya habido una condena penal por blanqueo de capitales.

Además, la Directiva permite que los Estados miembros puedan excluir de la cobertura una lista relativamente extensa de depósitos que figura en su anexo 1. Esta lista contempla, fundamentalmente, tres tipos de situaciones: depositantes a los que cabe suponer una capacidad y unos medios suficientes para evaluar la solvencia y calidad de la gestión de las entidades en las que depositan sus fondos, depositantes vinculados a la entidad en crisis, y depósitos que, por no ser nominativos, impiden conocer quién es el beneficiario final de la garantía.

El límite mínimo armonizado de la cobertura se establece en 20.000 euros para los depósitos agregados de un mismo depositante, si bien se admitió un período transitorio, hasta 31 de diciembre de 1999, en el

que dicho importe no podía ser inferior a 15.000 euros. El límite mínimo armonizado de la cobertura será objeto de revisión periódica al menos cada cinco años, estando previsto que la primera revisión no tenga lugar antes del 31 de diciembre de 2004.

La fijación de este límite no supone que no puedan mantenerse o adoptarse coberturas superiores o más completas. Igualmente, se permite la existencia de franquicias en la cobertura, siempre que no excedan del 10 % de los depósitos garantizados y que el importe resultante alcance el límite mínimo garantizado.

Según la Directiva, la garantía que presta el sistema se refiere a la indisponibilidad de los depósitos, no a su pérdida, por lo que se prevé la subrogación por el sistema de garantía en los derechos de los depositantes, hasta un importe equivalente a los pagos que este haya realizado.

Se considera depósito no disponible el que haya vencido y sea pagadero, pero que no haya sido pagado por la entidad de crédito con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables, siempre que se cumpla al menos una de las siguientes condiciones:

- Que las autoridades supervisoras competentes hayan determinado que la entidad en cuestión se encuentra, de momento, en la imposibilidad de restituir los depósitos y no parezca tener perspectivas de poder hacerlo. Tal determinación habrá de hacerse lo antes posible y, a más tardar, 21 días después de haber comprobado por primera vez que la entidad no ha logrado restituir depósitos vencidos y exigibles.
- Que alguna autoridad judicial haya adoptado una decisión que tenga el efecto de suspender la capacidad de los depositantes de reclamar contra dicha entidad.

En ambos casos, el titular del depósito tendrá derecho al cobro de la indemnización en el plazo máximo de tres meses. Cuando medien circunstancias excepcionales, el sistema de garantía podrá solicitar a las autoridades competentes una prórroga de este plazo no superior a tres meses, sin que puedan concederse más de tres prórrogas en total.

4. EL CASO ESPAÑOL. LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS COMO INSTRUMENTOS DE SANEAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO

El sistema financiero español sufrió su primera convulsión de importancia de la era moderna en los años 1881 y 1882, cuando se produjeron numerosas quiebras y cierres de instituciones bancarias, muchas de ellas radicadas en Barcelona.

Desde esta época y hasta 1936, hubo algunos casos aislados de bancos que quebraron, suspendieron pagos o fueron absorbidos por otros, ocasionalmente interviniendo el Banco de España mediante la concesión de préstamos de liquidez. El episodio más notorio fue la crisis del Banco de Barcelona en 1920, que dio lugar a la promulgación de la Ley de Suspensión de Pagos de 1922.

Desde la Guerra Civil y hasta que, en 1978, se manifestó la crisis bancaria más importante del sistema financiero español, fueron muy escasos los episodios de bancos en dificultades. Se resolvieron mediante absorciones por otras entidades, normalmente con intervención y ayudas del Banco de España.

4.1. El final de la década de los setenta. La aparición de la crisis

Entre 1978 y 1983, 51 de los 108 bancos existentes, con unos recursos ajenos que suponían el 18 % de los del sector bancario, se vieron inmersos en la crisis. Esta comenzó afectando, en 1978 y 1979, a pequeños bancos que, en conjunto, representaban en torno al 1 % del total de los depósitos bancarios. Luego, a partir de 1980, se fue extendiendo a bancos y grupos bancarios de tamaño mediano, algunos con un pasivo superior a 1.200 millones de euros, y alcanzó su punto de mayor gravedad, en 1983, con el grupo de bancos de Rumasa, cuyos recursos ajenos alcanzaban una cifra próxima a los 3.600 millones de euros.

