



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 9, diciembre 1990, pp. 211-232

Configuración y actuaciones del Fondo de Garantía de Depósitos en cooperativas de crédito

Gloria Pardo Ales
Universidad de Alicante

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1990 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/feciriec

CONFIGURACION Y ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN COOPERATIVAS DE CREDITO

GLORIA PARDO ALES

Universidad de Alicante

* Avance de un estudio subvencionado por el Institut de Promoció i Foment del Cooperativisme de la Generalitat Valenciana; en colaboración con la Federació Valenciana d'Empreses Cooperatives de Treball Associat.

Los Fondos de Garantía de Depósitos en bancos y cajas fueron creados a finales de 1977, cuando emergían los primeros problemas de solvencia en entidades bancarias, signo del advenimiento de una crisis de mayor envergadura. El curso de los acontecimientos impuso un ritmo vivo de desarrollo en el primero, mientras que el segundo, cuya actuación no fue necesaria hasta años más tarde, no alcanza su mayoría de edad hasta 1982. Simultáneamente y con el mismo Real Decreto-Ley 8/1982 de 24 de septiembre es creado el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, otorgándose así un tratamiento equitativo a los tres subsectores de las entidades de depósito.

En España, estas instituciones no son meras aseguradoras, cuya misión se limitaría al reembolso de los depósitos hasta el techo de cobertura en caso de quiebra o suspensión de pagos de la entidad, sino que están también facultadas para realizar operaciones de saneamiento y apoyo financiero, siempre que ello redunde en beneficio de los depositantes y del propio Fondo; de esta forma, podemos decir que se convierten en administradoras de las crisis bancarias. Siguiendo esta filosofía, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito se ha convertido en los últimos años en un importante impulsor y financiador de la reestructuración del sector.

En la primera parte de este artículo repasamos los aspectos más importantes que caracterizan a nuestro sistema de garantía de depósitos, tal y como está configurado en la actualidad, poniendo de relieve, cuando resulta pertinente, las peculiaridades del Fondo de cooperativas. En la segunda, analizamos las posibilidades de actuación de este último, así como las intervenciones que ha llevado a cabo a lo largo de sus años de funcionamiento.

I. CONFIGURACION ACTUAL DEL SISTEMA DE GARANTIA DE DEPOSITOS ESPAÑOL

1. Objetivo

Tratar de la finalidad del seguro de depósitos nos obliga a referirnos a los efectos de las quiebras bancarias¹. Efectivamente, el objetivo de aquél consiste precisamente en evitar o paliar, en la medida de lo posible, los efectos de éstas y, sobre todo, conjurar el peligro de contagio del pánico bancario, que desembocaría en una crisis generalizada de las instituciones financieras.

Dos argumentos son citados invariablemente para justificar la existencia y la conveniencia del seguro de depósitos. El primero, de carácter microeconómico, está relacionado con la protección de los pequeños ahorradores; el segundo, de naturaleza macroeconómica, con el deseo de evitar contracciones monetarias bruscas e imprevistas. A dichos argumentos, que se encuentran de manera explícita en el origen de la generalidad de los sistemas de seguro existentes, cabe añadir otros dos: uno, referido a los efectos no monetarios de las quiebras; otro, que podemos llamar de eficiencia competitiva.

La consecuencia más inmediata y obvia de la quiebra de un banco es la pérdida de riqueza para sus depositantes. A ello hay que añadir que en una economía desarrollada, es difícil imaginar la existencia de ciudadanos que puedan abstraerse a la necesidad de ser titulares de una cuenta bancaria. Entre todos ellos, serán los pequeños ahorradores, con menos formación financiera, los que tropiecen con mayores dificultades a la hora de valorar las carteras de las distintas entidades para decidir a cuál confiar sus ahorros, puesto que la obtención de información es costosa.

En estas circunstancias, sería misión de la Administración proporcionar al pequeño ahorrador un activo completamente libre de riesgo, como son los depósitos asegurados.

(1) El argumento expuesto en este epígrafe es aplicable a las entidades de depósito en general.

La limitación de la cobertura del seguro a una cantidad relativamente moderada parecería coherente con esta finalidad de la garantía de los depósitos^{2 y 3}.

Sin embargo, la pérdida de riqueza no es ni la única consecuencia de la quiebra ni tampoco la más grave. Los efectos monetarios de la misma alcanzan toda su magnitud cuando, por temor del pánico, se produce una crisis bancaria generalizada. Como es sabido, las entidades de depósito juegan un papel fundamental en la creación de dinero bancario, a través del proceso de expansión múltiple del crédito, así como en la gestión del mecanismo de pagos de todo sistema económico financieramente desarrollado. A todo ello hay que añadir que la industria bancaria es inherentemente inestable y proclive a los pánicos bancarios. Las razones de tal inestabilidad pueden ser sintetizadas en cuatro:

"a) los bancos se caracterizan por un nivel muy elevado de endeudamiento a precio cierto y en buena medida a la vista;

b) por una gran dispersión de sus acreedores, que son muy numerosos;

c) por el carácter arriesgado de la mayor parte de sus activos, que, en una proporción muy significativa, resultan además bastante ilíquidos, porque carecen de mercados organizados; y

d) por la escasez de la información y por la falta de transparencia respecto a la calidad de los préstamos y a la situación real de cada banco" (José Pérez, 1984; 197).

