

EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

UNA VISION DE CONJUNTO

■ ANTONIO CALVO BERNARDO

El carácter dinámico de cualquier sistema financiero justifica que, para conocer su situación actual, y su posible evolución futura, objetivos fundamentales perseguidos por este artículo, hagamos, en primer lugar, una referencia a los cambios más importantes ocurridos en él durante los últimos años, pues estos cambios condicionan, sin duda, su estructura presente y permiten, igualmente, deducir algunas de sus tendencias futuras.

En este sentido, el sistema financiero español ha sufrido cambios muy significativos, tanto en su estructura y organización, como en su funcionamiento, desde la incorporación de nuestro país a la Unión Europea (UE). Estos cambios se han debido, en primer lugar, a la propia actuación de las autoridades en un sentido claramente liberalizador; en segundo por la necesaria adaptación de nuestra normativa a las Directivas de la UE que, además, reafirman ese carácter; y en tercer lugar, por la continuación de un proceso ya iniciado a principios de los años ochenta, consecuencia en parte de esa liberalización, y que ha consistido en el desarrollo de procesos de innovación financiera muy acusados, y que se han traducido en la aparición de nuevos intermediarios, activos y mercados financieros, que han situado nuestro sistema financiero –fundamentalmente en el ámbito de sus instituciones de crédito, pero también en el resto de parcelas que lo integran– en los primeros lugares de desarrollo, comparable al de cualquiera de los países de nuestro entorno.

Bastaría con destacar la diversidad de disposiciones financieras aprobadas durante este período, desde nuestro ingreso en la Unión Europea, para afirmar la importancia de estos cambios.



Así, por ejemplo, sin orden de prelación, los más importantes producidos en nuestro sistema financiero podríamos agruparlos en función de los objetivos perseguidos por las disposiciones aprobadas, tal y como se recoge en los siguientes apartados de este artículo.

INCREMENTAR LA COMPETENCIA

En relación con las medidas tendientes a ampliar la competencia entre las entidades financieras, en líneas generales, las sucesivas reformas de nuestro sistema financiero (1) han tenido como objetivos:

- Fomentar la libre competencia interbancaria, mediante la autorización

a realizar por las instituciones financieras una mayor diversidad de operaciones.

- Establecimiento de normas objetivas para la creación de nuevas entidades, algunas de ellas comunes al conjunto de las entidades de crédito, ya sean nacionales o extranjeras, y otras específicas por razón de la naturaleza concreta de las entidades hacia las que van dirigidas.

- Fijación de un régimen de libertad en cuanto a la apertura de sucursales de instituciones financieras ya existentes.

En este sentido, cabría destacar, en primer lugar, las disposiciones aprobadas en el mes de julio de 1988, referen-

tes a la intervención y disciplina de las entidades de crédito y a la reforma del mercado de valores, respectivamente.

Ambas suponen, en efecto, un cambio en la estructura de nuestro sistema financiero, dejando como órganos ejecutivos más importantes al Banco de España, encargado fundamentalmente del control y de la supervisión de las entidades de crédito, ampliándose el conjunto de entidades a él sometidas, y de la aplicación de la política monetaria; y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, creada a partir de la Ley de Reforma de este Mercado, y que supone una profunda transformación del mismo, tanto por lo que se refiere a su organización institucional (desaparición de las Juntas Sindicales de las Bolsas y de los Agentes de Cambio y Bolsa, y la creación de las Sociedades y Agencias de Valores, las Sociedades Rectoras, la Sociedad de Bolsas, etcétera), como a su funcionamiento (creación del mercado continuo, del Servicio de Compensación y Liquidación de Valores, del Sistema de Interconexión Bursátil, etcétera).

También en la línea de incremento de la competencia entre las entidades de crédito habría que inscribir los cambios que en este período se producen en el conjunto de la banca pública española.