En conjunto, los 51 bancos afectados tenían un volumen de depósitos de alrededor de 9.600 millones de euros, distribuidos en más de cinco millones de cuentas, y proporcionaban ocupación a más de 35.000 personas.

Con unos años de retraso, la crisis bancaria se extendió, aunque con menor gravedad, a las cajas de ahorros y a las cooperativas de crédito. El Fondo de las Cajas hubo de intervenir en 14 ocasiones; por su parte, el Fondo de Cooperativas solucionó dificultades que afectaron a 28 de sus miembros. Con todo, las intervenciones del Fondo de Bancos son las que presentan mayor interés y, por tanto, en las que se hará un mayor hincapié en este apartado.

4.2. Marco de la crisis

En los primeros años de la década de los setenta, la economía española no pudo sustraerse a la situación que se estaba produciendo en los restantes países: la fase recesiva del ciclo se veía agravada por la primera crisis petrolífera, aumentando la inflación, reduciendo los ritmos de crecimiento, ocasionando una crisis industrial importante y multiplicando los desequilibrios del comercio exterior.

Esta situación encontró a las entidades bancarias españolas en proceso de adaptación al nuevo marco legislativo, menos intervencionista,

establecido a lo largo de la década anterior. A este entorno económico y financiero se añadió, en el caso español, la inestabilidad política del proceso de transición hacia un régimen democrático.

A todas estas circunstancias se añadía que los instrumentos jurídicos y administrativos existentes para controlar las crisis bancarias y sus consecuencias eran notoriamente insuficientes. La normativa no facilitaba al Banco de España el conocimiento real de la situación de las entidades, ni permitía una actuación ágil y eficaz si se ponían de manifiesto dificultades en alguna entidad. El ordenamiento jurídico privado presentaba, igualmente, notables carencias. El derecho concursal estaba formado por disposiciones arcaicas y confusas, que respondían a situaciones de hecho y a presupuestos ideológicos alejados de la realidad de los tiempos que corrían. Además, en el ordenamiento jurídico no existía ninguna fórmula que facultara a la Administración Pública para llevar a cabo la liquidación ordenada de una entidad bancaria.

4.3. Creación y desarrollo de los fondos

4.3.1. El Fondo de Bancos

El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (en lo sucesivo, el Fondo) fue creado por Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, con la finalidad de garantizar los depósitos bancarios hasta un límite de 500.000 pesetas (3.005 euros) por titular. En él se integraron inicialmente todos los bancos operantes en España. Sin embargo, cualquier entidad podía solicitar su exclusión, con renuncia, en tal caso, al acceso a la financiación del Banco de España.

El Fondo carecía de personalidad jurídica, era un mero patrimonio de afección dentro del Banco de España, que era el responsable de su administración. Sus recursos provenían de una aportación de las entidades bancarias integradas en el mismo, del 1% de sus depósitos, y de otra del Banco de España, igual a la suma de las aportaciones totales de los bancos. La aportación de estos era computable en su coeficiente de caja.

El Fondo no tenía, por tanto, ningún papel activo en el tratamiento de crisis bancarias, ya que sus funciones se limitaban a pagar a los depositantes hasta el límite fijado, tras la declaración de insolvencia de una entidad, y a subrogarse en los derechos de aquellos.

Estas posibilidades fueron ampliadas, dos meses después, mediante el Real Decreto 54/1978, de 16 de enero, por el cual, aun cuando no existiera declaración de suspensión de pagos o quiebra, si había peligro de insolvencia de un banco y por razones de interés público, el Fondo podía concederle anticipos por un importe equivalente al de los depósitos garantizados, con el fin de atender con normalidad posibles retiradas de pasivo.

El Fondo, tal y como había sido concebido, solo solucionaba parcialmente el problema de los depositantes y no tenía ninguna función en el tratamiento de bancos en dificultades. Para solucionar este problema, se constituyó Corporación Bancaria, S.A., sociedad en cuyo capital participaban al 50 % el Banco de España y la banca privada. Sus objetivos eran asumir la gestión de bancos en dificultades tras la toma de control accionarial de los mismos, llevar a cabo su saneamiento y, finalmente, enajenar la participación en estos bancos.

