

«Balance de la actuación de la C.A.P.V. en materia financiera (1982-1990)»

El propósito de esta colaboración es el de hacer un balance de la actuación del sector público vasco en materia financiera, necesariamente incompleto por la falta de información pública existente en torno a los movimientos reales de determinados tipos de activos financieros, deteniéndose en aquellos aspectos que a juicio de los autores han tenido una mayor repercusión y relevancia desde un punto de vista financiero. Estos aspectos hacen referencia al papel desempeñado por la CAPV en materia de endeudamiento público y mercado de valores, a la regulación de los distintos tipos de intermediarios financieros que operan en el País Vasco, y por último, al apoyo dado a la Inversión privada a través de líneas de financiación preferente instrumentadas en diversos convenios de colaboración con entidades financieras.

Lankidetzako artikulu honen asmoa, euskal sektore publikoak finantz arloan daraman jokabidearen balantze bat egitea litzateke berez, kontuan izanik ordea hankamotz geratuko dela derrigor, ez daukagulako alegia eskuartean finantz aktibo-mota batzuen benetako mugimenduei buruzko informaziorik; horregatik, bada, beren eritziz ikuspegi finantzario batetik begiratuta ihartzun eta garrantzirik handiena izan duten alderdiak azaltzera mugatu dira hemen artikulugileak. Eta alderdi horietako batzuk dira: EHKAk zorpetze publikoaren eta balore-merkatuaren arloan jokatu duen zola, gure Komunitate Autonomoan diharduten bitartekari finantzario mota desberdinen erregulazioa, eta azkenik, finantz erakundeekiko lankidetzako hitzarmen desberdinetan bideratutako lehentasunezko finantzaketa-bideen bitartez inbertsio pribatuari emandako laguntza.

The purpose of this article is to evaluate the performance of the Basque Public Sector in Financial matters. This analysis has to be necessarily incomplete due to the absence of public information about the real movements of certain financial assets. The work examines more carefully those aspects that have reached, according to the authors, more repercussion and relevancy from a financial point of view. These aspects are referred to the role played by the Basque Country Autonomous Community in relation to the public debt and the stock market, the regulation of those financial intermediaries operating in the Basque Country and the support given to private investment through preferential credit lines agreed with some financial entities.

1. Introducción.
 2. Mercado de capitales.
 3. Medidas adoptadas referidas a Cajas, Cooperativas de Crédito y SGR's.
 4. Convenios financieros: Impulsores de la actividad económica.
 5. Resumen y conclusiones.
- Bibliografía**

Palabras clave: Actuación financiera autonómica, sector público vasco, política financiera, mercado de capitales.

Nº de clasificación JEL: E61, E62, G21, H72, O18, H74.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de asunción de competencias por parte de la comunidad Autónoma del País Vasco tiene su origen en la propia Constitución Española de 1978, quien ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. A este fenómeno se le conoce como *proceso de constitucionalización* de los derechos históricos.

En el caso concreto de la CAPV, la actualización de su régimen foral, se instrumenta a través del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que fue aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. Ambos elementos jurídicos (Constitución y Estatuto) conforman lo que se ha venido en denominar como *bloque constitucional*, sobre el que descansa nuestro actual marco jurídico de referencia. Tras la aprobación del Estatuto y la constitución del primer Congreso General Vasco, comienza el proceso de traspaso de competencias desde la Administración

Central hacia la Administración Autónoma, proceso que aún hoy día se halla inconcluso.

La CAPV, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, tiene asumidas competencias exclusivas sobre las cajas de ahorros, cooperativas de crédito e instituciones de crédito corporativo, público y territorial. En el artículo 11 se reconoce a la CAPV la potestad de desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio, de las bases en materia de ordenación de créditos, banca y seguros. Las competencias que se contemplan en el Estatuto de Autonomía de la CAPV tienen por tanto un carácter exclusivo o de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado.

Múltiples han sido las facetas sobre las que la CAPV ha ido asumiendo competencias: en este trabajo nos limitaremos únicamente a aquellas que, contempladas desde una óptica financiera, estén relacionadas con lo que pudiéramos denominar política financiera

autonómica. Nos fijaremos para ello en aspectos relacionados con el mercado de capitales y la política de endeudamiento, así como en las medidas dictadas para la regulación del ámbito de actuación de los distintos tipos de intermediarios financieros operantes en nuestro Territorio, para repasar finalmente la actuación llevada a cabo en la canalización de la inversión privada en líneas de financiación preferentes, e instrumentada a través de los diversos convenios de colaboración con las instituciones financieras.

2. MERCADO DE CAPITALES

2.1. Política de Endeudamiento

2.1.1. Antecedentes

La Carta Magna (art. 156.1) establece que las Comunidades Autónomas (CCAA) gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y la solidaridad entre los españoles, y reconoce al producto de las operaciones de crédito (art. 157) como fuente de los recursos de las CCAA.

Concordantemente, el Estatuto Vasco, en su art. 42, establece que los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán integrados, entre otros, por «productos de las operaciones de crédito y emisiones de deuda» y su art. 45 textualmente dice:

- «1. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá emitir deuda pública para financiar gastos de inversión.
2. El volumen y características de las emisiones se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado.
3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos.»

La Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), reafirma la autonomía financiera de las CCAA expresada en el texto constitucional por un lado, e impone por otro una serie de limitaciones (art. 14) a la política de endeudamiento a desarrollar por las mismas. Así, somete su coordinación

al Consejo de Política Fiscal y Financiera, exige que el coste del servicio de deuda no exceda del 25 % de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma y requiere la autorización previa del Estado en las emisiones autonómicas de deuda pública. Asimismo equipara la deuda pública de las CCAA a la del Estado, concediéndole sus mismos beneficios y condiciones.