En ausencia del seguro de depósitos y dadas las condiciones referidas, cualquier sospecha que pueda suscitarse acerca de las condiciones financieras de un banco provocará un intento de retirada de fondos, ante el temor de que puedan producirse pérdidas importantes de capital, actitud totalmente racional desde el punto de vista individual, ya que los costes de transformación de depósitos en efectivo son casi nu-

(2) Pensamos que no es este el lugar para extenderse acerca de por qué son precisamente los depósitos bancarios los elegidos y no cualquier otro activo o por qué exclusivamente los depósitos y no todos los activos financieros de pequeña denominación. El lector interesado puede dirigirse a Furlong (1984) y Scott y Mayer (1971).

(3) Por contra, la cobertura limitada no elimina el peligro de que se produzca un pánico "silencioso" que afectaría a los grandes depósitos, cfr. Kareken (1983a, 1983b).

los. La quiebra de una institución particular puede ser el detonante pero aún cuando las sospechas carecieran de fundamento y el banco fuera en principio solvente, el asedio sobre sus depósitos le obligaría a liquidar activos apresuradamente y, posiblemente, a precios de saldo, transformándose lo que en principio era un problema de liquidez en un problema inducido de solvencia y, finalmente, en una quiebra (Benston, 1986) (Kareken, 1983).

Además de la destrucción de depósitos, como resultado de la quiebra se producirá una elevación de la relación entre el efectivo en manos del público y los depósitos bancarios, para los depositantes, y para los bancos un incremento de la relación entre los activos de caja y los pasivos bancarios. Ello tiene como resultado una disminución del multiplicador monetario y, todo junto, provocará una contracción múltiple del crédito bancario y de la liquidez de la economía, con repercusiones en el sector real en forma de descenso del producto, del empleo y de los precios.

Por el contrario, cuando la quiebra tiene lugar en un sistema financiero dotado de seguro, éste repondrá automáticamente los depósitos protegidos a sus titulares. Los depositantes son conscientes de que una eventual quiebra de su banco no les infligirá pérdidas considerables, salvaguardándose de esta manera la confianza en el sistema bancario. Al mismo tiempo, se evita que el público se desplace desde la tenencia de depósitos a la de efectivo y que los bancos, por su parte, se vean impelidos a elevar el coeficiente de liquidez ante el temor de un asedio de sus depositantes (Gibson, 1982).

Queda así de manifiesto que "el seguro de depósitos es una forma de seguro que tiende a reducir la contingencia asegurada" (Friedman y Schwartz, 1963; 440).

Pero los efectos macroeconómicos de una crisis bancaria no se transmiten únicamente por medio de los mecanismos monetarios a los que acabamos de referirnos. El sistema

bancario se caracteriza por ofrecer un servicio de liquidez consistente en la transformación de activos ilíquidos en activos líquidos; éste, por un lado, permite alcanzar una distribución de riesgos (risk sharing) óptima entre los distintos individuos y una estructura óptima de consumo e inversión, produciéndose una mejora del bienestar social; por otro lado, lo hace especialmente vulnerable a los pánicos, pues el valor de liquidación de la cartera de préstamos será inferior al valor de los activos líquidos.

La crisis bancaria conllevará un desbaratamiento del proceso de transformación, con efectos negativos sobre la financiación de la actividad productiva que redundarán en una disminución adicional del producto (Bernanke, 1983), (Diamond y Dybvig, 1983).

Un cuarto argumento, sin duda más débil que los anteriores, utilizado a favor de la existencia de los seguros de depósitos aduce que éste contribuye a que exista una mayor igualdad competitiva entre los distintos tipos de bancos (McCarthy, 1980).

En ausencia del seguro, podrían ser considerados más seguros los bancos grandes que los pequeños; los oficiales, que los privados; los extranjeros, que los nacionales. Por el contrario, su establecimiento permite reducir mucho esta diferencia, si bien no la elimina por completo en la medida en que la cobertura no alcance al ciento por ciento de los depósitos ⁴.

(4) Este argumento, que opera a favor de las cooperativas frente a entidades de depósito más grandes, puede verse devaluado si la institución aseguradora actúa de forma diferente según se trate de la quiebra de una entidad grande u otra pequeña y esto es percibido por los depositantes. Véanse Mayer (1975) y Horvitz (1980).