Profundizando en esta vía, mediante el Real Decreto-Ley 4/1980 y el Real Decreto 567/1980, ambos de 28 de marzo, se modificó profundamente el Fondo. Además de su finalidad inicial de garantizar depósitos bancarios, se amplió su objeto a «la realización de 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».

Para ello, se le dotó de personalidad jurídica pública, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines en régimen de derecho privado. Se fijó su régimen fiscal, quedando exento del impuesto de sociedades y de los impuestos indirectos en los que fuera sujeto pasivo.

Sería regido por una Comisión Gestora compuesta por cuatro representantes del Banco de España, uno de los cuales ostentaría la Presidencia, y cuatro de la banca privada.

Su financiación se fijó mediante aportaciones anuales de sus miembros, y otra aportación anual equivalente del Banco de España. Asimismo, podía recibir anticipos del banco emisor si sus necesidades lo requirían, con un máximo de cuatro anualidades de las aportaciones antes citadas, límite que tuvo que ser suprimido posteriormente.

Se dotó al Fondo de facultades para poder exigir a sus miembros que se sometieran a las auditorías contables que estimase necesarias, pudiendo estas extenderse a filiales o matrices no bancarias.

Asimismo, se estableció un mecanismo de conminación por el Banco de España a los administradores de un banco en dificultades, si se daban determinadas condiciones que indicasen peligro para su solvencia y normal funcionamiento. Esta conminación llevaba consigo, para la entidad bancaria, la obligación de reponer su patrimonio mediante las necesarias aportaciones de capital, y su incumplimiento acarrearía su exclusión del Fondo. Con objeto de facilitar estas operaciones se modificó la legislación vigente, en el sentido de reducir las exigencias de quórum de asistencia a Juntas Generales de Accionistas en las que fueran a tomarse acuerdos de modificación del capital social. Igualmente, se facultó al Fondo para asegurar tales ampliaciones, suscribiendo las acciones que no fuesen tomadas por los accionistas en virtud de su derecho preferente.

Por último, se fijaba el procedimiento que se había de seguir para enajenar las participaciones accionarias en bancos que el Fondo hubiera suscrito como consecuencia del aseguramiento de ampliaciones de capi-

tal. En el plazo máximo de un año, se ofrecerían en venta, en condiciones suficientes de publicidad y concurrencia, a entidades con capacidad y solvencia para ello, decidiendo a favor de la oferta más ventajosa. En las condiciones de esta, el Estado podría ejercer el derecho de adquisición preferente.

Dos años después, el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, estableció también las funciones del Fondo con relación a los bancos declarados en suspensión de pagos, en los que puede designar interventores. Asimismo, cuando un banco se declare formalmente en quiebra, el Fondo asumirá las funciones de Comisario, Depositario y Síndico de la misma.

4.3.2. *Otros fondos*

El Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros presenta la curiosa particularidad de que fue creado dos veces, la primera mediante el Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, y la segunda por el Real Decreto 2862/1980, de 4 de diciembre, que derogó el anterior.

La primera de tales disposiciones es simultánea al Decreto de creación del Fondo de Bancos, y su articulado, idéntico. La refundación de 1980 significa una tímida aproximación a las normas que entonces regulaban el funcionamiento del Fondo de Bancos, si bien todavía no se le dota de personalidad jurídica propia, la cobertura de los depósitos se establece en la mitad del importe garantizado en bancos, y la aportación de las cajas continúa siendo única, mientras que los bancos ya realizaban aportaciones anuales.

Finalmente, mediante Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, se dotó al Fondo de Cajas de personalidad jurídica, al tiempo que se creaba, también dotado de personalidad jurídica, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito y se producía la armonización de las normas reguladoras de los tres fondos, situación que ha perdurado hasta el momento actual.

Finalmente, hay que mencionar que a finales de 1995 se promulgaron las primeras normas de adaptación de la normativa de los tres fondos a la Directiva antes citada. Estas normas han sido, con posterioridad, desarrolladas en el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, y en sucesivas modificaciones del mismo.

