

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA
DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Isidro Fainé Casas (*)

(*) Isidro Fainé Casas es director general de «la Caixa».

La evolución del sistema bancario español desde la perspectiva de los Fondos de Garantía de Depósitos

Este artículo pretende ofrecer una visión de la evolución del sistema bancario español desde la óptica del papel desempeñado por los Fondos de Garantía de Depósitos españoles (FGD). El análisis se realiza desde un doble punto de vista. En primer lugar, se expone la contribución directa de los Fondos de Garantía de Depósitos españoles a la estabilidad de nuestro sector bancario, gracias a su indiscutible protagonismo en la resolución de la severa crisis bancaria que se desencadenó a finales de la década de los setenta. Por otro lado, la propia trayectoria de los fondos y la evolución de su situación patrimonial se utilizan como indicador indirecto de algunos de los principales cambios estructurales que han afectado a nuestro sector bancario en el último cuarto de siglo, y que han contribuido a su modernización y estabilidad. En particular, se comenta el reforzamiento de la función reguladora y supervisora ejercida por el Banco de España, premisa que ha sido básica para alcanzar la estabilidad y buen funcionamiento de que ahora goza nuestro sistema bancario. También se expone la creciente participación de las cajas de ahorros en el sector bancario español, con una gestión profesional y solvente, en cuya evolución destaca el papel desempeñado por la CECA; esta ha propiciado una serie de iniciativas, que han hecho posible que las cajas pequeñas y medianas disfruten de economías de alcance (*scope economies*) y de las economías de escala que surgen del propio sistema y que las hacen más sólidas y eficaces.

1 Introducción

El creciente proceso liberalizador vivido por el sistema financiero español desde finales de los años sesenta desembocó en una severa crisis bancaria, en el período comprendido entre 1978 y 1985. Sin olvidar los factores de carácter macroeconómico, la ausencia de mecanismos de supervisión y control adecuados, en particular en lo que concierne a condiciones de acceso a la profesión bancaria, fue un factor determinante en la gestación de la crisis, puesto que la gestión de muchos de los bancos de nueva creación se vio envuelta en prácticas irregulares, que acabarían comprometiendo la solvencia de todo el sistema. Ante tal situación, el Banco de España se vio abocado a adoptar medidas de urgencia, entre las cuales se halla la regulación del funcionamiento de un sistema de garantía de depósitos de nueva creación. La actuación del FGD en Establecimientos Bancarios (FGDEB) fue fundamental para superar la crisis y mantener la confianza nacional e internacional en nuestro sistema bancario. La actividad del FGD en Cajas de Ahorro (FGDCA) ha sido mucho más discreta, en consonancia con la escasa incidencia de la crisis en este grupo de entidades.

Tras superar la crisis, la efectiva regulación y labor supervisora del Banco de España han dotado al sistema bancario español de un alto grado de solvencia, comparándose favorablemente con el resto de sistemas bancarios de la Unión Europea. Esta fortaleza conlleva una menor sensibilidad de nuestro sistema bancario a los cambios de ciclo económico y, en consecuencia, una menor probabilidad de episodios de insolvencia bancaria.

Por todo ello, el protagonismo asumido por el FGDEB en su primera etapa de existencia se ha ido reconduciendo, constituyendo en la actualidad un elemento más de la red de seguridad financiera, de carácter complementario a las funciones de regulación, supervisión y de prestamista de última instancia desarrolladas por el Banco Central del sistema. El avance que supondrá la adaptación, tanto de la supervisión como de las propias prácticas de gestión de riesgos de las entidades de crédito, a las directrices del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea II) ha de incidir aún más en este papel secundario que en el futuro deberían desempeñar los FGD en nuestro sistema bancario.

2 Antecedentes de la creación de los FGD en España: la crisis bancaria de finales de los setenta

Hacia finales de la década de los setenta, el sistema financiero español sufrió la peor crisis bancaria de la historia reciente del país. De los 110 bancos que operaban en España a finales de 1977, 51 se vieron afectados por problemas de solvencia entre 1978 y 1983. Inicialmente se trató de entidades de menor tamaño; sin embargo, las dificultades acabaron extendiéndose a entidades de dimensiones considerables. La crisis alcanzaría el punto álgido en 1983, con la expropiación de los 20 bancos del conglomerado industrial Rumasa, y se alargaría hasta 1985.

Los 51 bancos que experimentaron dificultades en el período 1978-1983 gestionaban en conjunto un volumen de depósitos cercano a los 9.500 millones de euros, empleaban a más de 35.600 empleados y contaban con una red comercial de 2.622 oficinas.

La crisis bancaria fue, en parte, reflejo del deterioro del clima económico general que se inició con la crisis energética de 1973 y que sumió al país en una profunda y duradera crisis económica [véase Cuervo (1988)]. La tasa de crecimiento del PIB pasó de un 7%, por término medio, en el período 1961-1974, a un 0,2% en 1979, y se produjo una escalada en el nivel de precios, 19,8% en 1976 y 26,4% en 1977, que obligó a adoptar una política monetaria restrictiva.

Los efectos sobre el sistema bancario fueron tanto directos como indirectos. Entre los primeros, destacaron, por un lado, el aumento de los tipos de interés de los depósitos y de los costes operativos, como consecuencia de las presiones ejercidas por la inflación, y, por otro, la obligación de operar con unos estrechos márgenes de liquidez, debido a una política monetaria restrictiva. Entre los segundos, el aumento de los deudores dudosos y fallidos, reflejo del empeoramiento de los resultados empresariales, afectados por la caída de la demanda interna, el aumento de los costes de producción y financieros y la rigidez interna propia de la empresa española.

No obstante, sin minusvalorar los efectos de la adversa coyuntura económica sobre el sector bancario, la crisis también se gestó a raíz del gradual proceso de liberalización que vivió el sistema financiero español desde finales de los años sesenta y en la década de los setenta, que no estuvo complementado por los mecanismos de supervisión y control adecuados, en particular en lo que concierne a las condiciones de acceso a la profesión bancaria.

En efecto, hasta finales de los años sesenta, la regulación bancaria española era altamente intervencionista y se caracterizaba por una infinidad de normas que limitaban seriamente la capacidad de maniobra de las entidades. El poder de decisión de las mismas estaba fuertemente restringido, en primer lugar, porque los tipos de interés eran fijados administrativamente y, en segundo lugar, porque gran parte de los préstamos estaban reglamentados, existiendo circuitos de financiación privilegiada (coeficientes de inversión, entre otros). Asimismo, existían límites en cuanto al tipo de negocio que podían desempeñar las entidades —separación entre banca comercial, industrial y mixta—. Todo ello, unido a un férreo control de apertura de oficinas, a las restricciones a la creación y expansión de nuevos bancos y a la imposibilidad de conseguir una licencia bancaria por parte de entidades extranjeras, suponía que, de facto, no existiera prácticamente ninguna variable estratégica para competir.

Esta situación comportaba graves ineficiencias en el sistema bancario, haciéndose patente la necesidad de una reforma orientada a promover la competencia en el sector, que concediera una mayor libertad operativa a las entidades y permitiera la entrada de nuevos competidores. Con esa finalidad, en 1962 se inició un proceso liberalizador que facilitaba la creación de nuevos bancos y que recibiría un impulso definitivo a partir de 1974, con la aprobación de medi-

das que también permitían la apertura de sucursales. También se homogeneizaría gradualmente la capacidad operativa de los distintos tipos de entidades bancarias y se flexibilizarían los tipos de interés de las operaciones a plazo. Así pues, se fueron revocando paulatinamente las normas que habían impedido la libre competencia, liberalizándose también parcialmente en 1978 la entrada de la banca extranjera [véase Rodríguez, Parejo, Cuervo y Calvo (2003)].