2. Pertenencia

En el momento de su creación, en 1982, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito queda integrado por todas aquellas entidades inscritas en el Registro Especial creado por el artículo tercero, primero, del R. D. 2860/1978 de 3 de noviembre. La pertenencia al Fondo no se fija explícitamente como obligatoria; sin embargo, desde el momento en que dicha pertenencia se convierte en un

requisito imprescindible para tener acceso a la financiación del Banco de España, se pone de manifiesto que la misma es de hecho compulsiva, pues ninguna entidad puede permitirse el lujo de prescindir definitivamente de la financiación del banco emisor.

En cuanto a las cooperativas de creación posterior, es la Comisión Gestora del Fondo, la encargada de fijar las condiciones necesarias para su admisión.

En términos similares se fija la pertenencia a los otros dos Fondos de bancos y cajas de ahorros, creados simultáneamente en 1977.

3. Financiación.

El sistema de garantía español se basa en la acumulación a lo largo del tiempo de un fondo financiero que eventualmente podrá ser aplicado al saneamiento de cualquiera de sus miembros o al reintegro de sus depósitos hasta el límite establecido.

El hecho de que en nuestro país las contingencias a cubrir por el seguro se hayan presentado antes de que se hubiese podido reunir un mínimo de recursos con que operar, circunstancia en la que se han encontrado tanto el Fondo de bancos como el de cooperativas, está en el origen, a nuestro juicio, de algunas de las peculiaridades que su sistema de financiación presenta frente a otros existentes en nuestra misma área económica. Nos referimos a las aportaciones y a los anticipos del Banco de España, que comentaremos a continuación.

Las contribuciones de los miembros han de constituir, lógicamente, la principal fuente de financiación. En el caso de los bancos, éstas han experimentado repetidos incrementos desde el 1 por mil inicial del período 1980-1984 hasta el 2'5 por mil establecido para el presente año, pasando por el 1'2 por mil del período 1985-1988 y el 2 por mil del año 1989.

Estos aumentos tienen su razón de ser en la necesidad de, una vez superada la crisis bancaria, realizar un esfuerzo en orden a lograr el equilibrio patrimonial del Fondo. Por lo que se refiere a las cajas de ahorro, la desahogada situación financiera de su Fondo ha permitido una reducción de sus cuotas desde el 1 por mil inicial a un 0'3 por mil de los depósitos, mientras que las de las cooperativas se mantienen sin modificaciones desde 1982, (véase cuadro nº 1).

La base sobre la que se calculan las aportaciones la constituyen los epígrafe "Acreedor" del vigente balance público de las cooperativas de crédito ⁵.

Es el Gobierno quien, a propuesta del Banco de España, modifica las primas de las entidades, pudiendo elevarlas

Cuadro 1

APORTACIONES AL FGD EN COOPERATIVAS DE CREDITO
(millones de pesetas)

Año	Tanto por mil	Aportaciones	Anticipos	Intereses	Apor./Resul. (%)
1.982	1	988'4	-	0'1	-
1.983	1	1.181'8	-	-	-
1.984	1	1.385'2	42.342'5	1.718'1	8'8
1.985	1	1.614'8	407'5	3.381'8	9'8
1.986	1	1.907'8	2.254'8	3.406'9	8'5
1.987	1	2.018'5	4.169'1	3.826'8	7'7
1.988	1	2.236'2	56'9	3.805'3	8'6
TOTAL	-	11.332'7	49.230'8	16.129'0	-

Anticipos: incremento anual neto.

Intereses: coste financiero de los anticipos al 8 % anual.

(5) Epígrafe "Acreedores" para cajas y para bancos, "Acreedores" y "Acreedores en moneda extranjera".

FUENTE: Memorias del FGD en cooperativas. Elaboración propia.

cuando los saldos de los anticipos del Banco de España a los Fondos alcancen el cuádruplo del volumen de las aportaciones conjuntas del último año o rebajarlas cuando la situación patrimonial del Fondo lo permita.

A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos dotados de seguro de depósitos, el banco central contribuye también a la formación de este fondo. Su aportación a los Fondos de cajas y cooperativas es, en cada caso, una cantidad equivalente a la del conjunto de sus miembros. En cambio, al haber experimentado un fuerte aumento, en términos relativos, las cuotas ingresadas por los bancos, la contribución del banco central a su Fondo ha sido reducida, a partir de 1989, al cincuenta por ciento de la de aquéllos.

Una tercera fuente de financiación, de la que hicimos mención más arriba, y que ha sido impuesta por la propia crisis bancaria, la componen los adelantos o anticipos del Banco de España. Al principio, la cuantía de estos préstamos podía alcanzar como máximo el cuádruplo de las aportaciones anuales conjuntas del último año, sin embargo el desarrollo vertiginoso de los acontecimientos obligó a remover este techo de manera que desde 1981, el Banco de España puede conceder anticipos, con o sin interés en la cuantía necesaria para el cumplimiento de las funciones del Fondo. Efectivamente, tanto el Fondo de bancos como el de cooperativas de crédito han hecho amplio uso de esta posibilidad de financiación. En cambio, las cajas no la han precisado hasta la fecha, lo cual sería prueba de una situación de solvencia más desahogada. Por otra parte, estos anticipos conllevan una importante carga financiera para los Fondos, cuyas cuotas no han sido suficientes, con frecuencia, ni siquiera para hacer frente al pago de intereses de los mismos.