De igual manera, la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, otorga a la deuda autonómica los mismos beneficios que a la emitida por el Estado y establece un Mercado de Anotaciones de Deuda Pública, en el que podrán integrarse aquellos activos emitidos por las propias CCAA.

2.1.2. Evolución

Al amparo de este marco jurídico, la CAPV inició su endeudamiento en 1981 con una emisión de 5.250 millones de pesetas de oferta pública que constaba de dos tramos, uno dirigido al público en general y otro destinado a la cobertura del coeficiente de Fondos Públicos de Cajas de Ahorros Vascas, aseguradoras y garantes de la emisión (Cuadro n.º1).

De 1982 a 1985 inclusive, las emisiones realizadas por la Comunidad se desdoblaron en dos tramos: uno, con carácter institucional, dirigido a las Cajas de Ahorros Vascas (posteriormente también a las Cooperativas de Crédito) a efectos de computarlos en el coeficiente de Fondos Públicos y otra de oferta pública general, que incorporaba beneficios fiscales. Entre 1983 y 1985, la Deuda Institucional supuso más del 50 % del total emitido.

A raíz de un cambio en la legislación, en 1986, se abandonó la emisión de deuda con destino a la cobertura de coeficientes legales de las entidades de crédito y se creó un nuevo instrumento de financiación pública a medio plazo, materializado en bonos (Eusko-bonos) y dirigido al público en general.

A partir de esa fecha, la política de endeudamiento de la CAPV, en consonancia con los informes emitidos por la OCDE en 1982, se marcó los siguientes principios de gestión:

Cuadro n.º 1. Tipología de Emisiones CAPV

(Millones de pesetas)

Año	EMISION DEUDA		CREDITO
	Desgravable/Bonos	Institucional	
1981	3.150	2.100	—
1982	4.000	2.250	—
1983	3.000	3.300	—
1984	3.200	4.439	—
1985	5.000	6.500	—
1986	14.650	—	2.000
1987	8.000	—	—
1988	18.280	—	—
1989	19.000	—	—
1990	34.100	—	—
1991 (*)	10.500	—	—

(*) Los datos de 1991 corresponden al primer semestre.

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

- Ampliación de la gama de instrumentos de la Deuda Pública y de su difusión.
 - Reparto equilibrado de los vencimientos.
 - Coordinación del endeudamiento con acciones coyunturales de política económica.
 - Reducción al mínimo el coste del endeudamiento.
 - Incremento de la eficiencia de los mercados secundarios de títulos públicos.
- Como puede apreciarse en el Cuadro n.º 2, el endeudamiento bruto anual ha tenido distintas fases de crecimiento. Así, en el cuatrienio 1981-1984, el ritmo

Cuadro n.º 2. Evolución Endeudamiento CAPV

(Millones de pesetas)

Año	EMISION BRUTA	AMORTIZACIONES	DEUDA NETA	DEUDA VIVA FINAL AÑO
1981	5.250	—	5.250	5.250
1982	6.250	—	6.250	11.500
1983	6.300	—	6.300	17.800
1984	7.638,8	2.625	5.013,8	22.813,8
1985	13.500	4.000,4	9.499,6	11.650
1986	14.650	3.000	11.650	43.963,4
1987	8.000	6.387,1	1.612,9	45.576,6
1988	18.280	8.387,5	9.892,5	55.468,8
1989	19.000	7.147,2	11.852,8	67.321,6
1990	35.100	9.122	25.977,8	93.299,4
1991 (*)	35.932	12.559,7	23.372,3	116.671,7

(*) Estimación.

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

medio de crecimiento anual era de 6.400 millones de pesetas, que puede considerarse como moderado. Es en 1985 cuando se produce un fuerte endeudamiento, con un crecimiento del 77 % en dicho año, situándose el incremento anual medio de deuda en el quinquenio 85-89, en 15.700 millones de pesetas.

Nuevamente en 1990, se produce una fase de expansión de la emisión de deuda, incrementándose un 85 %, alcanzando la cifra más alta de emisión anual de deuda (35.000 millones de pesetas).

Todo ello hace que la deuda viva a finales del año 1990 fuera de 93.000 millones de pesetas y se estima que en el presente ejercicio se llegue a los 116.000 millones de pesetas.

Si se compara el volumen emitido y los gastos presupuestados anualmente (Cuadro n.º 3), se observa que en la década 1981-91 solamente en tres ocasiones (años 81, 85 y 86), la cifra de emisión anual ha superado el 9 % del total del presupuesto de la CAPV. La importancia relativa del recurso al endeudamiento como vía de financiación de los presupuestos ha ido descendiendo año tras año, alcanzando su mínimo en 1987, con únicamente un 4,5 %. Actualmente nos encontramos con un ratio ligeramente superior al 7,5 %.

Al hacer esta comparación con el volumen de emisión neta anual, apreciamos que los ratios anteriores descienden considerablemente, hasta el punto que en el año 1987 la deuda neta emitida no alcanzaba el 1 % del total de los presupuestos generales de la CAPV.

No obstante, hay que tener en cuenta que ese descenso es en buena medida consecuencia directa de la progresiva asunción de competencias, especialmente de las de Sanidad, que tuvieron lugar precisamente en 1987.

Si contemplamos la evolución desde el punto de vista de la autogeneración del endeudamiento público, entendida como parte de la emisión no comprometida por el pago de los compromisos generados por la deuda viva, obtenemos que entre 1984-91, excepción hecha de 1987, se ha destinado a devolver las deudas de años anteriores, entre el 20 %-46 % de la emisión brutal anual de deuda. Este fenómeno se ve corroborado si observamos la evolución del servicio de la deuda (amortización e intereses). En este caso se comprueba que la cuantía de emisión anual libre de compromisos desciende considerablemente, y así en algunos ejercicios, el coste del servicio de deuda llega a superar el 70 % de la emisión anual.