4.4. **Otros instrumentos**

Como un instrumento más para la protección de la estabilidad del sistema financiero, cabe mencionar la facultad, reconocida al Banco de España por Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, para suspender temporalmente a los órganos rectores de una entidad, nombrando administradores provisionales, y para

intervenir una entidad en dificultades. Estas facultades habían sido establecidas con anterioridad en el Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo.

4.5. Actuaciones del Fondo

Desde su creación y hasta la fecha de hoy, el Fondo ha intervenido de forma diversa en 54 de las 59 crisis que se han producido en el sistema bancario español, y que pueden agruparse en cuatro períodos: las crisis del período 1978-1983; las del período 1984-1985; las de los años 1991-1992; la crisis del Banco Español de Crédito, en diciembre de 1993; y, finalmente, la crisis del Banco Credipás, en 1996.

En lo que se refiere a la crisis de 1978-1983 y sus secuelas en 1984-1985, ya se ha indicado su magnitud. Ciertamente, el montante de recursos comprometidos en esta tarea fue muy elevado. Además, el Fondo había sido creado inmediatamente antes de la crisis y, por tanto, tuvo que afrontarla sin la debida capitalización. Esto explica el gran volumen de financiación que hubo de aportar el Banco de España por la vía de anticipos sobre cuotas futuras.

En los años 1991-1992 afloraron tres nuevas crisis, si bien de escasa importancia cuantitativa, ya que los recursos ajenos de las tres entidades afectadas no alcanzaban el 1 % del conjunto del sistema bancario. De ellas, cabe destacar, por su singularidad, la que, en julio de 1991, se exteriorizó a nivel internacional, como consecuencia de la crisis del grupo vinculado a BCCI Holdings de Luxemburgo, que afectó a su filial bancaria española, el Bank of Credit and Commerce, SAE. Esta entidad, el antiguo Banco de Descuento, había sido adquirida al Fondo por el citado grupo, mediante concurso, en 1983.

El último y más relevante saneamiento bancario se produjo con el Banco Español de Crédito (Banesto), cuyo Consejo de Administración había sido sustituido por el Banco de España el 28 de diciembre de 1993. Será esta la mayor operación de saneamiento llevada a cabo en toda la historia de la banca española.

El balance final de esta serie de crisis es que cinco bancos desaparecieron y el resto se ha mantenido integrado en diversos grupos bancarios.

4.5.1. Saneamiento de entidades

En sus intervenciones para el saneamiento de entidades, el Fondo hubo de utilizar recursos por un importe equivalente a 8.813,9 millones de euros, y tuvo que invertir 570,6 millones adicionales para mantener los activos adquiridos o incluso para mejorarlos y facilitar así su venta o liquidación. Los importes recuperados mediante la realización de los activos o el cobro de los créditos adquiridos han

ascendido al equivalente a 6.677,8 millones de euros. A 31 de diciembre de 2001, permanecían en el balance del Fondo activos cuyo valor estimado de realización ascendía a 11,2 millones de euros.

Las pérdidas que todas estas actuaciones han supuesto para el Fondo han sido, por tanto, de 2.695,5 millones de euros. A ellos hay que añadir 246,4 millones asumidos por el Fondo, a través de su cuenta de resultados, que corresponden a la diferencia entre intereses pagados y cobrados en la ayuda financiera concedida a Banesto.

En cuanto a las formas en las que el Fondo ha intervenido en operaciones de saneamiento, en 14 entidades tomó una participación mayoritaria en su capital y facilitó ayudas para su saneamiento; en 12 de ellas asumió la gestión hasta su venta. A otras 10 entidades se les concedieron ayudas de saneamiento, haciéndose cargo de la administración de 4 de ellas. Desde la expropiación por el Estado hasta la venta, el Fondo gestionó los 20 bancos pertenecientes a Rumasa, sin participar financieramente en su saneamiento. Esta misma fue la forma de actuación en otros 3 casos. Por último, la operación de saneamiento de Banesto fue singular por su gran envergadura y complejidad.

4.5.2. Pago de depósitos asegurados

El límite de la garantía fijado en 1977, cuando se creó el Fondo, era de 500.000 pesetas por depositante. Este límite fue elevado sucesivamente a 750.000 pesetas en 1980, a 1.500.000 pesetas en 1981, al contravalor de 15.000 euros en 1996, y, finalmente, a los actuales 20.000 euros por depositante, a partir del 1 de enero de 2000.