Cuando un Fondo tiene recursos disponibles, formará una cartera de activos, integrada normalmente por títulos del Estado que le permitan combinar una seguridad elevada con

la liquidez necesaria en caso de que los recursos hayan de emplearse en operaciones de saneamiento. Los rendimientos generados por dichas inversiones constituyen una fuente de financiación adicional. De los tres Fondos, tan solo el de cajas ha podido beneficiarse, hasta la fecha, de esta vía de obtención de recursos, sin que haya sido factible, por razones obvias, para los otros dos.

Finalmente, citaremos los ingresos obtenidos por las operaciones de desinversión si bien no hay que olvidar que, por la propia misión del Fondo, tales operaciones acarrearán pérdidas en la mayoría de los casos.

4. Cobertura.

El seguro de depósitos garantiza, en caso de suspensión de pagos o de quiebra de uno de sus miembros, el reintegro de una cantidad que puede llegar hasta un millón quinientas mil pesetas por titular, persona física o jurídica, cualquiera que sea el número de cuentas que posea. Este límite, que fue fijado por el R. D. 1620/1981 tanto para bancos como para cajas de ahorro, opera también para las cooperativas desde el momento de la creación de su Fondo en 1982 (Art. 4º, 1 del R.D. 2576/1982 de 1 de octubre). No obstante, hay que tener presente que la protección que brinda este mecanismo no alcanza a todo tipo de cuentas, sino únicamente a aquéllas que sirven de base para el cálculo de la cuota, es decir, las que se recogen en los epígrafes "Acreedores" y "Acreedores en moneda extranjera" del balance confidencial de los bancos o "Acreedores" en el caso de cajas y cooperativas. Así pues, quedan garantizados bajo el primer epígrafe las cuentas corrientes a la vista, cuentas de ahorro, ordinarias o de emigrantes, imposiciones a plazo hasta seis meses a un año, de uno a dos años, y las superiores a dos años, así como las de ahorro-vivienda. Bajo el segundo epígrafe figuran las cuentas a la vista, a plazo inferior a tres meses, hasta tres meses y un año, a plazo entre uno y tres

años, y a plazo superior a tres años. Lo anterior significa que quedan fuera de la protección otra clase de pasivos como los bonos de caja y de tesorería, efectos de comercio, cheques y talones conformados, cheques de viaje, etcétera. Como puede apreciarse en el cuadro nº 2, los depósitos asegurados constituyen en 1988 un setenta por ciento aproximadamente del total de recursos ajenos de las cooperativas de crédito. En términos absolutos, la cifra de depósitos asegurados indica la máxima obligación de pago a la que eventualmente podría tener que hacer frente su Fondo de Garantía ⁶.

Pese a que ha sido elevada en dos ocasiones desde 1977, la cifra de cobertura es todavía modesta si la comparamos, por ejemplo, con los cien mil dólares de garantía que ofrece la FDIC norteamericana. Consideramos que ello puede tener varias explicaciones: en primer lugar, el objetivo declarado del sistema de garantía es proteger a los pequeños ahorradores. Desde esta perspectiva, se justificaría un límite

(6) Este dato, desafortunadamente, no está disponible en el caso de los otros dos Fondos.

Cuadro 2

FGD EN COOPERATIVAS DE CREDITO. DEPOSITOS ASEGURADOS
(millones de pesetas)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988
Número de entidades	142	139	129	118	109
Cajas rurales	126	125	116	106	98
Cooperativas no rurales	16	14	13	12	11
Recursos ajenos (m. PTA)	810.994	943.734	1.028.813	1.156.977	1.246.221
Cajas rurales	670.685	803.103	848.060	943.752	994.933
Cooperativas no rurales	140.309	170.631	180.753	213.224	251.288
Depósit. garantizados (m.PTA)	-	714.523	743.065	823.235	861.241
Cajas rurales	-	607.815	632.156	698.306	720.731
Cooperativas no rurales	-	106.708	110.909	124.929	140.510
Dep.garant./R. ajenos (%)	-	73'4	72'2	71'1	69'1
Cajas rurales	-	75'7	74'5	74'0	72'4
Cooperativas no rurales	-	62'5	61'3	58'6	56'0

FUENTE: Memorias del FGD en Cooperativas de Crédito. Elaboración propia.

de garantía reducido que, además, al dejar desprotegidos a los grandes depositantes, de los que es razonable pensar que poseen una mayor formación financiera, estaría creando un elemento de vigilancia adicional sobre el estado de solvencia de la entidad.

En segundo lugar, la propia situación patrimonial de los Fondos, negativa o con escasos recursos acumulados, según los casos, impondría una limitación lógica sobre las garantías ofrecidas.