Cuadro n.º 3. Comparación Volumen de Deuda Emitidos/Presupuestos CAPV

(Millones de pesetas)

(*) Estimación.

Año	PRESUPUESTO CAPV (1)	EMISION BRUTA (2)	(2) / (1) %	EMISION NETA (3)	(3) (1) %
1981	48.292	5.250	10,87	5.250	10,87
1982	67.058	6.250	9,32	6.250	9,32
1983	86.829	6.300	7,26	6.300	7,26
1984	120.573	7.638,8	6,34	5.013,8	4,16
1985	141.350	13.500	9,55	9.499,6	6,72
1986	159.934	14.650	9,16	11.650	7,28
1987	175.961	8.000	4,55	1.612,9	0,92
1988	302.021	18.280	6,05	9.892,5	3,28
1989	379.864	19.000	5,00	11.852,8	3,12
1990	425.900	35.100	8,24	25.977,8	6,10
1991 (*)	472.500	35.932	7,60	23.372,3	4,95

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

Cuadro n. 4. Coste del Servicio de la Deuda Pública Vasca

(Millones de pesetas)

Año	INGRESOS CORRIENTES (1)	COSTE SERVICIO DEUDA (2)	(2)/(1)%
1982	60.808	669,4	1,10
1983	80.529	1.471,9	1,83
1984	112.934,2	4.908,4	4,35
1985	127.850	6.950,1	5,44
1986	145.284	7.164,3	4,93
1987	167.961	11.624,8	6,92
1988	283.741	13.793,4	4,86
1989	360.864	13.634,2	3,78
1990	390.800	17.046,6	4,36
1991 (*)	436.568	24.345,2	5,58

(*) Estimación.

(1) Se excluye endeudamiento.

(2) Intereses + amortizaciones.

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

De este análisis, puede deducirse que la CAPV está destinando una parte muy importante de su esfuerzo de endeudamiento al pago de compromisos anteriores. Y, por tanto, año tras año, se destinan recursos crecientes a la satisfacción del coste del endeudamiento anterior.

Desde otra perspectiva, comparando el coste de servicio de deuda con los ingresos corrientes anuales, se concluye que a pesar de su tendencia creciente, la carga financiera se halla muy lejos del límite del 25 % establecido por la LOFCA (Cuadro n.º 4).

Cuadro n.º 5. Ingresos netos anuales por endeudamiento

(Millones de pesetas)

Año	EMISIÓN NETA	INTERESES	INGRESOS NETOS (1)	% (1)/EMISIÓN BRUTA
1981	5.250		5.250	100
1982	5.250	669,4	5.580,5	89
1983	6.300	1.471,9	4.828,1	77
1984	5.013,8	2.283,4	2.730,4	36
1985	9.499,6	2.949,7	6.549,9	49
1986	11.650	4.164,3	7.485,7	51
1987	1.612,9	5.237,7	3.624,8	—
1988	9.892,5	5.405,9	4.486,6	25
1989	11.852,8	6.487	5.365,8	28
1990	25.977,8	7.924,4	18.053,4	51
1991 (*)	23.372,3	11.785,5	11.586,8	32

(*) Estimación.

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

Cuadro n.º 6. Emisiones de Deuda Pública Vasca. Esfuerzo inversor

(Millones de pesetas)

Año	INVERSIONES REALIZADAS	TRANSFERENCIAS/ SUBVENCIONES PARA INVERSIONES	EMISIÓN BRUTA
1985	12.547,4	19.205,7	13.500
1986	17.511,4	34.176,7	14.650
1987	15.701,9	30.738	8.000
1988	16.628,1	42.660,2	18.280
1989	34.343,8	63.417,2	19.000
1990	34.315,4	66.795	35.100
1991 (*)	46.303,7	62.502,1	35.932

(*) Estimación.

Fuente: Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

Asimismo, tal y como se puede apreciar en el Cuadro n.º 6. el volumen de las emisiones representa sólo una proporción reducida del esfuerzo inversor realizado por la CAPV, a cuya financiación deben destinarse de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de Autonomía y la LOFCA.

En cuanto a la política de tipos de interés, tal y como se puede observar en el Gráfico n.º 1, siempre han estado en relación con los tipos marcados por el Estado en sus emisiones. En algunas ocasiones, ha existido un deslizamiento superior a un punto porcentual (año 1986).

El Gobierno Vasco ha tenido siempre como un objetivo básico el dotar a sus emisiones de un mercado secundario adecuado, y por ello dispuso desde su inicio de una sociedad de contrapartida de deuda en la Bolsa de Bilbao. Actualmente, esta gestión está encomendada a la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera, S.A. (SPBPF).

Un problema que dificultaba la consecución de este objetivo, era que las cesiones temporales de deuda del Estado anotada, no se consideraban recursos de terceros computables en el primer tramo del coeficiente de caja, mientras que las cesiones de Eusko-bonos sí eran computables. En la práctica esto representaba una penalización económica importante para la realización de este tipo de operaciones con los