El Fondo ha hecho frente al pago de los depósitos asegurados en cinco ocasiones desde 1980: una se produjo en 1981, dos en 1991, otra en 1992, y la última, en 1996. Con anterioridad a 1980, financió el reembolso de los depósitos de otro banco en situación concursal. En total, el Fondo realizó desembolsos por este concepto por un importe equivalente a 85,5 millones de euros, de los que con posterioridad recuperó 52,8 millones por el ejercicio de los derechos de los depositantes indemnizados, en los que se había subrogado. Lo exiguo de estas cifras pone de manifiesto que las medidas de saneamiento se emplearon con mucha mayor profusión que las de pagar los depósitos asegurados.

4.6. Principios aplicados al tratamiento de las crisis

Cada una de las situaciones en las que ha intervenido el Fondo ha tenido rasgos propios y, a la vez, todas sus actuaciones han tenido en común determinados principios.

El objetivo del Fondo es la protección de los depositantes y la salvaguarda de la confianza en el sistema bancario. Para ello, dispone de dos

grandes líneas de actuación: el aseguramiento de depósitos hasta 20.000 euros y el saneamiento de las entidades bancarias en cuestión.

El primer mecanismo se pone en funcionamiento de modo automático, cuando un banco ha sido declarado en suspensión de pagos o quiebra, o se ha producido la declaración administrativa de indisponibilidad de los depósitos contemplada en la regulación vigente.

La segunda vía, por el contrario, se toma en cada caso con carácter discrecional, de acuerdo con los criterios siguientes: importancia de la entidad y repercusión que su declaración de insolvencia tendría sobre la estabilidad del sistema; coste del pago de los depósitos asegurados y coste alternativo del saneamiento del banco; compromiso de los accionistas del banco de asumir parte del coste del saneamiento y de facilitar la actuación del Fondo; evolución previsible del banco con las ayudas que se puedan prestar; y posibilidad de asumir transitoriamente el control de la gestión del banco.

El saneamiento patrimonial de un banco con ayuda del Fondo únicamente se acuerda después de que este haya conseguido el control accionarial, para asegurar que los apoyos se aportan en defensa de sus depositantes y de la continuidad del banco, y no en beneficio de sus anteriores accionistas o gestores.

Igualmente, el Fondo puede comprar o contragarantizar activos del banco con pérdidas latentes o que produzcan una excesiva inmovilización. Por último, el Fondo puede otorgar a las entidades apoyos crediticios a largo plazo, con interés bajo o sin interés, para dotarlas de tesorería y para recomponer su cuenta de resultados.

Todo plan de saneamiento ha de ser elaborado por el órgano de administración de la entidad en crisis y sometido a la aprobación del Banco de España y de la Comisión Gestora del Fondo, si en el mismo se contemplan ayudas de este. Dicho plan debe ajustarse a tres criterios fundamentales: que no resulte en beneficio de los accionistas y gestores causantes de la crisis, que las ayudas prestadas vayan a permitir el normal desenvolvimiento del banco durante su período de reajuste, y que, retiradas las ayudas prestadas, el banco haya recuperado totalmente el equilibrio patrimonial.

Una vez que ha tomado el control de un banco, el objetivo básico del Fondo es proceder a su saneamiento y venderlo en el plazo más breve posible a otra entidad que, por su tamaño, capacidad y solvencia, garantice su continuidad y aporte los medios precisos para culminar su recuperación en un plazo de tiempo razonable.

Un punto importante de la etapa de adquisición temporal de un banco por el Fondo es el ejercicio de las acciones de responsabilidad civil o penal contra la anterior administración de la entidad. Si se detectan operaciones presuntamente punibles, son puestas en conocimiento de la Justicia.

Como consecuencia de operaciones de saneamiento, el Fondo puede pasar a ser propietario de créditos, frecuentemente de dudoso cobro, valores e inmuebles. El objetivo del Fondo respecto a ellos es la desinversión o la liquidación, lo antes posible, en las mejores condiciones para él.