Más importante todavía, no hay que olvidar que el techo de cobertura legal solamente opera cuando tiene lugar el reembolso, hecho que, por otro lado, tan solo se ha producido en los casos de dos pequeños bancos, Banco de Navarra y Banco de los Pirineos, y una cooperativa, la Caja Laboral Empresarial de Salamanca. En las demás ocasiones, al optarse por el salvamento de la entidad en vez de por el reintegro de los depósitos, la garantía efectiva ha alcanzado a la totalidad de los recursos ajenos, con el resultado de que los depositantes no han sufrido pérdidas en absoluto.

5. Autoridad supervisora y sancionadora de los Fondos.

La capacidad supervisora y sancionadora de los Fondos es bastante limitada. En cuanto a la primera, la Comisión Gestora está facultada para acordar que los bancos se sometan a auditorías con la periodicidad y alcance que se establezca, pudiendo extenderse las mismas tanto a las sociedades filiales del banco como al grupo de sociedades que controlen a éste (R. D. 567/1980 art. 3º). Esta medida fue, en su momento, de gran importancia, ya que permitió ampliar la capacidad supervisora que hasta entonces tenía el Banco de España a las matrices no bancarias que controlan una institución de depósitos, lo cual permitiría identificar y controlar mejor a las unidades económicas de riesgo.

Análogamente, quedó establecida, cuando dos años más tarde se dotó de personalidad jurídica a los otros dos Fondos, la posibilidad de solicitar auditorías a cajas de

ahorro y cooperativas, extendida igualmente a las sociedades filiales (R.D. 2575/1982 y R.D. 2576/1982).

Por lo que se refiere al segundo aspecto mencionado, ante la eventualidad de que una entidad no cumpla cualquiera de los mandatos del Fondo, éste cuenta, como única arma punitiva, con la posibilidad de excluirla de su seno. Se trata, sin duda, de una sanción muy dura y que incluso podría resultar contraproducente, puesto que si una entidad se negase a someterse a una auditoría o a actuar, tras una conminación del banco central, en orden al restablecimiento de su equilibrio patrimonial, la expulsión podría deteriorar aún más la confianza de los depositantes, además de imposibilitar la actuación del Fondo justamente en el momento en que ésta es más necesaria. Otros sistemas de seguro, como la Federal Deposit Insurance Corporation norteamericana, cuentan con una pluralidad de opciones, siempre que no se trate de una conducta criminal que requiera la intervención judicial, que van desde conversaciones informales con los gestores del banco en los casos de menor importancia hasta la retirada del seguro en los más graves, pasando por los "memoranda" de comprensión y por las órdenes de "cese y desista". De cualquier manera, y por lo que se refiere al caso español, hay que tener presente, más que las facultades que poseen los Fondos aisladamente, las que tiene juntamente con el Banco de España, pues en nuestra ordenación es éste último el principal agente supervisor y vigilante de la solvencia bancaria. Es más, dar unas más amplias atribuciones a los Fondos en este ámbito quizá hubiera podido llevar a una duplicidad inútil, sin conseguir por ello necesariamente una mayor efectividad.

II. ACTUACION DEL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN COOPERATIVAS DE CRÉDITO

1. Posibilidades de actuación del Fondo de cooperativas

A lo largo de las páginas anteriores hemos comprobado que, en el momento presente, los tres Fondos se configuran de manera similar, y ello es válido también por lo que respecta a los mecanismos de actuación, ya que todos ellos tienen por objeto garantizar los depósitos, así como realizar cuantas actuaciones estimen necesarias para reforzar la solvencia y mejorar el funcionamiento de sus miembros, en defensa de los intereses de los depositantes y de los propios Fondos (R. D. Ley 8/1982). Las únicas diferencias que pueden apreciarse entre las capacidades de actuación de los Fondos de cajas y cooperativas, por un lado, y el de bancos, por otro, provienen de las disparidades existentes entre la forma de constitución de los distintos tipos de entidades, lo cual descartaría, de principio, la posibilidad de hacerse con el control accionario de estas últimas, por ejemplo.

Por lo tanto, las posibles alternativas de intervención del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito son:

a) Reintegro de los depósitos en caso de suspensión de pagos o quiebra de la entidad. Este mecanismo opera automáticamente cuando se da una de esas dos circunstancias, produciéndose por el mero hecho del pago la subrogación del Fondo en los derechos de los depositantes.

b) Ayuda financiera. Existen dos vías, no necesariamente excluyentes, que pueden poner en marcha mecanismos de ayuda financiera. De un lado, cuando la Comisión Gestora estime que las pérdidas expresas o tácitas de una cooperativa son de tal magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de ésta, advertirá a sus administradores de su situación patrimonial y les conminará a que adopten en el plazo que fije, que no podrá ser inferior

a quince días, las medidas precisas para restablecer su equilibrio. De otro lado, cuando la situación de la entidad así lo aconseje, el Banco de España puede suspender temporalmente a los órganos de administración y dirección de la entidad, nombrando administradores provisionales que asuman sus funciones o, alternativamente, interventores sin cuya participación no serán válidos los acuerdos que dichos órganos pudieran tomar.