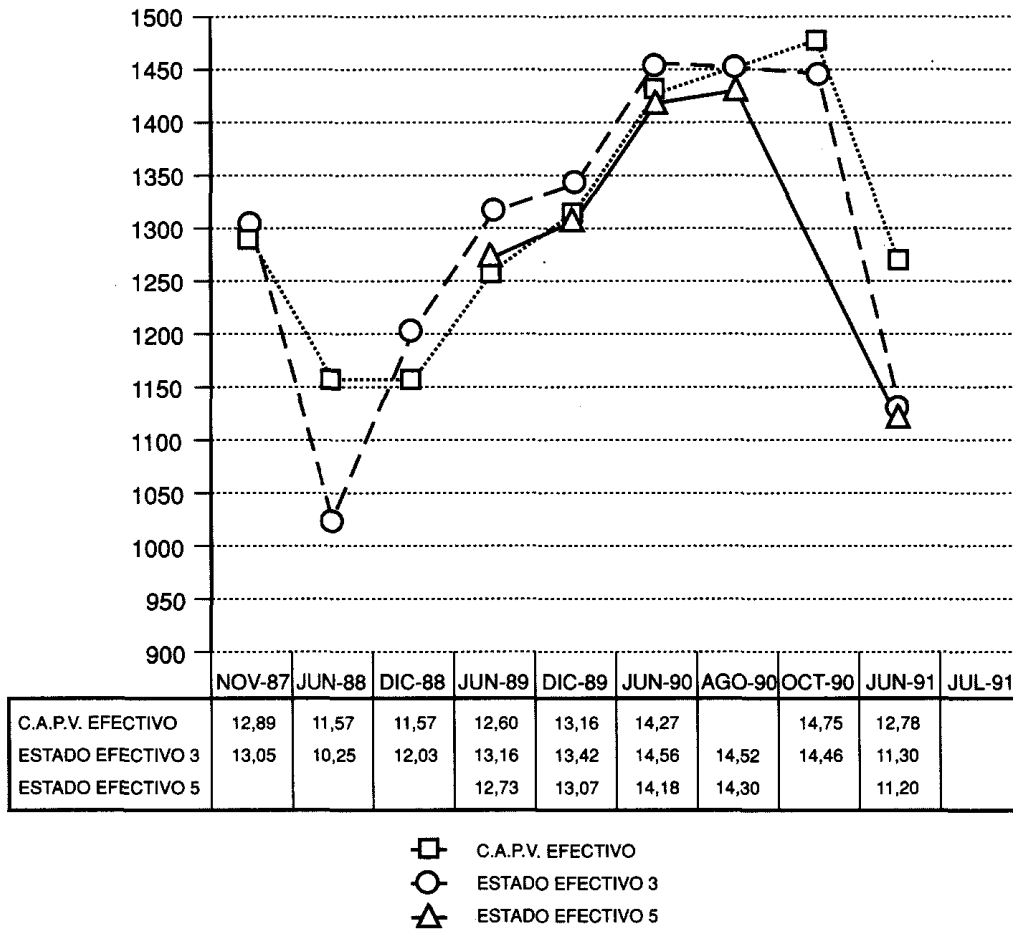
títulos de la CAPV.

Este tratamiento diferenciado se sustentaba en la normativa emanada del Banco de España sobre el coeficiente de caja; sin embargo, una norma de rango superior como la LOFCA, establece la igualdad de beneficios y condiciones para la deuda del Estado y de las CCAA.

Finalmente, la O.M. de 24 de septiembre de 1990, ha reconocido esa igualdad excluyendo de la base de cómputo «las ventas con pacto de recompra, participaciones y demás operaciones relativas a Deuda del Estado o de las CCAA».

Siguiendo en la línea de dotar a la Deuda Pública Vasca de los sistemas operativos más eficientes, el Gobierno Vasco aprobó el pasado mes de junio, dos Decretos relacionados con la transformación de la forma de representación de la Deuda Pública de Euskadi. El primero dispone la creación por la Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Bilbao, S.A., de un servicio propio de llevanza del registro contable de valores representados mediante anotaciones en cuenta y de compensación y liquidación de los mismos, siempre que coticen únicamente en dicha Bolsa. El segundo establece la transformación de los títulos-valores de Deuda Pública de Euskadi en anotaciones en cuenta.

Gráfico n.º 1. Deuda Pública en bonos. Tipos de interés efectivo



2.2. El Mercado de Valores

El mercado de valores se ha visto sometido recientemente a cambios importantes originados por la entrada en vigor de la Ley 24/ 1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, que ha revolucionado las estructuras tradicionales sobre las que se sustentaba el funcionamiento de los mismos. Entre los efectos más importantes aparejados a esta reforma, hay que mencionar al establecimiento del mercado continuo, que permite la interconexión entre las cuatro bolsas españolas, dando una mayor liquidez al mercado y fijando un precio único en cada momento para cada valor, proporcionando una mayor

transparencia al sistema, a la vez que queda garantizada la igualdad de actuación de todos los operadores.

No parece excesivamente aventurado sostener que, en un futuro no muy lejano, se va a acentuar la competencia en los mercados de valores, debido a una mayor libertad para la entrada de nuevos agentes y al aumento de la internacionalización, así como a una mayor integración y globalización de los distintos mercados. Los modernos sistemas de información y comunicación han reducido el planeta a un mercado único, que cuenta con un elevado grado de interrelación entre sus diversos ámbitos geográficos, superando las

barreras clásicas y las limitaciones a los movimientos económicos preexistentes.

En este contexto y al objeto de apoyar la adaptación de la Bolsa de Bilbao a las exigencias de la nueva normativa legal y a un entorno cambiante, la Administración Autónoma ha jugado un papel dinámico, generando el ambiente preciso para animar a la constitución de nuevas Agencias y Sociedades de Valores y Bolsa, dotando de subvenciones económicas y apoyando claramente la constitución de la Sociedad Promotora de la Bolsa de Bilbao, S.A., que ha desempeñado un papel de puente entre la antigua Junta Sindical y la actual Sociedad Rectora.