La liberalización financiera tuvo dos efectos claros sobre el sector bancario. En primer lugar, un aumento de los costes de intermediación y de remuneración del pasivo, también influido por la tasa de inflación y la política monetaria restrictiva. Y, en segundo lugar, un aumento de la competencia, que se centró en la captación de recursos y en la expansión territorial de la red comercial. La magnitud de esta expansión se aprecia en la evolución de la red de oficinas de la banca, que se multiplicó por tres en diez años, pasando de 5.437 en 1973, justo antes de liberalizar su apertura, a 16.046 en 1983. Se produjo así un sobredimensionamiento de las entidades, ya que el ambicioso proyecto expansivo emprendido no reflejaba las necesidades reales de infraestructura, en función del volumen de negocio de las entidades.

En cuanto a la banca industrial, a los problemas derivados de la crisis empresarial hay que añadir que, en este período, tuvo que afrontar las consecuencias de la aplicación de crecientes coeficientes de inversión, en un intento del legislador de equiparlos a los niveles que se requerían a la banca comercial y en un momento en que, como ya se ha comentado, las entidades bancarias debían asumir un alza de sus costes de financiación y operativos. Este coeficiente de inversión, cuya finalidad era proporcionar financiación privilegiada a ciertos sectores y actividades, pasó para la banca industrial del 7% de los pasivos computables en 1971 al 18% en 1978 y al 24% en 1984.

Por otro lado, al amparo de la legislación aperturista de 1962, 1973 y 1974, se autorizó la creación de nuevos bancos, con gestores cuya solvencia y profesionalidad no estaba suficientemente probada. También en este período, grupos ajenos a la profesión bancaria entraron en el sector mediante la compra de bancos existentes. De los 51 bancos afectados por la crisis hasta 1983, 47 correspondieron a estos nuevos bancos y banqueros. Cabe destacar que, en ocasiones, ya existía un problema en la propia operación de creación o compra del banco, en la medida en que se pagaban precios muy elevados y se vinculaba su financiación a la propia entidad.

Adicionalmente, algunas de estas entidades acometieron inversiones crediticias de alto riesgo, llegando a exceder los límites aconsejables. Bien para compensar unos mayores costes del pasivo y de infraestructura, consecuencia, en buena medida, de la ambiciosa expansión territorial emprendida a partir de 1974; bien por su condición de banco industrial; bien por la falta de rigor en el otorgamiento de créditos; o bien por actuar como recaudador de fondos para las empresas pertenecientes a su mismo grupo, recurriendo incluso a financiaciones cruzadas, el caso es que en algunos bancos llegó a existir una excesiva concentración de riesgos, que, por otro lado, no eran debidamente contabilizados.

En este entorno se dieron prácticas contables tendentes a enmascarar la situación y se llevó a cabo una huida hacia adelante, forzando actividades dudosas, aflorando inexistentes revalorizaciones de activos, renovándose operaciones fallidas, etc. Dada la imposibilidad de superar la crisis, se acentuaron las operaciones irregulares, las cuales aceleraron el colapso de las entidades afectadas.

Cabe destacar que la crisis bancaria se produce en un momento en que el Banco de España carece de los mecanismos necesarios para hacerle frente. La legislación en materia de super-

visión y disciplina bancaria era la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, la cual no contemplaba instrumentos para la intervención y saneamiento de las entidades ni régimen sancionador efectivo. La ausencia del marco legal adecuado, la gravedad de la crisis y la celeridad con la que se sucedían los hechos obligaron a que fuera el devenir de los acontecimientos el que marcara las pautas que debían seguir las autoridades financieras.

3 Reacción ante la imminente crisis bancaria: creación del FGD en Establecimientos Bancarios

Así pues, el problema básico al que se tuvo que enfrentar el Banco de España en aquel punto fue la inexistencia de un marco legal que hiciera posible una acción rápida ante situaciones de insolvencia. Esta carencia obligó a las autoridades financieras a reaccionar rápidamente y a aprobar diversas disposiciones con carácter de emergencia. Entre estas, cabe destacar el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, que crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (FGDEB), con la finalidad de garantizar los depósitos bancarios hasta un límite de 500.000 pesetas (3.005 euros) por titular, que sería pagado por el Fondo a los depositantes de los bancos que se hubieran declarado en suspensión de pagos o quiebra.

Inicialmente, participaron en el FGDEB todos los bancos, si bien podían desvincularse del mismo previa renuncia a la financiación del Banco de España. El FGDEB se nutría de las aportaciones anuales de los bancos integrados en él, equivalentes al 1% de sus depósitos, y de otra aportación del Banco de España, igual a la suma de contribuciones de la banca privada. La aportación de los bancos era computable en su coeficiente de caja.

En esta primera etapa, el FGDEB carecía de personalidad jurídica y no desempeñaba ningún papel activo en la resolución de crisis, limitándose a pagar los depósitos de las entidades bancarias declaradas insolventes hasta el límite garantizado. Con posterioridad, el Real Decreto 54/1978, de 16 de enero, autorizó al FGDEB a conceder anticipos a los bancos con riesgo de insolvencia antes de que existiera declaración de suspensión de pagos o quiebra. Sin embargo, la cuantía de los mismos seguía limitada a las cantidades necesarias para afrontar la retirada por parte de los depositantes de los fondos garantizados.

La magnitud de la crisis evidenció que este mecanismo era insuficiente. La liquidación de todas las entidades con dificultades no era viable porque las afectadas eran muchas, siendo algunas de considerable tamaño. Su quiebra habría comprometido gravemente el reembolso de buena parte de los recursos totales administrados por el sector, no garantizados por el Fondo recién creado, provocando una grave crisis de confianza en el sistema, que podría haber arrastrado a entidades plenamente solventes a la quiebra. Por ese motivo, se hizo necesario ampliar la protección de los depositantes, contemplando el saneamiento de las entidades en crisis.

Bajo estas consideraciones, el 1 de marzo de 1978 se constituyó la sociedad Corporación Bancaria, SA, cuyo capital fue suscrito a partes iguales por el Banco de España y por la banca privada. Esta sociedad instrumental fue concebida para tomar el control accionario de los bancos en crisis y garantizar una administración y gestión profesionalizada de los mismos, de forma transitoria, con la finalidad última de sanearlos y, seguidamente, venderlos, mediante concurso restringido, a entidades solventes. No obstante, la vida de esta sociedad fue corta, puesto que sus funciones fueron finalmente asumidas en 1980 por el propio FGDEB.

En este sentido, a través del Real Decreto-Ley 4/1980 y Real Decreto 567/1980, ambos de 28 de marzo, se modificó sustancialmente el régimen jurídico del Fondo de Garantía de Depósitos. A su finalidad originaria de asegurador de depósitos (cuyo límite garantizado se elevó de 500.000 a 750.000 pesetas) se añadió la de llevar a cabo cuantas actuaciones fueran

necesarias para reforzar la solvencia y funcionamiento de los bancos en dificultades, en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo. Para ello, se le dotó de personalidad jurídica pública, con capacidad para actuar en régimen de derecho privado, bajo el gobierno de una Comisión Gestora compuesta paritariamente por miembros del Banco de España y de los bancos adheridos al FGDEB. Las cantidades aportadas por los bancos continuaban siendo del 1%, si bien a partir de entonces tendrían la consideración de gastos del ejercicio. Posteriores disposiciones legislativas han introducido diversas modificaciones en el funcionamiento del Fondo, pero la naturaleza jurídica establecida en las mencionadas normas de 1980 se ha mantenido hasta la actualidad.