Estos cambios se iniciaron, en primer término, con la creación del holding ICO, a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, y se continuó en 1991, cuando se creó el holding financiero Corporación Bancaria de España, S.A., al que se cedieron desde el ICO las acciones de los bancos públicos, acompañando esta medida además con las siguientes actuaciones: la conversión de la Caja Postal en Sociedad Anónima, desde su anterior configuración como Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (a partir de entonces del Ministerio de Economía y Hacienda), traspasándose sus acciones al holding CBE; y la fusión del Banco Exterior de España con el Banco de Crédito Industrial, por absorción de éste por aquél.



Así pues, la Corporación Bancaria de España quedó como la cabeza de un holding financiero, dependiendo de ella la Caja Postal, el Banco Exterior de España y las entidades de crédito de capital público estatal (Banco de Crédito Agrícola, Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito Local); iniciándose posteriormente, a partir de 1993, un proceso de privatización parcial de este holding, dentro de la línea liberalizadora emprendida ya con anterioridad.

En este período se han aprobado también otras disposiciones específicas que afectan igualmente a grupos concretos de entidades de crédito. Así, por ejemplo, resulta destacable la referida a las Sociedades de Garantía Recíproca (2), a principios de 1994, y la más antigua que regula el funcionamiento de las Cooperativas de Crédito (1989 y 1993) (3).

En el último año, finalmente, se ha aprobado la normativa de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de la Unión Europea (4). Esta regulación se refiere a temas muy diversos en el ámbito de nuestro sistema financiero, destacando los siguientes:

- Establecimiento de normas comunes al conjunto de las entidades de crédito españolas (sin perjuicio de las dife-

rencias lógicas derivadas de su distinta naturaleza y operativa) respecto a su creación, apertura de sucursales y la prestación de servicios. Los principios que inspiran la nueva normativa están basados, fundamentalmente, en los conocidos, de la licencia bancaria única, la no discriminación y la igualdad de trato. En líneas generales, el primero de ellos supone que siempre que una entidad de crédito que quiera instalarse en España ya hubiese sido objeto de autorización por la autoridad supervisora de otro país miembro, esa licencia será extensible al nuestro.

La no discriminación, por su parte, supone que las entidades con sede central en la Unión Europea estarán sujetas a las mismas normas reguladoras que las españolas; mientras que el principio de igualdad de trato es aplicable a las entidades de crédito no comunitarias, que serán objeto de un tratamiento normativo en función de cuál sea el que otorguen sus autoridades a las entidades españolas o comunitarias autorizadas en su país.

- La delimitación del término de entidades de crédito, incluyendo en esta categoría a las integrantes del sistema bancario, es decir, los bancos, las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, la banca pública (esta normati-



va determina además que las antiguas entidades oficiales de crédito –BCL, BCA y BHE– tienen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, naturaleza de bancos y les resulta aplicable el régimen general vigente para ellos), el ICO y las ECAOL (5), aunque estas últimas conservarán esta condición sólo hasta el final de 1996, convirtiéndose posteriormente en establecimientos financieros de crédito.

– La determinación de las actividades típicas de estas entidades de crédito, que se benefician además de un reconocimiento mutuo dentro de la UE, y que son las de captación de depósitos u otros fondos reembolsables; las de préstamo y crédito, incluyendo crédito al consumo, crédito hipotecario y la financiación de transacciones comerciales; las de factoring; la de arrendamiento financiero; las operaciones de pago, con inclusión, entre otras, de los servicios de pago y de transferencia; la emisión y gestión de medios de pago, tales como tarjetas de crédito, cheques de viaje o cartas de crédito; la concesión de avales y garantías y suscripción de compromisos similares; la intermediación en los mercados interbancarios; las operaciones por cuenta propia o de su clientela que tengan por objeto valores negociables, instrumentos de los

mercados monetarios o de cambios, instrumentos financieros a plazo, opciones y futuros financieros y permutas financieras; la participación en las emisiones de valores y mediación por cuenta directa o indirecta del emisor en su colocación, y aseguramiento de la suscripción de emisiones; el asesoramiento y prestación de servicios a empresas en materias de estructura de capital, estrategia empresarial, adquisiciones, fusiones y materias similares; la gestión de patrimonios y asesoramiento a sus titulares; la actuación por cuenta de sus titulares como depositario de valores representados en forma de títulos, o como administradores de valores representados en anotaciones en cuenta; la realización de informes comerciales y el alquiler de cajas fuertes.