Además, el Fondo podrá prestar su apoyo financiero a sus integrantes en forma de préstamos o adquisiciones de activos cuando considere que ello puede contribuir al restablecimiento patrimonial o a la incorporación o traspaso de los negocios de la entidad a otra entidad de depósitos. Lógicamente, tal actuación debe ir acompañada de compromisos adicionales por parte de la entidad en cuestión, orientados a restablecer el equilibrio necesario de la cuenta de pérdidas y ganancias así como a reforzar su situación patrimonial. Si no se alcanzasen los fines perseguidos, el propio Fondo podrá proceder a la liquidación de la entidad.

6. Operaciones de saneamiento del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.

El primer hecho destacable de la actuación de este Fondo lo constituye, la aprobación, en marzo de 1984, por parte de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, de un Plan de Saneamiento de cierto número de cajas rurales con dificultades, a cuyo frente figuraba el Presidente del Banco de Crédito Agrícola. Este plan, que incluía un total de diecinueve cajas rurales (quince cajas rurales provinciales (CRP), tres cajas rurales comarcales (CRC) y la Caja Rural Nacional (CRN)), tenía como objetivo "cancelar, en un plazo de cinco años, las pérdidas acumuladas a 31 de diciembre de 1983 y suprimir sus pérdidas de explotación en el primer año de vigencia. Para ello, se arbitran determinadas medidas de saneamiento, mediante la aplicación de reservas para cance-

lación de pérdidas, apoyos de los consorcios de cajas rurales y del Fondo de Garantía de Depósitos (préstamos y adquisición de activos), a la vez que se fijan ciertas normas de gestión encaminadas, principalmente, a reducir costes de transformación" (FGD cooperativas, 1985; 15).

La cifra de Acreedores de estas entidades a 31 de Diciembre de 1983 era de 114.791 m. de ptas, lo cual suponía un 20% del total de depósitos en las cajas rurales y un 16% del total de depósitos en las cooperativas de crédito.

Los apoyos financieros aprobados ascendieron a 49.864 millones de pesetas., de los cuales 7.512 fueron aportados por los consorcios de cajas rurales provinciales y comarcales y los otros 42.342 por el propio Fondo en forma de préstamos y compra de activos. Para hacer posible estas ayudas, el Banco de España hubo de conceder anticipos a un Fondo aún débilmente capitalizado por una suma total de 42.342 millones de pesetas, con un tipo de interés del 8 %.

De las diecinueve entidades comprendidas en el Plan de Saneamiento, diez han sido disueltas con posterioridad y transferidos sus activos y pasivos a otras entidades de depósito, debido a la afloración de pérdidas que no habían sido inicialmente previstas.

En cuanto a las demás actuaciones, cuando no ha sido posible el saneamiento de las cooperativas con problemas, el Fondo ha preferido, antes que el reembolso, la disolución de la entidad y transferencia de sus activos y pasivos, así como de los empleados, a otra entidad adquirente (con o sin ayudas financieras adicionales por parte del Fondo), apoyándose siempre en argumentos de menor coste y mantenimiento de los puestos de trabajo.

Hasta la fecha, sólo en un caso, el de la Caja Laboral Empresarial de Salamanca, se ha procedido a la liquidación de la entidad y reintegro de los depósitos.

En resumen, de los treinta y dos casos de cooperativas en dificultades en que se ha visto involucrado el Fondo durante

estos tres últimos años, únicamente una entidad ha sido liquidada, dieciocho han sido disueltas y asumidos sus activos y pasivos por parte de otras entidades de depósito y trece están sometidas en la actualidad a planes de saneamiento. Mención aparte merece la CRP de Jaén, a la que se otorgó crédito extraordinario de más de 1.300 millones de ptas por la Ley 12/1984 además de ayudas por más de 3.000 millones de ptas del consorcio de cajas rurales provinciales (véase cuadro nº 3).

De las dieciocho entidades absorbidas, quince lo han sido por cajas de ahorro, una por un banco oficial y sólo dos por otras cooperativas, lo cual en su momento permitió la ampliación del ámbito de actuación de algunas cajas de ahorros fuera de su Comunidad Autónoma de origen.

7. Balance y fondo patrimonial del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.

La situación en que se halla el FGD en Cooperativas de Crédito como resultado del conjunto de actuaciones relacionadas aparece reflejada en el cuadro nº 4. En 1987, el total de ingresos del Fondo (aportaciones más productos financieros más realización de activos) no alcanzaban siquiera para pagar los intereses al Banco de España por sus anticipos, mientras que éstos últimos seguían creciendo hasta superar los 49.000 millones de pesetas. Como consecuencia se ha ido acumulando un patrimonio negativo que en 1988 rondaba los 8.000 millones de pesetas.