Paralelamente a la creación del FGDEB tuvo lugar la del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro (FGDCA) y del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito (FGDCC). El FGDCA, creado por el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre, obtuvo la personalidad jurídica pública por el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, en virtud del cual también fue creado el FGDCC. El régimen jurídico y las normas de funcionamiento de estos dos FGD se establecieron a imagen de las del FGDEB.

Posteriores desarrollos normativos que han afectado de manera significativa al régimen y funcionamiento de los Fondos de Garantía de Depósitos españoles han sido:

- El Real Decreto-Ley 12/1995 y el Real Decreto 2024/1995, que incorporaron parcialmente al ordenamiento jurídico español la directiva comunitaria sobre sistemas de garantía de depósitos y que entraron en vigor el 1 de enero de 1996. La primera de estas normas suprimió las aportaciones que de manera ordinaria venía efectuando el Banco de España a los FGD, y que a partir de entonces solo podrían ser realizadas a título extraordinario y fijadas por ley. La segunda elevó el importe máximo garantizado por los FGD a 20.000 euros, que es la cantidad fijada por la directiva europea. No obstante, estableció un período transitorio, hasta el 31 de diciembre de 1999, en el que la cantidad garantizada sería de 15.000 euros.
- El Real Decreto 2606/1996, que completó la transposición de la directiva europea e integró en un único texto normativo la regulación de los distintos Fondos, que hasta el momento se caracterizaba por una amplia dispersión.
- Finalmente, el Real Decreto 948/2001, que desarrolla los sistemas de indemnización de los inversores que estaban previstos en la Ley 37/1998, de Reforma del Mercado de Valores, y que supone la transposición al ordenamiento jurídico español de la directiva europea en esta materia. Esta norma establece que los FGD ofrecerán una cobertura de 20.000 euros sobre los valores u otros instrumentos financieros que se hayan confiado a bancos, cajas y cooperativas, en tanto que estas entidades están autorizadas a operar de forma directa en los mercados de valores desde enero de 2000. Dicha cobertura es independiente de la garantía de 20.000 euros sobre los depósitos dinerarios. En consecuencia, el Real Decreto mencionado amplía la base de cálculo de las aportaciones que deben efectuar las entidades de crédito a su respectivo FGD, que desde entonces está integrada por los depósitos garantizados más el 5% de los valores garantizados.

4 Régimen actual de los FGD españoles

En su regulación actual, los Fondos de Garantía de Depósitos españoles mantienen el doble objetivo de garantizar los depósitos en dinero y en valores constituidos en las entidades de crédito, por un lado, y, por otro, de realizar aquellas actuaciones que sean necesarias para reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades en dificultades, en defensa de los

intereses de los depositantes y del propio Fondo. Con ello, se persigue como finalidad última la de mantener la estabilidad del sistema financiero del país, una estabilidad que depende en gran medida de un factor tan intangible y frágil como es la confianza de los depositantes.

Actualmente, los FGD ofrecen, pues, dos tipos de cobertura, independientes entre sí:

- *Depósitos en dinero*. Los depósitos en dinero están garantizados hasta un importe máximo de 20.000 euros. La garantía se aplica por depositante, persona física o jurídica, aunque tenga varios depósitos. No están garantizados los depósitos constituidos por entidades financieras, Administraciones Públicas y determinadas personas físicas o jurídicas vinculadas a las propias entidades de crédito. Por otra parte, cuando una cuenta tiene más de un titular, su importe se divide entre los titulares de acuerdo con lo previsto en el contrato de depósito o, en su defecto, a partes iguales, y cada titular tiene garantizado el límite máximo.
- *Depósitos en valores*. Tienen la consideración de valores garantizados los valores negociables u otros instrumentos financieros previstos por la Ley del Mercado de Valores que hayan sido confiados a una entidad de crédito para su depósito o registro o para la realización de algún servicio de inversión, excepto en el caso de servicios realizados en territorios definidos como paraísos fiscales. La garantía se extiende hasta un importe máximo de 20.000 euros, y es independiente de la garantía por depósitos en dinero que se puedan tener en la misma entidad. De nuevo, la garantía se aplica por inversor, ya sea persona física o jurídica (con las excepciones antes mencionadas), y aunque sea titular de varios contratos diferentes. Si una cuenta tiene más de un titular, su importe se divide entre los titulares de acuerdo con lo que esté previsto en el contrato o, en su defecto, a partes iguales.

Hay que tener presente que esta garantía cubre la no restitución de los valores o instrumentos financieros depositados, pero en ningún caso las pérdidas de valor de la inversión.

Por otra parte, para el cumplimiento de su objeto, los FGD cuentan con un patrimonio propio que se nutre de las aportaciones anuales de las entidades de crédito integradas en cada uno de ellos. Por Ley, se establece la cuantía de estas aportaciones anuales en el 2‰ de la base de cálculo y se autoriza al ministro de Economía y Hacienda a reducirlas cuando el patrimonio de un Fondo se considere suficiente para el cumplimiento de sus fines y a suspenderlas cuando alcance el 1‰ de la base de cálculo de las entidades adscritas. En determinados supuestos establecidos por Ley, las Comisiones Gestoras pueden acordar derramas extraordinarias entre las entidades, y el Banco de España realizar aportaciones cuya cuantía se fijará mediante ley. En la actualidad, las aportaciones de bancos, cajas y cooperativas están fijadas en el 0,6‰, 0,4‰ y 1‰, respectivamente, de sus bases computables.

Todas las entidades de crédito españolas deben adherirse obligatoriamente al respectivo FGD. Asimismo, las sucursales de entidades de países no miembros de la Unión Europea deben adherirse al FGDEB cuando los depósitos en España de estas sucursales no tengan la garantía del país de origen o sea inferior a la garantía existente en el sistema español.

La regulación también establece las causas para la ejecución de la garantía y, por lo tanto, del pago del importe garantizado de depósitos o valores. Asimismo, y de acuerdo con la segunda finalidad clásica de los FGD españoles de garantizar la estabilidad del sistema financiero, evitando que la crisis de una entidad de crédito repercuta en el resto de entidades operantes en

el mercado, se contempla que el FGD pueda adoptar un Plan de Actuación que contenga tanto medidas preventivas como de saneamiento (ayudas financieras, reestructuración del capital, medidas de gestión), que faciliten la viabilidad de una entidad en crisis.

Por lo tanto, ante una situación de insolvencia, el FGD debe evaluar adecuada y minuciosamente sus alternativas de intervención (liquidar o sanear), para minimizar tanto el coste final de la actuación como las repercusiones dentro del sistema financiero.

En la práctica, el mecanismo de liquidación de la entidad intervenida y pago a los depositantes ha sido la excepción en la historia de los FGD españoles. Solo en dos de los bancos intervenidos durante la crisis bancaria de finales de los setenta y principios de los ochenta se procedió a realizar el pago de los depósitos garantizados. La mayoría de las intervenciones se dirigieron a reestructurar el capital y proporcionar el soporte financiero necesario para restablecer la solvencia de la entidad en dificultades y dejarla, por consiguiente, en condiciones para ser adquirida por otra entidad bancaria. Posteriormente, el Fondo se encarga de la administración y liquidación de los activos de dudoso cobro adquiridos en la actuación de saneamiento.