De igual manera, tal y como se ha comentado en el apartado de deuda, la puesta en marcha del Servicio de Anotaciones en Cuenta (SAC) de la Bolsa de Bilbao, que tiene como objetivos, el activar el mercado de deuda pública vasca (materializado principalmente en Eusko-bonos y deuda emitida por Ayuntamientos y Diputaciones), ofreciendo una mayor eficacia operativa en la gestión de los activos anotados, mediante la liquidación de las operaciones en uno o dos días, el pago de cupones y amortizaciones, ofreciendo una mayor rapidez en el servicio y contribuyendo a dotar de mayor transparencia al mercado, ha supuesto un paso adelante en el proceso de potenciación y modernización de la Bolsa.

Entre los principales servicios que el SAC ofrece, podemos destacar:

- Apertura de cuenta de valores a la entidad adherida.
- Mantenimiento y gestión de un saldo de valores propio o de gestión, facilitar a las entidades los pagos de cupón, amortizaciones y canje de valores.
- Emisión de resguardos y certificados.
- Cálculo de rentas y patrimonios.

Participan en este sistema, miembros de la Bolsa de Bilbao y entidades adheridas a la misma, existiendo en la actualidad más de 30 entidades que utilizan este servicio y hallándose transformada a este sistema más del 80 % de la deuda vida de la CAPV. La primera emisión de Eusko-bonos en anotaciones en cuenta se realizó el 2 de julio del presente año.

3. MEDIDAS ADOPTADAS REFERIDAS A CAJAS, COOPERATIVAS DE CRÉDITO Y SGR's

El propósito de este punto es hacer un rápido repaso de las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco, plasmadas en diversos tipos de normas legislativas, que han tenido una incidencia directa en cada uno de los grupos de instituciones arriba epigrafiados.

Tal y como se desprende del Gráfico n.º 2, la legislación emanada de la CAPV, afecta de una forma directa a más del 60 % del sistema financiero vasco, integrado por las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito.

3.1. Cajas de Ahorros

Atendiendo al número de disposiciones emanadas, podemos decir que éstas han sido las instituciones financieras a quienes mayor atención legislativa ha dedicado el ejecutivo autónomo.

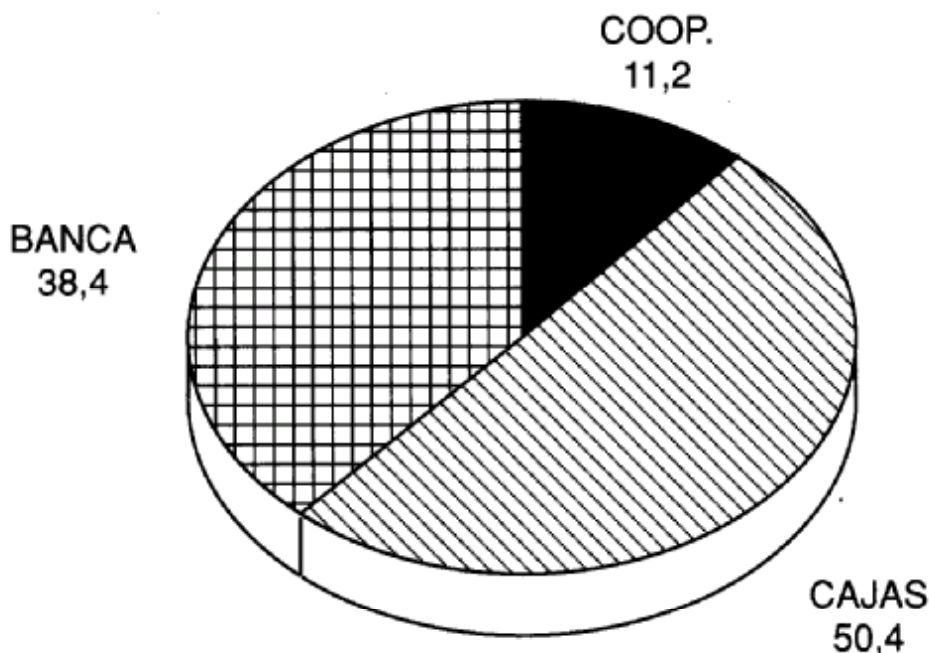
Numerosas disposiciones han emanado de la Administración Vasca, tendentes a ordenar diversos aspectos relacionados con tales instituciones. Cronológicamente podemos destacar al Decreto 45/81, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen de dependencia funcional. En el mismo se contemplan aspectos tales como la creación, fusión y liquidación (art. 2), los estatutos y órganos de gobierno (art. 3), la expansión (art. 4), distribución de resultados (art. 5), computabilidad de inversiones (art. 7), e información (art. 9) y sanción (art. 10), entre otros.

La CAPV ha ejercitado de igual manera, la facultad para declarar la computabilidad de determinados activos en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro, como mecanismo que le permitía incidir de forma parcial en la asignación de recursos financieros del País Vasco.

Posteriormente y por medio del Decreto 38/1986, de 11 de febrero, se reguló con mayor amplitud los órganos de gobierno de las Cajas, tratando de adaptar la estructura orgánica de las mismas a la nueva estructura política del País.

Recientemente se ha elaborado un proyecto de Ley de Cajas de Ahorros, en

Gráfico nº. 2. **Composición del Sistema Financiero Vasco.**
Depósitos sector privado al 31-3-91



Fuente: Banco de España

cuya exposición de motivos se reconoce la falta de un tratamiento legislativo global a la problemática de las Cajas de «El desarrollo de la competencia arriba anticipada ha ido haciendo que desde 1981 distintos cuerpos normativos, ninguno con rango de ley formal, hayan ido abordando problemáticas parciales de las Cajas de Ahorro Vascas... aspectos todos ellos que han ido jalonando diversas visiones coyunturales sin excesiva univocidad...».

La contribución del ejecutivo autónomo a la ordenación del mapa de Cajas de Ahorro de la CAPV ha sido apreciable, ya que lo ha apoyado a través de las correspondientes autorizaciones para llevar a cabo las distintas fusiones hasta desembocar en la situación actual, que descansa en lo que se ha venido en llamar el Modelo Vasco de Cajas de Ahorros.