Durante el periodo referido, el sector de cooperativas viene experimentando una importante reestructuración que se refleja en la disminución de su número así como en el consiguiente incremento de sus depósitos totales medios que han pasado de 5.711 a 11.433 millones de pesetas, lo cual indica un aumento del tamaño medio de las entidades. El Fondo ha contribuido de manera importante como hemos visto a esta reestructuración (véase cuadro nº 2).

Cuadro 3

INTERVENCION DEL FGD EN COOPERATIVAS DE CREDITO

Cooperativa	Tratamiento	Entidad adjudicataria
1.984		
Plan de saneamiento CC.RR.PP. de Alicante, Avila, Badajoz, Balears, La Coruña, Madrid, Málaga, Murcia, Palencia, Las Palmas, Pontevedra, La Rioja, Santander, Sevilla y Teruel C.R.C. CRETA de Talavera C.R.C. de Sax, Montaña y Vinalopó, de Sax C.R.C. Ucac de Vilanova y Geltrú Caja Rural Nacional	El FGD adquirió activos por valor de 4.729,3 m. de ptas y concedió préstamos por 34.972,1 m. de ptas. Los consorcios de cajas rurales concedieron préstamos por 7.521,6 m. de ptas.	
Caja de Crédito Industrial Cooperativo Cooperativa de Crédito de Jávea	Disolución y cesión de activos y pasivos a otra entidad. Préstamo del Fondo a la entidad adquirente.	CAMP Madrid C.A. de Alicante y Murcia
C. Laboral Empresar. de Salamanca	Liquidación y reembolso de los depósitos.	
1.985		
Caja Rural Nacional	Absorbida	Banco de Crédito Agrícola
C.R.P. de Jaén	El consorcio de cajas rurales le concede un crédito de 3.343 m. de ptas. Por ley 12/1984 de 25 de abril se le concede un crédito de 13.606 m. de ptas.	
C.R. de la Mancha, Sociedad. Cooperativa de Crédito Agrario, Limitada de Villarrobledo, Albacete C. de Inversión, Sdad. Cooperativa de Crédito, Limitada. Valencia	Disolución con cesión de activos y pasivos. Préstamo del Fondo a entidad adquirente.	C.R.P. de Albacete CAMP de Madrid
C. de Crédito Mediterránea, Sociedad Cooperativa de Hospitalet de Llobregat	Disolución y cesión de activos y pasivos. El Fondo no prestó apoyo financiero.	CAMP de Madrid
1.986		
C.R.P. de Madrid C.R.P. de Pontevedra C.R.P. de La Coruña C.R. de Sax, Montaña y Vinalopó	Incluidas en Plan de Saneamiento de 1.984. Todas ellas se disolvieron, cediendo sus activos y pasivos a otras entidades. Las entidades adquirentes se subrogaron en las ayudas financieras del Fondo con prórroga de su vencimiento en algunos casos.	C.A. de Madrid C.A. de Galicia C.A. de Galicia C.R. de Valencia

Configuración y actuaciones del fondo de garantía de depósitos en cooperativas de crédito. (Pag. 212 a 232)

C.R.P. de Tarragona Caja de Crédito de Granollers	Disolución y cesión de activos y pasivos. Sin apoyo financiero del Fondo.	C.A. de Madrid CAMP de Madrid
C.R.P. de Cádiz C.R. del Pirineo	Disolución y cesión de sus activos y pasivos con préstamos del Fondo a las entidades adquirentes.	C.A.P. de San Fernando CAMP de Barcelona
C.R.P. de Salamanca	Se acuerda un plan de saneamiento, condicionado al cual el Fondo ofrece un préstamo de 594 m. ptas. y el grupo asociado BCA-Cajas Rurales, 300 m. ptas.	
1.987		
C.R.C. de Talavera	Incluidas en el Plan de Saneamiento 1.984.	Caja de Pensiones
C.R.P. de Palencia	Se disuelven y ceden sus activos y pasivos a otras entidades. En el primer caso, sin ayuda financiera del Fondo. En los dos últimos, las entidades adquirentes se subrogan en los préstamos del Fondo con prórroga de su vencimiento.	Caja de Pensiones y C.A. de Madrid
C.R. de Cantabria		Caja de Pensiones y C.A. de Madrid
C.R.P. de Gerona	Disolución y cesión de activos y pasivos. Sin ayuda financiera del Fondo.	C.A. de Madrid
C.R. locales de Almenar (Lérida), Cenizate (Albacete), La Fertilizadora (Castellón), Fuentes de León (Badajoz), La Llosa (Castellón), Soneja (Castellón)	Disolución y cesión de activos y pasivos. Sin intervención del Fondo.	C.A. de Barcelona C.R.P. de Albacete C.R. San Isidro (Castellón) C.R.P. de Badajoz C.R.P. de Castellón
C. R. Citrícola de Castellón	Transformación en sección de crédito de la Cooperativa Citrícola Castellonense.	
Caja de Promoción Comercial de La Coruña	Liquidación.	
1.988		
C.R.P. de Murcia	Incluida en el Plan de Saneamiento de 1.984. Cesión de activos y pasivos y disolución. La entidad adquirente se subroga en el préstamo del Fondo con prórroga de su vencimiento e incremento de su valor.	C.A. de Murcia
C.R.P. de Avila	Incluida en el Plan de Saneamiento de 1.984. Disolución y cesión de activos y pasivos. Reintegro anticipado del préstamo recibido del Fondo.	CAMP de Salamanca
C.R.P. de Barcelona C.R. Nuestra Sra. de los Angeles de Tuéjar	Se disolvieron con cesión de sus activos y pasivos a otras entidades. No hubo intervención del Fondo.	C.A. de Barcelona C.R. de la Valencia Castellana de Requena
C.R. San Isidro de Torreblanca C.R.P. de Orense C.R. de Crédito Cooperativa Avicultores de Reus C. Cdto. Interprofesional de Madrid.		C.R.P. de Castellón C.A. de Galicia C.A. de Cataluña C.A. del Mediterráneo