5 Trayectoria histórica de los FGD españoles

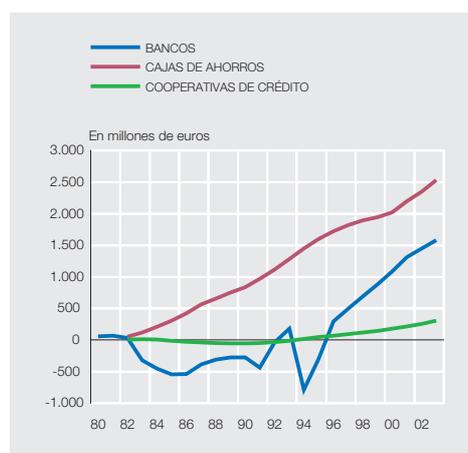
La evolución de la situación patrimonial de los tres Fondos de Garantía de Depósitos españoles desde que fueron creados es muy dispar, como consecuencia de los desiguales niveles de insolvencia registrados en cada uno de los sectores.

El gráfico que figura a continuación refleja con mayor detalle la evolución del patrimonio de los Fondos de Garantía de Depósitos de los bancos, de las cajas de ahorros y de las cooperativas de crédito españolas. El análisis, no obstante, se centrará en los dos primeros Fondos, dadas las importantes cuotas de mercado que mantienen los bancos y las cajas.

En el caso del FGD en Establecimientos Bancarios, su creación prácticamente simultánea a la aparición de los primeros síntomas de la crisis bancaria, la propia magnitud de la crisis en el período 1978-1985 y el hecho de priorizar el saneamiento de las entidades insolventes sobre el mero aseguramiento y pago de los depósitos impidieron que el Fondo contara con el patrimonio necesario para el desarrollo de sus fines. Por ello, el volumen de las aportaciones de la banca y del Banco de España fue durante muchos años insuficiente para hacer frente a los saneamientos realizados, lo cual hacía necesario un recurso continuado como fuente de financiación a anticipos del Banco de España. Este endeudamiento generaba un volumen importante de gastos financieros, que contribuían a su vez a deteriorar la situación patrimonial del Fondo.

En 1994, cuando el FGDEB ya había conseguido equilibrar su situación patrimonial, tuvo que asumir un fuerte endeudamiento como consecuencia de la crisis de Banesto, con lo cual en ese ejercicio presentó de nuevo un déficit patrimonial, que se mantendría durante dos años. El plan de saneamiento y recapitalización de Banesto ha representado para el Fondo un coste neto total de 1.168 millones de euros. Para financiar las pérdidas del ejercicio 1994, así como el préstamo a cuatro años que el Fondo concedió a Banesto —1.893 millones de euros (315.000 millones de pesetas)—, se emitió un empréstito que fue suscrito por cinco grupos bancarios.

En 1996 el patrimonio del FGDEB volvió a ser positivo y a partir de 1997, por primera vez en su historia, la estructura de pasivo se componía ya exclusivamente de recursos propios y, en la cuenta de resultados, el neto entre gastos e ingresos financieros era positivo. Desde entonces, se ha consolidado plenamente el mencionado giro positivo en la evolución de este Fondo.



FUENTES: FGDEB, FGDCA, FGDC y elaboración propia.

En cuanto al FGD de las cajas, su fondo patrimonial ha seguido, desde su creación, una línea ascendente. En este caso, las necesidades de saneamiento han sido en todo momento claramente inferiores a las aportaciones realizadas, con lo que siempre ha dispuesto de unos recursos propios excedentarios; de su colocación ha obtenido unos ingresos financieros que han contribuido a reforzar su situación patrimonial y, paralelamente, a unas menores necesidades de nuevas aportaciones. De hecho, entre los años 1996 y 2000, ambos inclusive, las cajas de ahorro no tuvieron que realizar aportaciones a su FGD, ya que su patrimonio superaba el 1% de los depósitos asegurados.

Finalmente, la evolución histórica del FGD de las cooperativas de crédito tiene más similitudes con la del Fondo de los bancos, con un período de déficit patrimonial que abarca desde 1985 hasta 1993. En 1994, este FGD ya consiguió enderezar su situación patrimonial y desde entonces su patrimonio presenta una línea ascendente.

Se adjuntan dos cuadros resumen de las intervenciones del FGDEB y del FGDCA desde que entraron en funcionamiento, así como el coste neto individualizado por entidades, el cual refleja con claridad el distinto impacto de las crisis en los dos subsectores bancarios: las intervenciones del FGDEB han tenido un coste neto total de 2.994 millones de euros, mientras que el de las ayudas prestadas por el FGDCA ha ascendido solo a 158 millones de euros.

Asimismo, en el cuadro 1 se comprueba cómo la etapa de mayor actividad del FGDEB fue, sin lugar a dudas, el período 1978-1985. Con posterioridad, solo ha tenido que intervenir en seis bancos, si bien cabe destacar que una de estas intervenciones, la de Banesto, ha representado casi el 40% del coste total de los saneamientos practicados por el FGDEB a lo largo de su existencia¹. En las restantes entidades, todas de pequeña dimensión, el procedimiento más generalizado ha sido su liquidación y el pago de los depósitos garantizados.

En la actualidad, los estados financieros de los tres Fondos de Garantía de Depósitos muestran una situación patrimonial de completa normalidad, caracterizada por un alto grado de liquidez y de solvencia: en el pasivo hay una total ausencia de endeudamiento externo, mientras que casi todo el activo está invertido en deuda pública (bonos y obligaciones del Estado

¹. Cabe destacar que, en términos reales (euros constantes de 2003), el coste del saneamiento de Banesto tuvo una magnitud similar al de Banca Catalana, cuya intervención se realizó en 1982.

**LAS INTERVENCIONES DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS**

CUADRO 1

En millones de euros

BANCO	AÑO	INTERVENCIONES	RECUPERACIONES	COSTE DEL SANEAMIENTO
Banco Español de Crédito	1994	4.687,4	3.519,4	1.168,0
Banca Catalana (a)	1982	1.009,8	507,4	502,4
Banco Urquijo Unión	1985	351,6	119,0	232,6
Banco de Levante	1982	359,1	210,9	148,2
Banco Occidental (b)	1981	383,2	237,3	145,9
Banco Unión	1982	320,3	218,5	101,8
Banco de Valladolid	1978	183,2	82,7	100,5
Banco Catalán de Desarrollo	1980	114,2	18,0	96,2
Banco de Descuento	1981	142,3	52,2	90,1
Banco de Crédito e Inversiones	1983	110,2	49,6	60,6
Banco de Granada	1979	107,0	48,6	58,4
Banco Meridional	1978	71,9	19,6	52,3
Banco de Préstamo y Ahorro	1982	45,9	1,4	44,5
Banco Ind. del Mediterráneo	1980	57,1	15,0	42,1
Banca Más Sardá	1982	40,9	9,5	31,4
Banco Promoción de Negocios	1980	116,0	87,9	28,1
Banca López Quesada	1980	115,6	93,0	22,6
Banco de los Pirineos	1981	17,0	1,3	15,7
Banco de Navarra	1978	28,6	15,6	13,0
Banco Cantábrico	1978	34,2	22,2	12,0
Banco Credipás	1996	13,2	3,9	9,3
Banco de Alicante	1982	57,6	50,0	7,6
Banco de Asturias	1980	19,6	13,8	5,8
Banco Europeo de Finanzas	1991	3,3	2,0	1,3
Bank of Credit and Commerce	1991	26,2	26,2	
Banco de Finanzas	1985	15,0	15,0	
Banca Simeón	1984	11,0	11,0	
Banco de Gerona	1982	1,2	1,2	
Banco Ibercorp	1992	0,7	0,7	
Eurobank del Mediterráneo (c)	2003	79,7	79,7	
Provisiones para saneamientos		3,5		3,5
<i>Total</i>		<i>8.526,5</i>	<i>5.532,6</i>	<i>2.993,9</i>

FUENTES: FGDEB y elaboración propia.

a. Incluye sus filiales Banco Industrial de Cataluña, SA, y Banco Industrial del Mediterráneo, SA.

b. Incluye su filial Banco Comercial Occidental, SA.

c. Del dictamen emitido por la intervención judicial se desprende que el patrimonio de Eurobank es positivo y que podrá hacer frente a sus acreedores, por lo que se ha considerado que el FGD recuperará todo el importe aportado.

y letras del Tesoro). La normativa establece que el patrimonio de los FGD debe estar materializado en deuda pública u otros activos de elevada liquidez y bajo riesgo.