4.7. Actuaciones del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros

La crisis en el sector de cajas de ahorros se manifestó con posterioridad a su desarrollo en el sector de bancos, y lo hizo con intensidad notablemente menor. El Fondo de Cajas no ha llegado a tener que reembolsar los depósitos de ninguna entidad. La fórmula más utilizada fue la instrumentación de ayudas financieras para afrontar el saneamiento y asegurar la viabilidad de las entidades afectadas. En varias ocasiones, también se recurrió a facilitar la absorción de la entidad afectada por otra solvente, mediante ayudas del Fondo.

Las primeras actuaciones de este Fondo se remontan a 1983, cuando tuvo que conceder sendos préstamos con tipo de interés nulo a cajas de Cáceres y de Cádiz. La primera de ellas requirió, con posterioridad, que el Fondo le comprase activos dañados.

Ante lo costosa y difícil de esta última fórmula, a partir de 1990 y hasta 1994, fecha en que se produjo la última actuación del Fondo, se dejó de utilizar este procedimiento, siendo sustituido por préstamos a tipo interés nulo o por la compra de obligaciones subordinadas sin interés.

En total, para resolver la crisis, que afectó a catorce entidades entre los años 1983 y 1994, el Fondo instrumentó préstamos sin interés por importe equivalente a 113 millones de euros, adquirió activos dudosos por 65,2 millones de euros, compró inmuebles por 1,25 millones de euros, asumió riesgo por avales dudosos por importe de 0,5 millones y suscribió obligaciones subordinadas sin interés por importe de 90,75 millones de euros. En conjunto, esto supone la utilización de recursos por un importe total de 270,7 millones de euros. La totalidad de los préstamos fue reembolsada, en varios casos con cargo a posteriores ayudas financieras. De los activos de dudosa recuperación adquiridos por el Fondo, 21,3 millones de euros fueron finalmente recuperados. Permanece viva la totalidad de las obligaciones subordinadas suscritas por el Fondo.

4.8. Actuaciones del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito

La crisis en el sector del crédito cooperativo fue de gran intensidad, afectando a 35 entidades, si bien su Fondo hubo de prestar ayuda únicamente a 28 de ellas.

Las primeras manifestaciones de la crisis se produjeron en 1983, cuando el Fondo de Cooperativas se encontraba insuficientemente capitalizado. En 1984, ante el agravamiento de la situación, el Gobierno

aprobó un plan general de saneamiento y constituyó una comisión interministerial encargada de llevarlo a la práctica.

Este plan general contemplaba medidas de saneamiento mediante aplicación de reservas de las propias entidades, apoyos financieros de los consorcios locales y regionales de cajas rurales, y ayudas financieras de su Fondo. Estas se instrumentaron básicamente mediante la concesión de préstamos en condiciones muy favorables y la adquisición de activos dañados. El objetivo del plan era la cancelación en cinco años de las pérdidas acumuladas por las cajas rurales y evitar, a partir del primer año de vigencia, las pérdidas de explotación de las mismas.

La aplicación de este plan supuso para el Fondo de Cooperativas la concesión de préstamos por importe de 210,2 millones de euros y la adquisición de activos improductivos o de dudoso cobro por 41,25 millones de euros. Por su parte, los consorcios de cajas rurales otorgaron préstamos por importe de 45,2 millones de euros. Con posterioridad, y ya al margen del plan general de saneamiento, el Fondo hubo de facilitar préstamos sin interés a diversas entidades por importe de 29,2 millones de euros y adquirir activos dañados por 21,4 millones. Solo en una ocasión reembolsó el Fondo los depósitos asegurados, por importe de 1,3 millones de euros.

Dado que, por su reciente creación, el Fondo de Cooperativas no contaba con suficientes recursos, para poder afrontar las actuaciones citadas hubo de recurrir a la financiación del Banco de España, que, en diciembre de 1988, llegó a alcanzar 295,9 millones de euros.

4.9. La Sociedad Gestora de los Fondos de Garantía de Depósitos

Una vez finalizado el período marcado por las numerosas crisis que acaban de mencionarse, y ya muy avanzado el proceso de liquidación de los activos adquiridos por los tres fondos, estos contaban con unas estructuras sobredimensionadas y, en cierta forma, redundantes.