Este modelo consiste en la realización de fusiones dos a dos dentro de cada uno de los Territorios Históricos,

con un respeto al *statu quo* territorial vigente (respecto a los límites territoriales de actuación), con una mayor colaboración en aquellos aspectos comunes que, abordados desde un punto de vista colectivo, supongan ventajas comparativas para el conjunto de Cajas de Ahorro. Este esquema de colaboración se presenta como idóneo para potenciar la cooperación en actividades tales como el mercado de capitales, los servicios informáticos, los seguros y pensiones, los servicios especializados y en general, en todas aquellas actividades en las que la existencia de un centro especializado en la «producción», apoyado en la capilaridad de la red comercial, contribuya positivamente a la generación de fondos.

En este contexto, parece conveniente *arbitrar una norma con rango de ley*, que contemple desde una perspectiva global la problemática de las instituciones de ahorro, aunando y actualizando los tratamientos parciales que el legislador ha ofrecido hasta

ahora a los diferentes problemas que aquejan a las mismas.

3.2. Cooperativas de Crédito

La Ley 1/82, de 11 de febrero, sobre Cooperativas, dictada en virtud de las competencias exclusivas que el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía concede a la CAPV, supone una reordenación de todo el entorno cooperativo, que cuenta con importantes antecedentes en el País Vasco. De entre las novedades introducidas por esta Ley, cabe señalar la participación de los socios en los excedentes en proporción a la actividad cooperativa desarrollada, la ruptura del principio mutualista, reconociendo a las cooperativas de consumo la facultad de operar no sólo con socios, sino también con terceros ajenos a la cooperativa, además de la creación de la figura del socio colaborador y del inactivo.

Por medio del Decreto 239/1982, de 6 de diciembre, el Gobierno Vasco regula el régimen de dependencia de las cooperativas de crédito, contemplando aspecto tales como la creación y transformación (art. 2), los estatutos y órganos de gobierno (art. 3), la expansión y control (arts. 4 y 5), entre otras.

Se crea además un Registro de Cooperativas y el Consejo Superior de Cooperativas, como máximo órgano de representación y promoción de las mismas, entre cuyas competencias figuran las de arbitraje, difusión de los principios del cooperativismo y defensa de los intereses legítimos de la cooperación.

3.3. Sociedades de Garantía Recíproca

(SGR's)

Por medio del Decreto 198/1982, de 26 de octubre, el Gobierno Vasco reguló el régimen de dependencia de estos intermediarios financieros especializados. Posteriormente fue modificado parcialmente por el Decreto 101/1990, de 10 de abril.

Las disposiciones normativas emanadas desde la CAPV desarrollan por un lado, las competencias propias del régimen de actuación administrativa sobre las SGR domiciliadas en su ámbito territorial y por otro regulan la actuación de la Administración Pública de dicha Comunidad sobre las referidas sociedades. En este sentido, se establece en el seno del Departamento de Hacienda y Finanzas, un registro especial de obligada adscripción para las SGR's que desean beneficiarse del régimen específico y de las ventajas establecidas en su regulación. Asimismo, se regula el régimen financiero de las Sociedades (cuantía máxima de riesgo vivo, deuda máxima garantizada, plazo máximo de las deudas, aportaciones al fondo garantía y materialización de las inversiones obligatorias) y el régimen administrativo (información, vigilancia e inspección...).

La Administración Vasca ha tenido un decidido apoyo a las SGR's operantes en la CAPV, compromiso adquirido en la disposición única del Decreto 198/82, que se ha materializado vía aportación de capital social y fondo garantía y así como por la bonificación adicional de intereses prevista en los convenios concertados con entidades financieras

Cuadro n.º 7. Distribución porcentual de Préstamos formalizados anuales

	Año 1988	Año 1989	Año 1990
Préstamos subvencionados	80,2	78,3	76,7
Préstamos libres	19,8	21,7	23,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Memorias ELKARGI, SGR.

para inversiones de las empresas. Efectivamente, con datos al 31.12.89, el Gobierno Vasco había aportado casi el 40 % del capital desembolsado de Elkargi SGR, y adicionalmente ha realizado aportaciones al Fondo de garantía que han permitido reducir las aportaciones obligatorias de los socios del 6 al 1 % sobre el riesgo avalado.

Comparativamente con otras Comunidades Autónomas la CAPV es la Administración Autónoma que mayor participación social, en términos absolutos, tiene en la SGR de su ámbito.

Asimismo, la CAPV ha contribuido favorablemente al desarrollo de estos intermediarios financieros a través de bonificaciones adicionales de interés hasta de 2 puntos) que se establecían en los Convenios Pymes suscritos con las entidades crediticias para operaciones garantizadas por SGR's. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro n.º 7, más de las tres cuartas partes del crédito avalado, corresponde a créditos avalados por el Gobierno Vasco.

4. CONVENIOS FINANCIEROS: IMPULSORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La CAPV dentro del marco estatutario vigente ha desarrollado competencias en diversos sectores económicos: Vivienda, Industria, Comercio, Transporte, Turismo, etc., habiendo requerido frecuentemente la colaboración financiera de las entidades de crédito para ejercerlo con más plenitud. Este apoyo consiste,

por un lado, en ofertar un volumen de recursos financieros precisos y, por otro, el consensuar un tipo de interés preferente para los beneficiarios (por debajo del mercado), todo ello enmarcado en los programas de apoyo específicos que se establecen para cada sector económico. A su vez, la Administración bonifica los préstamos vía subsidios de interés.