Así pues, como podemos comprobar, a partir de todas las actividades reseñadas, el conjunto de las entidades de crédito españolas (y de cualquier país comunitario) puede desarrollar una gran variedad de operaciones en distintos ámbitos financieros.

La Ley de subrogación y de modificación de los préstamos hipotecarios, por su parte, en línea con el objetivo seguido para agrupar estas normas, también tiene como una de sus finalidades mejorar la competencia entre las

distintas instituciones financieras, garantizando una adecuada información y protección de quienes conciertan determinados préstamos hipotecarios (en concreto, los que la garantía recaiga sobre la vivienda, el prestatario sea una persona física y el importe del préstamo sea igual o inferior a 25 millones de pesetas) y obligando a una reducción de los costes de subrogación de los mismos, lo que conduce lógicamente a que las entidades financieras que otorgan estos préstamos ajusten su coste en beneficio de la clientela.

MERCADOS FINANCIEROS

Por su parte, en cuanto a las medidas adoptadas para mejorar la financiación de la economía y el funcionamiento de los mercados financieros, desde nuestra incorporación a la Unión Europea se han producido avances significativos, entre los que pueden destacarse los siguientes:

– Se han mejorado los sistemas de pagos, fundamentalmente en el segmento minorista, mediante la creación del Servicio Nacional de Compensación Electrónica, del que aún hoy todavía falta por desarrollar en su totalidad.

– Se han establecido nuevos mercados, como el Sistema de Anotaciones en Cuenta de Deuda del Estado, el mercado AIAF de títulos de renta fija y los mercados de opciones y de futuros financieros (6).

– Se han mejorado las formas de negociación de los valores en Bolsa, permitiendo una operativa en tiempo real a través del mercado continuo, donde ya cotizan prácticamente los valores más importantes negociados en las bolsas de nuestro país.

– También se han creado nuevas instituciones o sistemas de canalización del ahorro, como los Planes y los Fondos de Pensiones, las Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y los Fondos de Titulización Hipotecaria y se estableció un nuevo régimen para nuestro mercado hipotecario, con el fin de mejorar su funcionamiento.

Un tercer grupo de medidas se enmarcan bajo el objetivo de profundi-

zar en el proceso de liberalización del sistema financiero. Prácticamente, el conjunto de medidas aprobadas desde el ingreso en la UE han tenido esta finalidad, pero, en concreto, se podrían destacar en esta categoría la liberalización en 1992 de los movimientos de capitales de nuestro país con el resto del mundo, la eliminación del coeficiente de inversión (1992), la liberalización definitiva de los tipos de interés (1987) y la reestructuración del coeficiente de caja en 1990 (7).

Y, por último, hay que recoger las medidas tendentes a mejorar la supervisión, la transparencia y el control sobre los intermediarios financieros. Un proceso liberalizador, como el emprendido hace años por España, y el desarrollo de la innovación financiera, junto con el aumento de las posibilidades de apalancamiento de muchas operaciones, han aumentado sin duda los riesgos de estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

El Banco de España, que ejerce en nuestro país el papel de órgano supervisor del conjunto de nuestras entidades de crédito, y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que lo desarrolla para los que operan en estos mercados, han aprobado durante todo el período distintas circulares que pretenden, en líneas generales, una mayor transparencia de las operaciones que realizan las entidades financieras con su clientela, una adecuada contabilización de todas las operaciones, adoptar un criterio de prudencia valorativa, la constitución de provisiones adecuadas en función de los riesgos contraídos, etcétera.