Con objeto de adecuar estos medios a las nuevas condiciones y de continuar avanzando hacia la equiparación total del funcionamiento de los tres fondos, se abordó su reestructuración mediante la reducción de sus efectivos y la posterior creación, en junio de 2000, de una sociedad instrumental, la Sociedad Gestora, que integraba las tres plantillas. Su objeto social es la prestación de todos los servicios que los fondos requieran y, en especial, la gestión y administración de sus respectivos patrimonios, manteniendo separadas sus personalidades jurídicas y la titularidad de sus bienes.

La sociedad, constituida bajo la forma de agrupación de interés económico, se encuentra participada en igual proporción por los tres fondos y, además de llevar su gestión patrimonial, se encarga de los trabajos

preparatorios para la reuniones de los respectivos órganos de administración y de la ejecución de las decisiones que dichos órganos adopten.

4.10. El Fondo de Garantía de Inversiones

El desarrollo de los mercados financieros, la reducción en los tipos de interés de los productos bancarios tradicionales y determinados estímulos fiscales han venido impulsando que un gran número de personas haya trasladado sus recursos desde la banca hacia otros mercados y productos financieros —como la bolsa, la renta fija o los fondos de inversión—, hasta muy recientemente reservados a inversores profesionales, sociedades financieras o personas de elevada capacidad económica.

Este proceso ha dado lugar a que un importante volumen de ahorro de un gran número de personas, que anteriormente se encontraba garantizado por los sistemas de garantía de depósitos, perdiera tal condición.

Para reconstruir la protección a los pequeños ahorradores, se aprobó en el seno de la Unión Europea la Directiva 97/9, de 3 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los sistemas de indemnización a los inversores. Su transposición al ordenamiento jurídico español se ha realizado mediante reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, por la Ley 37/1998, de 28 de diciembre, cuyo desarrollo reglamentario se ha producido con el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto. Dichas disposiciones crean un Fondo de Garantía para las inversiones en valores negociables, agrupados en emisiones, así como para las realizadas en instrumentos financieros, de los que, en ausencia de una definición legal, se realiza una descripción. Lógicamente, se protege al inversor frente a actuaciones fraudulentas de las entidades, sin que, en ningún caso, se garanticen los resultados de las inversiones.

El sistema se articula mediante la creación de un Fondo de Garantía de Inversiones sin personalidad jurídica, al que han de inscribirse obligatoriamente todas las sociedades y agencias de valores, mientras que la garantía de las inversiones realizadas a través de entidades de crédito se asigna a cada uno de sus Fondos de Garantía de Depósitos, según el tipo de entidad de que se trate.

La garantía alcanza al dinero relacionado con los servicios de inversión y a los valores confiados a las entidades de crédito y a las empresas de inversión, localizados en cualquier país, salvo que se trate de paraísos fiscales, de países que carezcan de un órgano supervisor de los mercados de valores, o de países no comunitarios que dispongan de un sistema de indemnización a los inversores equivalente al español.

El importe garantizado asciende a un máximo de 20.000 euros por inversor. En el caso de las entidades de crédito, este importe es independiente y complementario del establecido para los depósitos. En el caso

de las sociedades y agencias de valores, la garantía es única y cubre la posición acreedora global del inversor frente a ellas, es decir, tanto los valores depositados, por el neto de sus posiciones largas y cortas, como el dinero entregado por el cliente para la realización de algún servicio de inversión.

La exclusión de la garantía de determinados depósitos de valores en función de sus titulares es similar a la que se realiza en el caso de los depósitos bancarios.

Para que el Fondo de Inversiones deba hacerse cargo de las indemnizaciones, se requiere, además de la situación de crisis en una entidad, una actuación fraudulenta por parte de los administradores, que han de haber dispuesto de valores o efectivo propiedad de sus clientes, ya que la indisponibilidad de los valores o instrumentos financieros por una decisión judicial derivada de un proceso de suspensión de pagos o quiebra, si bien daría lugar al pago de las indemnizaciones por parte del Fondo, permitiría a este resarcirse de lo pagado, una vez que la indisponibilidad hubiese sido levantada por el juez.