El FGDEB obtuvo en 2003 un beneficio de 134,2 millones de euros. Las partidas más significativas de su cuenta de resultados son las aportaciones desembolsadas en el ejercicio

**LAS INTERVENCIONES DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
EN CAJAS DE AHORROS**

CUADRO 2

En millones de euros

CAJA	AÑO	INTERVENCIONES	RECUPERACIONES	COSTE DEL SANEAMIENTO
CA de Plasencia	1986	34,3		34,3
Unicaja	1991	24,0		24,0
CA Prov. Alicante y Valencia	1991	18,1		18,1
C. Provincial de Huelva	1987	27,1	9	18,1
CA de Jerez	1994	15,0		15,0
C. Central de Ávila	1985	48,1	36,1	12,0
CA Provincial de Granada	1990	12,0		12,0
CAMP de Cáceres	1983	45,2	37,3	7,9
Caja España de Inversiones	1990	6,6		6,6
CAMP de Ceuta	1990	15,2	11,4	3,8
CA Provincial de Valladolid	1989	3,7		3,7
CA Popular de Valladolid	1989	2,1		2,1
CAMP de Cádiz	1983	12,0	12	
CA Préstamos de Palencia	1985	7,2	7,2	
<i>Total</i>		<i>270,6</i>	<i>113,0</i>	<i>157,6</i>

FUENTES: FGDC y elaboración propia.

(122 millones de euros) y los 49 millones de euros procedentes de ingresos financieros. A finales del 2003, el patrimonio acumulado por este Fondo alcanzaba la cifra de 1.581 millones de euros. Por su parte, en el año 2003 el FGD en Cajas de Ahorros registró un beneficio de 181 millones de euros. Como en el caso de los bancos, los ingresos del ejercicio proceden de las aportaciones de las entidades (107 millones de euros) y de los ingresos devengados por sus inversiones financieras (75 millones de euros). En consecuencia, el patrimonio a finales del 2003 ascendía a 2.530 millones de euros.

En cuanto al FGD de las cooperativas, en el ejercicio 2003 obtuvo un beneficio de 47 millones de euros (de los cuales, 39 millones procedían de las aportaciones de las entidades). El patrimonio del Fondo de las cooperativas a finales de 2003 ascendía a 303 millones de euros.

En el cuadro 4 se expone el nivel de cobertura que representa el patrimonio de los dos Fondos de Garantía en relación con su base computable, un 76% en el caso de los bancos, un 85% en el de las cajas y un 71% en el de las cooperativas de crédito. Estos aceptables niveles de cobertura justifican que las aportaciones exigidas a los tres sectores (0,6‰ para los bancos, 0,4‰ para las cajas y 1‰ para las cooperativas) sean inferiores al 2‰ que establece la normativa.

Otro aspecto destacable de la trayectoria seguida por los Fondos de Garantía de bancos, cajas y cooperativas de crédito es el diferente papel que en cada caso ha jugado la financiación del Banco de España. Desde su creación, el volumen acumulado de aportaciones al FGD de los bancos ha ascendido a 5.594 millones de euros, de los que 3.645 millones corresponden a las contribuciones hechas por las propias entidades y el resto, 1.949 millones, a las aportaciones hechas por el Banco de España. Por su parte, la contribución del Banco de España a la financiación del Fondo de Garantía de las cajas ha sido de 425 millones de euros. En el caso del Fondo de Garantía de las cooperativas de crédito, las aportaciones hechas por

BALANCES DE SITUACIÓN DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

CUADRO 3

A 31 de diciembre de 2003, en millones de euros

	FGD		
	ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	CAJAS DE AHORROS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO
Activo			
Deuda pública	1.522,3	2.542,1	302,5
Otros conceptos	90,7	5,9	3,0
Total activo	1.613,0	2.548,0	305,5
Pasivo			
Patrimonio a 31.12.2002	1.446,5	2.349,0	256,6
Resultado del ejercicio 2003	134,2	181,3	46,6
Patrimonio a 31.12.2003	1.580,7	2.530,3	303,2
Provisiones para indemnizaciones	23,1	17,5	2,1
Otros conceptos	9,2	0,2	0,2
Total pasivo	1.613,0	2.548,0	305,5

FUENTES: FGDEB, FGCA, FGDC y elaboración propia.

COBERTURA DEL PATRIMONIO DE LOS FGD

CUADRO 4

A 31 de diciembre de 2003, en millones de euros

	1% SOBRE BASE CÁLCULO APORTACIONES (1)	PATRIMONIO FGD (2)	SUPERÁVIT (DÉFICIT) (2) - (1)	COBERTURA DEL PATRIMONIO (2) / (1)
Bancos	2.086,4	1.580,7	(505,7)	76%
Cajas de ahorros	2.967,2	2.530,3	(436,9)	85%
Cooperativas de crédito	425,2	303,2	(122,0)	71%

FUENTES: FGDEB, FGCA, FGDC y elaboración propia.

el Banco de España ascienden a 108 millones de euros. Esto supone que, de unas contribuciones totales realizadas por el Banco de España de 2.482 millones de euros, un 78,5% ha ido a parar al FGDEB y tan solo un 17% se ha destinado al FGCA.

6 Causas de la mayor estabilidad del FGD en Cajas de Ahorro

El devenir histórico de los FGD constituye un indicador de la estabilidad financiera del sector bancario español en las últimas décadas. De su análisis se desprende, tal y como se ha mencionado, la diferente evolución que ha experimentado el patrimonio de los FGD de bancos y cajas y, en consecuencia, el diferente grado de siniestralidad mostrado por ambos sectores.

En efecto, la causa de la históricamente mejor situación patrimonial del FGCA radica en la escasa incidencia de la crisis en este grupo de entidades. A lo largo de los años, la actuación del Fondo ha sido básicamente preventiva, centrada en el seguimiento de aquellas cajas con unos recursos propios inferiores a la media o que presentaban deficiencias estructurales. Las ayudas prestadas se han materializado en la mayoría de los casos en préstamos sin interés y en la suscripción de obligaciones subordinadas perpetuas. Por otro lado, muchas de las ayudas estuvieron condicionadas a la posterior realización de un proceso de fusión que contribuyera a la superación de las deficiencias.

**APORTACIONES A LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
DESDE SU CREACIÓN: VOLUMEN Y UTILIZACIÓN**

CUADRO 5

En millones de euros

	FGD		
	ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	CAJAS DE AHORROS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO
Aportaciones de fondos:			
Por el Banco de España	1.948,8	425,0	108,2
Por las entidades	3.644,9	745,0	317,3
<i>Total</i>	<i>5.593,7</i>	<i>1.170,0</i>	<i>425,5</i>
Coste de los saneamientos	-2.993,9	-157,6	-21,5
Ingresos (+) o gastos (-) financieros, operativos y otros, neto	-1.019,1	1.517,9	-100,8
<i>Patrimonio del Fondo a 31.12.2003</i>	<i>1.580,7</i>	<i>2.530,3</i>	<i>303,2</i>

FUENTES: FGDEB, FGDCA, FGDCD y elaboración propia.