De acuerdo con el R. D. 2576/1982, que faculta al Fondo para acordar que las cooperativas de crédito integradas sometan sus estados financieros a auditorías, la recién creada Secretaría General del Fondo inició en 1984 los trabajos para poner en marcha un programa de auditorías anuales. La selección de las entidades que han de someterse cada año a las mismas se realiza valorando dos criterios complementarios: su cifra de depósitos -dando preferencia a las de mayor tamaño- y el grado de conocimiento de las mismas, concediendo prioridad a aquellas de las que existiera información menor, o más antigua, procedente de las inspecciones del Banco de España o de otras fuentes.

A la vista de los informes resultantes de las auditorías, el Fondo formula a cada entidad las observaciones y recomendaciones que considera procedentes y, en su caso, solicita la presentación de un programa de ayudas correctoras.

Cuadro 4

BALANCE DEL FGD EN COOPERATIVAS DE CREDITO
(millones de pesetas)

	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988
ACTIVO							
Tesorería	488'3	1.667'0	1.744'3	29'4	123'9	28'2	32'5
Préstamos a entidades	500'0	500'0	36.012'1	36.762'1	38.112'1	41.291'8	40.117'6
Activos contingentes	-	164'4	3.567'5	2.015'3	794'8	584'2	494'7
Resto de activo	-	-	1.860'7	1.513'8	1.256'7	943'8	796'3
Total activo	988'3	2.331'4	43.184'6	40.320'6	40.287'5	42.848'0	41.441'1
PASIVO							
Anticipos B. España	-	-	42.342'5	42.750'0	45.004'8	49'173'9	49.230'8
Fondo patrimonial	988'3	2.175'9	707'7	(2.524'0)	(4.719'8)	(6.334'5)	(7.794'6)

Activos contingentes: su realización en tiempo e importe no es objetivamente determinable, al estar afectados por incertidumbres importantes. Su recuperación ha de calificarse como dudosa.

FUENTE: Memorias del FGD en cooperativas de crédito. Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERNANKE, Ben S. 1983 "Nonmonetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great depression", *The American Economic Review*, June, pp. 257-276.
- DIAMOND, D. W. Y DYBVIK, P. H. 1983 "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", *Journal of Political Economy*, June, pp. 401-419.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION 1984 *The First Fifty Years*, Washington, D.C. pp.148.
- FGD EN COOPERATIVAS DE CREDITO. Memorias correspondientes a los ejercicios de 1984, 85, 86, 87 y 88.
- FRIEDMAN, Milton and SCHWARTZ, Anna Jacobson. 1963 *A Monetary History of the United States 1867-1960*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, pp. XXIV, 860.
- FURLONG, Frederick T. 1984 "A View on Deposit Insurance Coverage", *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review*, Spring, pp.31-38.
- GIBSON, William E. 1972 "Deposit Insurance in the United States: Evaluation and Reform", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 7, March, pp.1575-1594.
- HORVITZ, Paul M. 1980 "Failures of Large Banks: Implications for Banking Supervision and Deposit Insurance", en *Financial Institutions and Markets in a Changing World*, Fraser et al. (eds.), pp. 105-118, Dallas, Texas, Business Publications, Inc.
- KAREKEN, John, H. 1983a "The First Step in Bank Deregulation: What About the FDIC?", *The American Economic Review*, May, pp. 198-203.
- 1983b "Deposit Insurance Reform or Deregulation is the Cart not the Horse", *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Spring, pp. 1-9
- MAYER, Thomas. 1975 "Should Large Banks be Allowed to Fail?", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 10,

Nov., pp.603-610.

Mc CARTHY, I. 1980 "Deposit Insurance: Theory and Practice", IMF Staff Papers, pp. 578-600.

PEREZ, José. 1984 "Notas y apuntes sobre regulación bancaria", Papeles de Economía Española, N° 21, pp. 192-213.

SCOTT, Kenneth E. y MAYER, Thomas. 1971 "Risk and Regulation in Banking: Some Proposals for FDI Reform", Stanford Law Review, vol. 23, Mayo, pp. 875-902