BIBLIOGRAFÍA

- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (1988). *International convergence of capital measurement and capital standards*, Basel Committee Publications, n.º 4, julio.
- (2001). *The new Basel capital accord*, Basel Committee Publications, enero.
- CHAMORRO, J. M. y PÉREZ DE VILLARREAL, J. M.^a (1993) «La garantía de los depósitos: Disciplina con flexibilidad», en *Lecturas en Economía*, Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- CHAMORRO, J. M., PÉREZ DE VILLARREAL, J. M.^a y RUBIO, G. (1993). *Tres ensayos sobre la garantía de los depósitos: aplicaciones a la banca española*, Cuadernos de Trabajo Fundación BBV.
- DERMINE, J. (1992). *Deposit Insurance, Credit Risk and Capital Adequacy*, Working Paper, Centro de Estudios Bancarios, Fundación BBV.
- DIRECTIVA 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
- FLANNERY, M. J. (1982). «Deposit Insurance Creates a Need for Bank Regulation», *Business Review Federal Reserve Bank of Philadelphia*, enero-febrero.
- (1991). «Pricing deposit insurance when the insurer measures bank risk with error», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, n.º 4-5.
- FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (2001). Guía para el desarrollo de sistemas efectivos de seguro de depósitos.
- FURLONG, F. (1984). «A view on deposit insurance coverage», *Economic Review*, primavera.
- GARRIDO TORRES, A. (1991). *Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos*, Documento de trabajo n.º 22/91, Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.

- GARRIDO TORRES, A. (1995). «El debate en torno al seguro de depósitos», *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 52.
- GENNOTTE, G. y PYLE, D. (1994). «Mutual financial guarantees».
- GORTON, G. y SANTOMERO, A. (1990). «Market Discipline and bank subordinated debt», *Journal on Money, Credit and Banking*, vol. 22, nº 1.
- GROSSMAN, R. S. (1992). «Deposit Insurance, regulation, and moral hazard in the thrift industry: evidence from the 1930», *American Economic Review*, vol. 82, nº 4.
- HETZEL, R. L. (1991). «Too big to let fail: origins, consequences and outlook», *Economic Review*, vol. 77-76, noviembre-diciembre.
- KEETON, W. R. (1984). «Deposit insurance and the deregulation of deposit rates», *Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas City*, abril.
- MASIEL, S. L. (1981). *Risk and capital adequacy in commercial banks*, Chicago Press University, Chicago.
- MERTON, R. C. (1977). «An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees», *Journal of Banking and Finance*.
- MERTON y BODIE, Z. (1992). «A framework for the economic analysis of deposit insurance and other guarantees», Working Paper 92.063, Harvard Business School.
- MINGO, J. J. (1975). «Regulatory influence on Bank Capital Investment», *Journal of Finance*, vol. 30, septiembre.
- PENNACCHI, G. G. (1987). «A Reexamination of the Over (or under) Pricing of Deposit Insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 19, nº 3, agosto.
- PÉREZ DE VILLARREAL, J. M. y J. M. CHAMORRO GÓMEZ (1995). «Sistemas de protección de los depósitos hacia una mayor disciplina», *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 52.
- PYLE, D. H. (1986). «Capital Regulation and Deposit Insurance», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, nº 2, junio.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M. (1992). «Los sistemas de garantía de depósitos bancarios: Primeros apuntes para una discusión», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, vol. 7.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, S. M. «Los sistemas de garantía de depósitos en el marco de la Unión Europea: algunas reflexiones en torno a la nueva normativa española», *Perspectivas del Sistema Financiero*.
- RON, I. E. y A. K. VERMA (1986). «Pricing Risk-Adjusted Deposit Insurance: An Option-Based Model», *The Journal of Finance*, nº 4.
- ROSARIO DÍAZ, J. F. (1998). «La reforma de los sistemas de garantía de depósitos», *Actualidad Financiera*, marzo.
- SCOTT, K. E. y MAYER, T. (1971). «Risk and regulation in banking: some proposals for Federal Deposit Insurance reform», *Stanford Law Review*, vol. 23, mayo.
- SHARPE, W. F. (1978). «Bank capital adequacy deposit insurance and security values», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 13, noviembre.
- TOBIN, J. (1987). «Financial intermediaries», Cowles Foundation Discussion Paper, nº 817, Yale University.