Ahora bien, para garantizar la estabilidad de las instituciones que operan en el sistema financiero, estas normas tienen como referencia básica la Ley de Recursos Propios de las Instituciones Financieras de 1992 (8), que adapta nuestra normativa en este ámbito a las Directivas de la Unión Europea sobre recursos propios, coeficiente de solvencia y supervisión sobre una base consolidada. Los aspectos básicos de la misma son, en primer lugar, la gran cantidad y variedad de entidades sometidas a la misma (todas las de crédito,



las compañías de seguros, las sociedades y agencias de valores, las sociedades de inversión mobiliaria, las entidades gestoras de Instituciones de Inversión Colectiva, de Fondos de Pensiones, de cartera, de Fondos de Capital Riesgo, las Sociedades de Capital Riesgo, y las entidades cuya actividad principal sea la tenencia de acciones o participaciones); la consolidación obligatoria de las cuentas de los grupos financieros de estas entidades, para evitar así situaciones que permiten enmascarar la realidad social sobre sus recursos propios, como autocartera, participaciones cruzadas, créditos de las sociedades a sus socios, ...; la necesidad de mayores recursos propios a medida que aumentan los riesgos de las operaciones activas que efectúan; la introducción del concepto de participaciones significativas en otras entidades, etcétera.

Como complemento de este coeficiente de solvencia, se han establecido en nuestro país otras normas, como las referentes a los límites a los grandes riesgos, al inmovilizado material, al riesgo de cambio, a la cartera de valores de negociación, al reparto de beneficios, etcétera, con la finalidad básica destacada de garantizar la estabilidad de las instituciones que integran nuestro sistema financiero.

De tal forma, en definitiva, el conjunto de disposiciones aprobadas por nuestras autoridades desde la incorporación española a la Unión Europea han tenido, como hemos podido comprobar, una clara línea liberalizadora, que además ha situado nuestro sistema financiero en un lugar destacado respecto al conjunto de los sistemas financieros de los países más desarrollados.

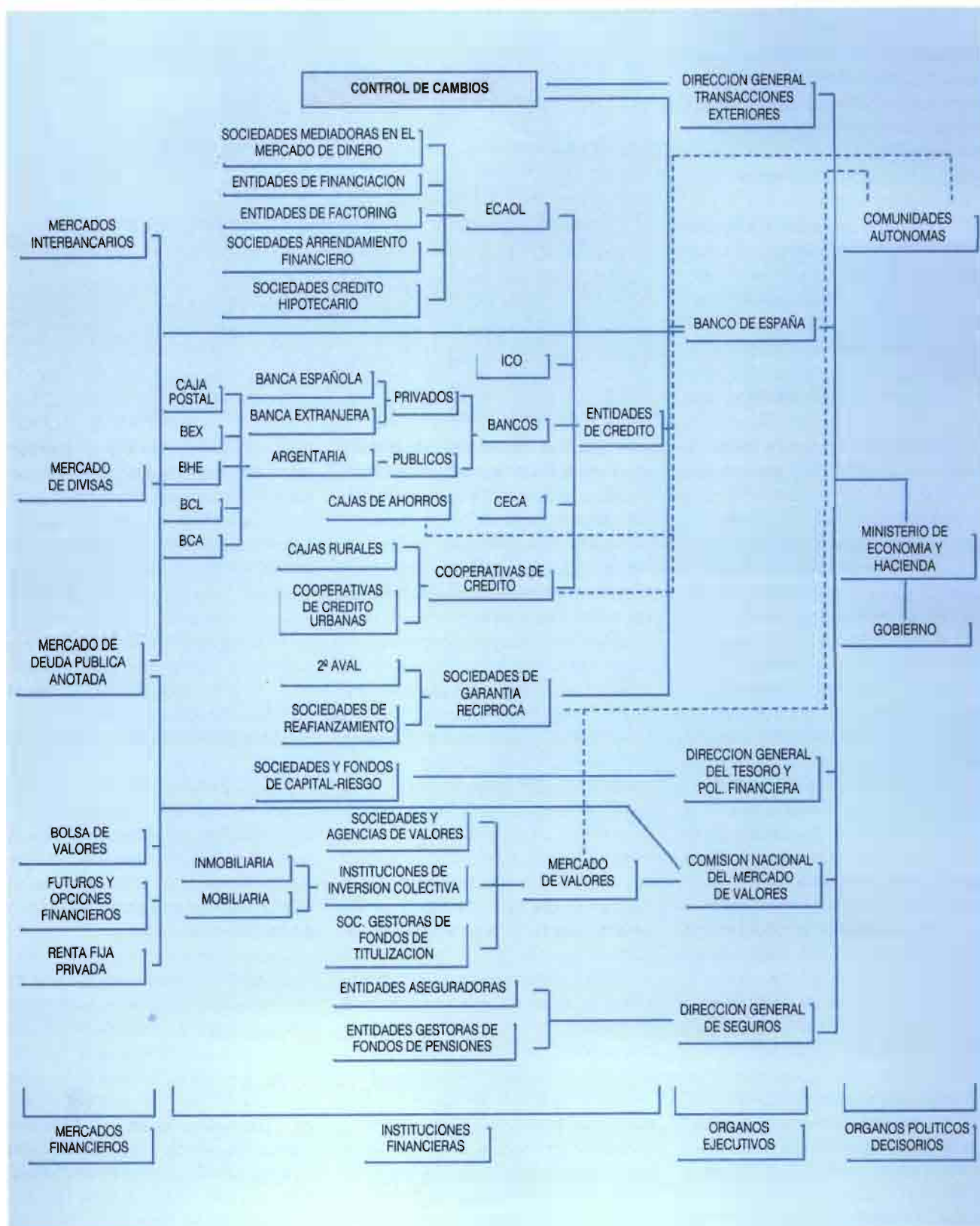
SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