Tal y como se recoge en el Cuadro n.º 8, los recursos ofrecidos por el sector financiero (créditos concedidos) a los distintos sectores económicos en los programas de apoyo a la inversión desarrollados por el Gobierno Vasco han sido significativos, especialmente en el último trienio en el que han alcanzado casi los 50.000 millones/año.

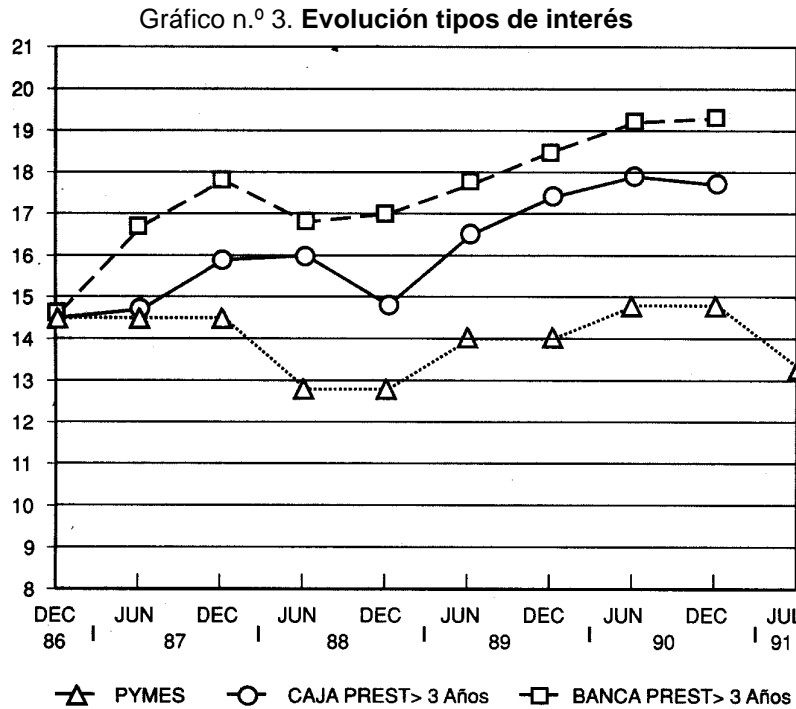
El fuerte boom habido en las concesiones de estos últimos años ha podido estar influido entre otros factores, por la recuperación económica del período, impulsora de los procesos inversores y por los favorables tipos de interés netos (disminuido por la bonificación) establecidos en los programas de apoyo a la inversión.

En este epígrafe debe destacarse, que la Administración, en los Convenios Financieros suscritos con las entidades financieras, ha concertado condiciones financieras preferentes, por debajo de los precios del mercado crediticio vigentes en cada momento. En efecto, como se puede observar en el Gráfico n.º 3, en todos los años considerados, el tipo de interés determinado en el convenio, ha sido inferior a los tipos vigentes para préstamos a más de tres años, tanto de Cajas de Ahorro como de Bancos, y en

Cuadro n.º 8. Evolución Convenios Financieros (Cuantía concedida)

(Millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Industria-Comercio	5.505	10.026	17.808	24.963	20.371	40.333	44.078	43.599
Vivienda	15.248	8.467	14.090	13.493	10.254	7.773	5.121	7.818
Otros	-	12.968	-	1.253	4.938	-	-	-
Total	20.753	31.461	31.898	39.709	35.563	48.106	49.199	51.417



algunos años con diferenciales superiores a tres y cuatro puntos.

En la política sectorial de apoyo a la vivienda protegida (VOP/Rehabilitación), la CAPV Vasca se ha servido casi exclusivamente de la colaboración de las Cajas de Ahorro Vascas. Esta circunstancia ha estado motivada por un lado, por la vocación natural de estas instituciones de ahorro y, por otro, por la fijación de tipos de interés excesivamente bajos (establecidos por el Ministerio de Economía y Hacienda) vinculados a coeficientes obligatorios.

Los recursos financieros destinados a esta actividad económica han sufrido distintos altibajos, en el período considerado, derivados fundamentalmente de los cambios habidos en la coyuntura sectorial de vivienda en el último trienio (boom de la vivienda libre en detrimento de la

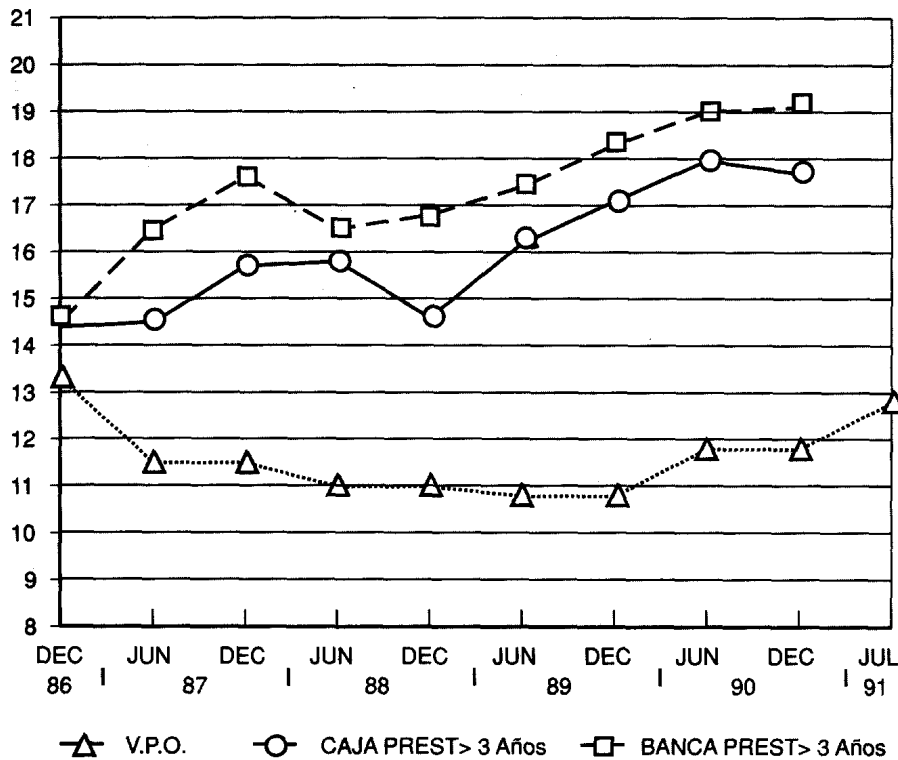
vivienda de protección oficial).