Lo cierto es que desde que en 1977 se aprobase el Real Decreto 2290/1977, de 22 de agosto (conocido como Decreto Fuentes Quintana), que equiparó a nivel operativo a cajas y bancos, las cajas de ahorros españolas han experimentado un espectacular crecimiento de sus cuotas de negocio, que pone de manifiesto, por un lado, cómo el sector ha sabido adaptarse a los cambios acontecidos en los mercados financieros y en el entorno económico y, por otro, su importante contribución al aumento de la competencia en el sector bancario español.

El cuadro 6 muestra cómo, desde que su capacidad operativa se equiparara a la de los bancos, y teniendo que desarrollar su actividad en el complejo entorno acabado de describir, las cajas han ganado en lo que se refiere a recursos ajenos 16 puntos porcentuales de cuota de mercado; en cuanto al crédito, la variación ha sido aún mayor, 26 puntos porcentuales. Por otra parte, entre 1977 y 2003, el número de oficinas de las cajas ha pasado de 7.206 a 20.893, y el número de empleados de 40.277 a 111.105, lo cual supone una generación neta de 70.828 puestos de trabajo, mientras que los bancos, en el mismo período, han recortado en un 35% el número de empleados.

En el último cuarto de siglo, el sector de las cajas de ahorros se ha convertido por ello en una parte fundamental y valiosa del sistema financiero español y su buena evolución se ha basado en una gestión profesional, cualificada y responsable, siendo ejemplo de solidez en un entorno complejo. Prueba de ello son los holgados coeficientes de solvencia del sector, que durante los últimos diez años han superado el 12%, muy por encima del mínimo legal exigido, y con una buena rentabilidad de los recursos propios, que ha superado el 12,5% durante toda la última década. Más aún, las cajas de ahorros han venido operando con ratios de morosidad del crédito que han alcanzado niveles mínimos, habiendo pasado del 6% en 1994 al 0,7% en 2003, y con un elevado porcentaje de cobertura de los activos dudosos.

En este período, además, las cajas de ahorros han sabido compaginar esta evolución con la orientación social de su actividad (sólo en los últimos diez años las cajas han aportado a su Obra Social 7.228 millones de euros) y con el mantenimiento de su especial vinculación con el entorno regional, lo que ha permitido la prestación de servicios a clientes y zonas geográficas que, sin su presencia, pudieran haber quedado excluidos del sistema financiero.

	1977	2003	VARIACIÓN
Cuota en recursos ajenos (%)			
<i>Banca privada</i>	65,6	47,5	-18,1
<i>Cajas</i>	31,6	47,6	16,0
<i>Cooperativas de crédito</i>	2,8	4,9	2,1
Cuota en créditos (%)			
<i>Banca privada</i>	78,4	49,5	-28,9
<i>Cajas</i>	19,3	45,4	26,1
<i>Cooperativas de crédito</i>	2,3	5,1	2,8
Oficinas			
<i>Banca privada</i>	10.205	14.204	3.999
<i>Cajas</i>	7.206	20.893	13.687
<i>Cooperativas de crédito</i>	2.668	4.520	1.852
Empleados			
<i>Banca privada</i>	171.238	112.047	-59.191
<i>Cajas</i>	40.277	111.105	70.828
<i>Cooperativas de crédito (a)</i>	9.731	17.058	7.327

FUENTES: CECA, AEB, UNACC, Banco de España y elaboración propia.

a. No se dispone del número de empleados de las cooperativas de crédito para el año 1977. El dato que aparece hace referencia a 1980.

Esta excelente evolución y situación del sector de las cajas de ahorros en su conjunto no es ajena al papel que ha desarrollado la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) a lo largo de todos estos años, en tanto que promotora y organizadora de una serie de alianzas de orden muy variado, que han generado efectos muy beneficiosos para las cajas pequeñas y medianas y para el sistema financiero en general.

En este sentido, y desde la perspectiva de la teoría bancaria, ya en mi tesis doctoral [véase Fainé (1987)] demostraba que en banca existen, a grandes líneas, tres tipos de economías de costes:

- a) *Economías de escala propiamente dichas*: los costes totales medios a largo plazo disminuyen al aumentar la dimensión (medida por el volumen de los activos funcionales, es decir, préstamos, créditos y otro tipo de operaciones activas; se excluyen los activos «ociosos»).
- b) *Economías de alcance*: son las que se consiguen al ofrecer una gama amplia de productos y servicios (*scope economies*). Nacen de la naturaleza de la propia banca, que realiza, en toda su red de oficinas, operaciones de una manera conjunta²: préstamos con garantía personal o real, captación de depósitos, avales, transferencias, cambio de moneda, contratación de seguros, etc. A menudo, una

2. Se dice que existen «economías de alcance» (debidas a la producción conjunta) cuando la captación de depósitos (actividad «a») y la concesión de créditos (actividad «b») pueden hacerse de manera conjunta, $C(Q_a, Q_b)$, donde Q_a indica la cantidad contratada del producto «a», obtenida con unos costes inferiores a los que resultarían si las dos actividades se produjeran separadamente. Es decir, $C(Q_a, Q_b) < C(Q_a, 0) + C(0, Q_b)$. El progreso hacia una banca de servicios universales ha propiciado la «producción conjunta». Fue el premio Nobel de Economía, Paul A. Samuelson, quien primero definió en general la producción conjunta.

operación genera una cascada de operaciones subsidiarias, que unas veces producen ganancias por intereses y otras, de manera simultánea, comisiones no sujetas al riesgo de tipos de interés. En parte, pero no exclusivamente, depende de la intensidad con que realicen «ventas cruzadas» con los clientes.

- c) *Economías de masa crítica*: son las que se consiguen al alcanzar una dimensión que hace posible reorganizar una división o un departamento bajo una nueva concepción. Y se hallan presentes en no pocas de las fusiones de entidades financieras.

Constatada, pues, la existencia de economías de alcance en la banca, en dicha tesis y también en mi libro *Una nueva forma de hacer banca* [véase Fainé (1992)] abogaba por la extensión de las alianzas estratégicas de las entidades bancarias para crear redes colectivas que evitaran la multiplicación del número de oficinas o de agencias bancarias, muchas de las cuales no son rentables hasta después de varios años de haber sido abiertas al público. La distribución de productos financieros a través de estas redes colectivas reduciría los costes de transformación y mejoraría los ratios de eficiencia y de solvencia de las entidades de crédito.

En España, este caso ha sido, por tanto, especialmente importante para el sector de las cajas de ahorros, muchas de las cuales son de mediana y pequeña dimensión y, durante años y hasta que se produjo la liberalización, tuvieron restringida su actividad o bien no pudieron traspasar sus estrictos marcos geográficos. Como ya se ha mencionado, la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) ha venido promoviendo una gran diversidad de acuerdos, altamente beneficiosos para las cajas pequeñas y medianas, como, por ejemplo, en el ámbito de la distribución de seguros en redes compartidas y también en el negocio extranjero. Asimismo, ha inducido la creación de empresas informáticas que prestan servicios especializados a un conjunto de cajas de ahorros —aunque no a todas— y ha organizado otros servicios comunes como la Central de Descuento y Compensación, el servicio de entidad gestora del sistema de deuda pública o su sala de mercados, entre otros.

Pero no solo las economías de alcance hacen posible alianzas colectivas, como señalaba en mi tesis, de manera que redunden en la mejora de la situación financiera de las entidades de crédito. Un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) demuestra que existe un nuevo tipo de ahorro de costes, gracias a las denominadas «economías de escala sistémicas» [véase Bossone y Lee (2004)].