Como ya hemos indicado anteriormente, cualquier sistema financiero es un mecanismo dinámico, en constante evolución, de forma que la representación de su situación actual no constituye más que una proyección instantánea de un fenómeno sometido a continua evolución, tanto por lo que se refiere a las instituciones que lo integran, como los mercados y los activos que se negocian en ellos.

Teniendo en cuenta esta cuestión previa que, además, justifica de nuevo el hecho de que nos hayamos referido en el apartado anterior a su evolución durante los últimos años, en el cuadro nº 1 recogemos precisamente la estructura actual de nuestro sistema financiero, destacándose las relaciones de las

CUADRO Nº 1

ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL



diferentes instituciones financieras y de los mercados con los organismos de control y supervisión.

Como podemos comprobar, el Gobierno constituye la máxima autoridad en materia de política financiera, delegando en el Ministerio de Economía y Hacienda la responsabilidad de todos los aspectos relativos al funcionamiento de las instituciones y de los mercados financieros. Este Ministerio ejerce sus funciones a través de cinco órganos ejecutivos:

- Dirección General de Economía y Transacciones Exteriores, que se ocupa de los aspectos administrativos relativos al control de cambios en nuestro país, y en concreto, asume las competencias de autorizar, verificar y controlar las transacciones exteriores y los cobros, pagos o transferencias que impliquen, que sean sometidas, en su caso, a prohibición o limitación; fijar los procedimientos y tramitaciones para las operaciones con los no residentes; controlar e inspeccionar las efectuadas a través de las entidades registradas (competencia que comparte con el Banco de España) y resolver los expedientes administrativos sancionadores.

- Banco de España, que es el órgano ejecutivo al que le corresponden las mayores atribuciones, tanto por la magnitud de las instituciones financieras bajo su control y volumen de recursos canalizados a través de las mismas, como por ser el encargado de definir y ejecutar la política monetaria, con autonomía respecto a las instrucciones del Gobierno desde la entrada en vigor de la Ley de Autonomía del Banco de España (9).

Como podemos comprobar también en el cuadro nº 1, de nuestro Banco emisor dependen el conjunto de Entidades de Crédito (bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, ICO y ECAOL), estando también sometidas a su registro, control e inspección las Sociedades de Garantía Recíproca, así como las entidades encargadas del segundo aval en nuestro país.

En el ámbito exterior, el Banco de España comparte funciones con la Dirección General anterior, siendo fun-



ciones de aquél, en concreto: la concesión a bancos, cajas de ahorro y otras entidades financieras de autorización para actuar en el mercado de divisas, así como registrar los establecimientos abiertos al público para cambio de divisas; dictar las instrucciones relativas al contenido, procedimiento y frecuencia con que las entidades registradas deben suministrar información sobre los cobros, pagos o transferencias exteriores en que intervengan; ejercer el control e inspección de las operaciones efectuadas a través de las entidades registradas; y ejercer las actuaciones de inspección e investigación que resulten necesarias para prevenir y, en su caso, corregir las actividades contrarias a la legislación reguladora en este ámbito.

De igual forma, el Banco de España es el encargado de ejecutar la política de tipo de cambio, correspondiendo al Gobierno, previa consulta al banco emisor, adoptar el régimen de tipo de cambio y la paridad de la peseta con otras monedas, la cual debe ser compatible con el logro de la estabilidad de los precios.

Por lo que se refiere, finalmente, a los mercados financieros, el Banco de España asume la responsabilidad del buen funcionamiento del mercado de divisas, de los mercados interbancarios y del mercado de deuda pública anotada (en este caso, junto a la Comisión Nacional del Mercado de Valores).

- Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que ha visto muy reducidas sus funciones en el ámbito institucional desde la Ley de Intervención y Disciplina de Julio de 1988, quedando sólo bajo su control las Sociedades y Fondos de Capital-Riesgo, así como la determinación de los sistemas de emisión de fondos públicos, y otros aspectos relativos a la deuda pública.

- Comisión Nacional del Mercado de Valores, que está encargada de la supervisión e inspección del mercado de valores, sin perjuicio de su colaboración en las labores de ordenación del mismo. De igual forma, se encarga de velar por la transparencia de este mercado, de la correcta formación de los precios y de la protección de los inversores. También se encarga de asesorar al Gobierno y al Ministerio de Economía y Hacienda, y en los casos de que una Comunidad Autónoma tenga competencias en este ámbito.

- Dirección General de Seguros, que ejerce, finalmente, todas las competencias respecto a las entidades aseguradoras y sobre las entidades gestoras de los fondos de pensiones.

Por último, en el cuadro se incluyen también a las Comunidades Autónomas, pues como órganos políticos asumen competencias sobre las Cajas de Ahorros, las Cooperativas de Crédito, las Sociedades de Garantía Recíproca y los mercados de valores.

TENDENCIAS DE FUTURO

Aunque durante los últimos años la normativa española ha ido incorporando en los plazos correspondientes las disposiciones financieras de la Unión Europea, todavía quedan algunas normas pendientes de su traslación definitiva, que deberá realizarse en los próximos meses. Precisamente, los principales cambios en la organización y en el funcionamiento del sistema financiero español deben producirse como resultado de esta necesaria adaptación. Sin embargo, la necesidad de dotar de mecanismos de funcionamiento más adecuados a algunas entidades financieras, la profundización en el proceso de liberalización de nuestro sistema financiero y la adaptación de las entidades a los crecientes niveles de competencia a nivel mundial constituyen también otros factores fundamentales que van a condicionar esta evolución en el futuro próximo de nuestro sistema financiero.

En efecto, por lo que se refiere a las disposiciones comunitarias que debemos adaptar a la legislación española en este ámbito, destacan las referentes a la reforma de la Ley de Mercado de Valores, para adaptarse a la Directiva de Servicios de Inversión; la aprobación de nuevas normas sobre los Fondos de Garantía de Depósitos; la aplicación de una nueva Ley sobre el Seguro, etcétera.

Por otra parte, con el fin de mejorar el funcionamiento de las entidades que se dedican a ofrecer garantías a las pequeñas y medianas empresas (las Sociedades de Garantía Recíproca) es preciso un desarrollo inmediato de la Ley aprobada para ellas en 1994. De igual forma, se debe producir en los próximos meses un desarrollo en diversos aspectos de la Ley española de adaptación a la segunda directiva de coordinación bancaria de la Unión Europea, sobre todo, lo referente a las normas específicas para las entidades de crédito y los futuros Establecimientos Financieros de Crédito.

Dentro de la línea claramente liberalizadora emprendida por nuestras

autoridades ya hace algunos años, cabe esperar, por otra parte, nuevos procesos de privatización de empresas públicas en nuestro país, y en el ámbito financiero, una continuación de la privatización del grupo Argentaria.