La hipótesis central de la investigación del FMI consiste en lo siguiente: permaneciendo todo lo demás constante, las entidades bancarias que operan en sistemas bancarios más desarrollados y a lo largo de territorios más amplios y extensos tienen, en términos relativos, costes de producción (costes de financiación y gastos de explotación) más bajos que las que operan en sistemas más pequeños y menos desarrollados. Según el estudio, las ventajas en costes se extienden también a la mejor gestión del riesgo del crédito, el riesgo operativo y la gestión de las infraestructuras tecnológicas. En cualquier caso, las entidades pueden trabajar con menos recursos propios y dedicarlos a conseguir volúmenes de negocio superiores, y consiguen financiación a costes más bajos, pues están en condiciones de constituir carteras más diversificadas en distintas regiones y en actividades más amplias. Ello es relevante en cuanto a la implantación de los Acuerdos de Basilea II e incide en un «efecto reputación» que beneficia a todas las entidades de depósito del sistema.

La mencionada investigación, que abarca 875 bancos comerciales de 75 países, extraídos de la base de datos BankScope, de la agencia de *rating* FitchIBCA (año 2000), basa la existencia

de las economías de escala sistémicas en el hecho de que estudios recientes confirman que algunas infraestructuras que utiliza la banca, tales como los sistemas de pago y los mercados organizados de capitales, operan con rendimientos de escala crecientes [véase Hancock (1999)]. En este sentido, cuando una determinada tecnología se desarrolla en dos sistemas de redes comerciales de la banca, suponiendo que solo difieran en el tamaño, las externalidades que se producen en la red comercial del sistema más grande son más fuertes porque su tamaño atrae más usuarios. Tener más usuarios significa mayores economías de escala y cargas por los servicios más bajas, lo que a su vez genera economías adicionales para la red. En definitiva, la reducción en los costes de producción y las cargas por los servicios por unidad de tiempo deberían ser más intensas en un sistema bancario mayor. Asimismo, también existen economías de escala en las actividades que desarrollan las autoridades de supervisión y regulación: cuanto mayor es un sistema bancario, los costes de esa supervisión y vigilancia aumentan en forma menos que proporcional [véase Bossone, Honohan y Long (2001)].

Como consecuencia de la existencia de economías de escala sistémicas, las entidades bancarias que operan en sistemas financieros poco desarrollados (y en territorios que no son geográficamente suficientemente amplios) han de hacer frente a mayores retos estructurales en su posición en los mercados respecto a las entidades que se han extendido hacia territorios más amplios y operan en sistemas bancarios más desarrollados. Por lo tanto, las entidades que eran pequeñas cuando operaban en sistemas restringidos podrán tener una viabilidad mayor una vez consigan operar en infraestructuras mayores y más eficientes.

Los resultados de todas las investigaciones que se han descrito avalan la expansión territorial de los bancos y de las cajas de ahorros españolas y corroboran los menores costes en que han incurrido las cajas de ahorros y, por consiguiente, su escaso recurso a los fondos del FDGCA. Las alianzas estratégicas que la CECA ha promovido y organizado han hecho posible que incluso las cajas de ahorros más pequeñas pudieran disfrutar de esos ahorros de costes.

7 FGD y función supervisora del Banco de España

La buena situación actual de los FGD españoles es un indicador del grado de estabilidad del que goza nuestro sistema financiero. Una vez superada la crisis, las entidades de depósito españolas han exhibido una encomiable trayectoria, que se compara favorablemente con la del resto de sistemas bancarios europeos [véase Termes (2003)].

El grado de estabilidad conseguido por el sector bancario después de 1985 —desde entonces, y con la significativa excepción del caso Banesto en 1994, no se han producido episodios de crisis relevantes— está sin duda relacionado con un reforzamiento paralelo de la función supervisora del Banco de España, cuyo máximo exponente es la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (LDI), que fortaleció la función sancionadora e interventora de la autoridad central sobre todas las entidades de crédito.

Desde 1962, diferentes disposiciones legales han atribuido la facultad de supervisión de las entidades de crédito y de sus grupos consolidables al Banco de España. En la actualidad, la normativa básica en materia de supervisión bancaria se encuentra tanto en la citada LDI como en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (LBE). El artículo 43 bis de la LDI atribuye al Banco de España «el control e inspección de las entidades de crédito y de sus grupos consolidables». Por su parte, el artículo 7.6 de la LBE encomienda al Banco de España «supervisar conforme a las disposiciones vigentes la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito», con el principal objetivo de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero.

En línea con los estándares internacionales más reconocidos, el modelo de supervisión bancaria que aplica el Banco de España se compone de cuatro elementos principales:

- Un marco regulatorio efectivo y prudente, que incluye normas de acceso a la actividad bancaria y de ejercicio de la misma;
- un sistema de supervisión continuada de las entidades enfocada al riesgo, integrado por la recepción de información periódica, el análisis a distancia y las inspecciones in situ;
- un conjunto de medidas supervisoras de carácter corrector que puede acordar el supervisor a la vista de la situación de las entidades (formulación de requerimientos y recomendaciones; aprobación de los planes de saneamiento; intervención y sustitución de administradores),
- y un régimen disciplinario y sancionador que puede afectar tanto a las entidades como a sus administradores.

Los elementos anteriores ponen de manifiesto la importancia de la triple función reguladora, inspectora y sancionadora realizada por el Banco de España en su papel de agente supervisor. Disponer de una regulación prudencial apropiada —que promueva la existencia de un nivel adecuado de solvencia en las entidades de crédito—, de la información suficiente para evaluar los riesgos asumidos por cada entidad, y de mecanismos coercitivos adecuados contribuye al buen funcionamiento y a la estabilidad del sistema financiero. De hecho, supone una acción preventiva de potenciales crisis bancarias e, indirectamente, un medio de proteger genéricamente a los depositantes y acreedores, constituyendo los fondos de garantía de depósitos, bajo este enfoque, un sistema complementario de apoyo a la función supervisor.

En este sentido, cabe mencionar que durante las últimas dos décadas se ha producido un cambio en el tipo de regulación al que están sujetas las entidades bancarias, al haberse pasado de una regulación estructural, basada en normas que restringían la capacidad de manobra de las entidades, a una regulación prudencial, donde se otorga libertad operativa a las entidades pero se vigilan estrechamente el nivel de recursos propios y los riesgos asumidos.

Una pieza importante de esta regulación preventiva ha sido la introducción de la provisión estadística, que fue diseñada para que las pérdidas esperadas por el riesgo de crédito se provisionen en el momento en el que se asume el riesgo (cuando se formaliza el crédito) y no cuando dichas pérdidas se materializan, frecuentemente en la fase descendente del ciclo económico, cuando la actividad y las cuentas de resultados se encuentran debilitadas. Según el Banco de España, el componente anticíclico del que dispone esta provisión está actuando ya como elemento estabilizador.

Otro de los elementos que habrá de reforzar el carácter preventivo de la supervisión realizada por el Banco de España es el Nuevo Acuerdo de Capital, que se basa en tres pilares relacionados entre sí:

- Pilar I: *Requisitos mínimos de capital*. Se introducen mejoras en las técnicas de medición de los requerimientos mínimos de capital. Por primera vez, se establece una exigencia de capital por el riesgo operacional y se fomenta el uso de métodos de cálculo que tienen en cuenta las diferencias de perfil de riesgo de las distintas entidades, con lo cual se incentiva la mejora de sus propios modelos de medición del riesgo.

- Pilar II: *Revisión supervisora*. Se acentúa la importancia del proceso supervisor, ya que este debe asegurar que los mecanismos de gestión del riesgo implantados por cada entidad se ajusten a su perfil global.
- Pilar III: *Disciplina de mercado*. Se exige una mayor transparencia informativa, con el fin de que las entidades divulguen los procedimientos utilizados de evaluación y gestión del riesgo.