En cuarto lugar, aunque en los últimos meses se ha producido una cierta ralentización de los procesos de fusiones de entidades bancarias españolas, no es descartable nuevos intentos en este sentido, o en todo caso, la adopción de diversas estrategias de actuación conjunta, con el fin de mejorar la competitividad de algunas de nuestras entidades financieras.

Finalmente, la constitución de la Unión Económica y Monetaria también va a tener repercusiones significativas en el futuro próximo para nuestro sistema financiero. En efecto, la adopción de una política monetaria y de una moneda común exige un funcionamiento correcto e integrado de los sistemas de pagos de los países comunitarios,

con una mayor interrelación entre los mercados, algunos de ellos operando, incluso, de forma conjunta a nivel comunitario, como pueda ser, por ejemplo, el mercado interbancario.

Así pues, aunque nuestro sistema financiero ha alcanzado cotas elevadas de libertad durante los últimos años, con una gran asimilación de las disposiciones comunitarias hasta ahora aprobadas, sin embargo, estamos lejos de una ralentización en la aparición de nuevas normas de carácter financiero, pues en el futuro próximo, la profundización en la integración europea, junto con el avance del proceso liberalizador y la necesaria clarificación de las actividades de los intermediarios financieros, justifican nuevos cambios en la organización y el funcionamiento del sistema financiero español. □

ANTONIO CALVO BERNARDO

Profesor Titular de Política Económica
Universidad de Castilla-La Mancha

NOTAS

(1) El proceso de liberalización del sistema financiero español se inicia con la reforma Barrera de Irímo de 1974 (aunque ya en 1969, con la aprobación de varias Ordenes Ministeriales, se dan los primeros pasos en la liberalización de los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas de las entidades de depósito), reafirmandose posteriormente con la Reforma de Fuentes Quintana de agosto de 1977.

(2) Cuyos cambios más significativos respecto a las normas que anteriormente las regulaban (Real Decreto-Ley 15/1977, de 25 de febrero, y Real Decreto 1885/1978, de 26 de julio) son: la ampliación de su objeto social, pues no van a limitarse a partir de las nuevas normas a conceder avales a sus socios, sino también van a prestarles servicios de asistencia y asesoramiento financiero; la potenciación de su solvencia, mediante la exigencia de un capital mínimo superior y un número de socios partícipes también más elevado; la supresión del fondo de garantía, que había generado anteriormente muchas distorsiones en el funcionamiento de estas entidades; y, finalmente, su consideración como entidades financieras, reafirmando, en cierta medida, los cambios que, en este sentido, había introducido la Ley de Intervención y Disciplina de 1988. Para un análisis más detallado de la situación actual de estas sociedades, así como su comparación con otras similares existentes en otros países de la UE, véase el número 47 de Perspectivas del Sistema Financiero, monográfico sobre ellas.

(3) Que las permite, como hecho más significativo, el aumento de las posibilidades de realizar operaciones activas con terceros no socios de ellas.

(4) La Ley 3/1994, de 14 de abril.

(5) Las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, cuya normativa que las regula data de 1991, considerándoselas ya desde la ya señalada Ley de Intervención y Disciplina de 1988, como entidades de crédito.

(6) También se instauró en el mercado de valores el segundo mercado, para que se negociasen los títulos emitidos por las pequeñas y medianas empresas, pero, sin embargo, su importancia es escasa, y por supuesto, muy alejada de la de cualquiera de los anteriores.

(7) Esta reforma de coeficiente de caja, en marzo de ese año, también permitió a partir de mayo una instrumentación de la política monetaria española de forma distinta a como se venía efectuando hasta entonces, pues los Certificados del Banco de España, creados en ese momento por los 12 puntos en que se redujo este coeficiente, fueron utilizados por el Banco de España, mediante su adquisición temporal, como el instrumento fundamental para regular la liquidez.

(8) Ley 13/1992, de 1 de junio, desarrollada para las entidades de crédito por el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre y por la Orden Ministerial de 30 de diciembre de ese año.

(9) Vid. la Ley 13/1994, de 1 de junio.