La aplicación de Basilea II supondrá, por tanto, un significativo paso en el diseño de la regulación prudencial y una importante contribución a la estabilidad del sistema financiero, ya que a través de sus tres pilares se incentiva a las entidades financieras a que desarrollen una gestión más prudente.

8 Conclusiones

Este artículo ha pretendido poner de manifiesto la positiva contribución que los Fondos de Garantía de Depósitos han hecho a la estabilidad del sistema financiero español. Si bien no se ha pretendido evaluar el debate existente acerca de las distorsiones que los sistemas de garantía generan en el funcionamiento de los sistemas bancarios, desde un punto de vista teórico se atribuye a los sistemas de garantía de depósitos efectos secundarios: riesgo moral (las entidades aseguradas trasladan el riesgo de sus actividades a los depositantes, al seguro de depósitos y al sistema en general); selección adversa (desplazamiento de los depósitos de los bancos más seguros a los más arriesgados) y subsidio cruzado (las entidades con mayor calidad de riesgo pagan en exceso, mientras que las de inferior calidad aportan una cuantía insuficiente). Precisamente, la existencia de estos efectos secundarios ha originado en los últimos años un debate sobre la necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de garantía que incentiven a los depositantes y a las entidades aseguradas a desarrollar una disciplina de mercado eficiente.

Una solución apuntada es aplicar un sistema de primas variables que tenga en cuenta no solo el volumen de depósitos garantizados sino también la probabilidad de que el Fondo de Garantía tenga que intervenir, lo que implicaría medir correctamente el riesgo de cada entidad. Actualmente son varios los países que aplican un sistema de primas variables en función del riesgo, entre ellos Estados Unidos. Desde 1993, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) utiliza un sistema que clasifica las entidades en nueve categorías (según el nivel de capitalización y el grado de supervisión a la que están sometidas), que sirve para diferenciar las cantidades que las entidades tienen que aportar al Fondo.

Implantar un sistema de primas variables implica conocer la probabilidad de que una entidad entre en crisis y ponga en peligro la estabilidad del sistema. Esta probabilidad del sistema es diferente para cada entidad y está condicionada, básicamente, por la cantidad de recursos propios que posee y el nivel de riesgos asumidos. Desde esta perspectiva, el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea ha sido visto por algunos analistas [véase Partal (2002)] como el mecanismo que puede proporcionar los elementos necesarios para diferenciar a las entidades en función de su nivel de riesgo. Por un lado, porque se establece una relación más estrecha entre los requisitos de capital y los riesgos de la actividad bancaria, que permitiría valorar mejor los riesgos asumidos por cada entidad y, por tanto, podría ser utilizada como elemento diferenciador a la hora de aplicar primas variables. Por otro, porque la mayor transparencia informativa que exige el Pilar III ha de redundar en un mayor conocimiento por parte de los depositantes del riesgo que están asumiendo, reforzando, de esta forma, la disciplina que impone el mercado.

Por otra parte, y a tenor de la positiva evolución del patrimonio del FGD de las cajas de ahorros, el artículo también ha destacado la progresión y la estabilidad de que ha gozado el sector de

las cajas y ha planteado el beneficioso papel desempeñado por la CECA en este sentido. Para ello, se ha partido de mi tesis de doctorado [véase Fainé (1988)] y la revisión de las distintas economías de costes que bancos y cajas de ahorros pueden conseguir gracias a las economías de escala, las economías de alcance (y, a través de estas, las «ventas cruzadas») y las que más recientemente se han denominado «economías de escala sistémicas»³. Estas últimas abarcan todo un sistema bancario, porque no se refieren exclusivamente a las que pueda tener una entidad individual y determinada, sino también a las que nacen en los sistemas bancarios modernos y desarrollados y se producen cuando las entidades financieras pueden operar en grandes extensiones de territorio y contar con una amplia base de clientes, y cuando existen unas autoridades de vigilancia y supervisión que tienen capacidad de disciplina y sanción de las conductas inapropiadas.

En la tesis de referencia, ponía el acento en las oportunidades que podían tener las «alianzas estratégicas colectivas». Se trata de un modelo —constatado empíricamente— según el cual las cajas de ahorros que alcanzasen acuerdos de distribución de productos financieros a través de su red de oficinas, como ocurre en el sistema de las cajas de ahorros alemanas (*sparkassen*), pueden reducir sus gastos de explotación y mejorar su ratio de eficiencia. En España, la CECA ha propiciado acuerdos de este tipo de formas muy variadas y ha generado efectos muy beneficiosos para las cajas pequeñas y medianas, demostrando que en su sector son posibles alianzas estratégicas, que produzcan los ahorros de costes que preconizan los autores que han constatado la existencia de las economías nacidas del propio sistema bancario, y no de cada entidad por sí sola y aislada del resto.

Para concluir, cuando pensamos en términos de un sistema global, y vamos más allá de los eslabones aislados que unen toda la cadena, podemos explorar nuevas oportunidades de alianzas; estas pueden extenderse hasta donde alcance nuestra capacidad de imaginar nuevas formas de asociación, disminuyendo, posiblemente, el riesgo operativo y, en cualquier caso, fortaleciendo toda la cadena de cajas de ahorros.

BIBLIOGRAFÍA

- Anuario Estadístico de la Banca en España (varios años).
Anuario Estadístico de las Cajas de Ahorros (varios años).
Anuario Estadístico de las Cooperativas de Crédito (varios años).
BANCO DE ESPAÑA (varios años). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España*.
– (varios años). *Boletín Estadístico*.
BOSSONE, B., y J. K. LEE (2002). *In finance, size matters*, IMF Working Paper n.º 02/113.
– (2004). *In finance, size matters: the systemic scale economies hypothesis*, IMF Staff Papers n.º 1, abril, pp. 19-46.
BOSSONE, B., P. HONOHAN y M. LONG (2001). *Policy for small financial systems*, World Bank Financial Sector Discussion Paper, 6.
CUERVO, A. (1988). *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Ariel.
FAINÉ CASAS, I. (1987). *Redes estratégicas colectivas*, tesis de doctorado, Universidad de Barcelona.
FAINÉ CASAS, I., y R. TORNABELL CARRIÓ (1992). *Una nueva forma de hacer banca*, Editorial Ariel, Barcelona.
– (1998). *El euro, la banca y las empresas*, Temas de Hoy, Madrid.
– (2001). *Pasión por la banca* (primera edición), Ediciones Deusto, Bilbao.
FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (www.fdic.gov).
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN CAJAS DE AHORRO (varios años). *Memoria*.
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN COOPERATIVAS DE CRÉDITO (varios años). *Memoria*.
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS (varios años). *Memoria*.
HANCOK, D., D. B. HUMPHREY y J. A. WILCOX (1999). «Cost reductions in electronic payments: The roles of consolidation, economies of scale, and technical changes», *Journal of Banking and Finance*, vol. 23, pp. 391-421.
PARTAL A. (2002). «Los sistemas de garantía de depósitos ante la nueva regulación de capital de Basilea», *Cuadernos de Información Económica*, 168.
RODRÍGUEZ, L., J. A. PAREJO, A. CUERVO y A. CALVO (2003). *Manual de sistema financiero español*, Ariel Economía.
TERMES R. (2003). «El sistema financiero en la Europa del euro», *Evolución del sistema financiero europeo*, Fundación ICO.

3. Para un análisis más preciso, véase la segunda edición del libro *Pasión por la banca*, de Isidro Fainé (Editorial Deusto).