Tal y como se indicaba, el diferencial de interés que se solicitaba a las entidades de ahorro (ver Gráfico n.º 4), o en otras palabras, el coste de oportunidad de los préstamos de vivienda frente a otras inversiones crediticias a medio plazo, ha sido excesivamente alto, factor que ha contribuido a desanimar al sector financiero en el apoyo de dicha política.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este trabajo se ha pretendido abordar la tarea, siempre complicada, de realizar un balance de la actuación del sector público vasco en materia financiera, ofreciendo una visión de aquellos aspectos que en nuestra

Gráfico n.º 4. Evolución tipos de interés



opinión han tenido una mayor repercusión y relevancia.

Esta aproximación a la actuación del sector público vasco, no puede tener un carácter exhaustivo, ya que no poseemos información referida a importantes flujos financieros reales que se han producido en la CAPV y que se han instrumentado en activos opacos, contribuyendo notoriamente en la financiación de algunas Administraciones locales. Movimientos que por su naturaleza no se reflejan en las estadísticas oficiales.

Una de las principales *dificultades* con las que nos hemos encontrado ha sido *la identificación del elemento de contraste que nos indicara el grado adecuación de las medidas adoptadas con respecto a los objetivos que se pretendían conseguir en cada caso*. Ello es así, fundamentalmente por la no percepción social de un

proyecto global, con unos objetivos a medio y largo plazo prefijados de forma clara y hacia los que caminaría la política financiera autonómica. Somos conscientes, sin embargo, de que el encorsetamiento a que se ve sometida la política autonómica por los límites marcados por la actuación del Estado, hace que en la práctica, esta tarea sea dificultosa de llevar adelante.

— *La CAPV ha desempeñado un activo papel en el campo del endeudamiento público dentro del marco delimitado por la legislación vigente, con un respeto claro hacia las limitaciones cuantitativas impuestas por ésta, observando asimismo los principios de actuación emanados de instituciones supranacionales. Esta actuación emisora ha posibilitado la creación de un mercado propio de renta*

fija en su ámbito regional, así como la competencia con otros activos públicos emitidos por la administración central. Adicionalmente ha servido para *impulsar la innovación de la propia Bolsa de Bilbao* al requerir de ella la constitución de un servicio de anotaciones en cuenta.

- Asimismo, la CAPV ha desempeñado un *papel protagonista en la fase de adaptación del mercado de valores a la reforma introducida por la nueva regulación* en esta materia, especialmente significativa en la Bolsa de Bilbao, abogando por la pervivencia de Bilbao como centro financiero neurálgico de su zona geográfica de influencia, para lo que crearon diversos instrumentos de apoyo, entre los que *cabe destacar a la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera, S.A.*

Recientemente, ejercitando sus competencias en el ámbito bursátil, ha autorizado la constitución de un sistema de anotaciones en cuenta, inicialmente dirigido a activos públicos y posteriormente a cualquier emisor, sea privado o público.

En estos momentos, queda por *establecer y potenciar el desarrollo de un segundo mercado bursátil para empresas de menor dimensión*, que se convierta en alternativa real de financiación, mediante el establecimiento de menores exigencias de acceso al mismo e incardinado en un marco fiscal favorable. Para dotar a este mercado del volumen mínimo suficiente, sería preciso abordar el proyecto de forma conjunta con otras bolsas, hasta alcanzar la dimensión estatal.

- Es preciso señalar que la normativa autónoma dirigida a la regulación de los intermediarios financieros, afecta a la mayor parte del sistema financiero vasco (60 % del mercado).
- *El tratamiento legislativo* tendente a regular a las *Cajas de Ahorros* ha sido muy amplio, y recientemente se ha impulsado la reordenación del mapa de Cajas de Ahorros; *adolece, sin embargo, de un enfoque*

de globalidad referida a aspectos directamente relacionados con tales intermediarios financieros.

- *Las cooperativas de crédito y el mundo cooperativo en general, ha sido asimismo objeto de una atención preferente, fundamentada en la reordenación de todo el entorno a partir de la promulgación de la Ley de Cooperativas y de la puesta en marcha del Consejo Superior como órgano aglutinador y defensor de los intereses de sus asociados frente a terceros. El reflejar en la normativa vigente la realidad del ámbito cooperativo es un proceso que precisa de un esfuerzo permanente de actualización.*
- El impulso y permanente apoyo a Elkargi (única SGR operante en la CAPV, tras su fusión con Seaval), con medidas de apoyo financiero directo (participaciones en capital y aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos), ha contribuido a posicionar a esta sociedad en primer lugar del ranking nacional de SGR's.
- Por otro lado, *la actuación referida al ámbito bancario ha sido de escasa relevancia, quedando pendiente de abordarse de forma decidida las competencias de desarrollo legislativo y ejecución referidas en el artículo 11 del Estatuto. El avanzar en la consecución sistemática, periódica e individualizada, de información referida a aspectos de negocio de la banca en el territorio autónomo, es a nuestro entender, además de una necesidad perentoria, una forma de avanzar significativamente hacia un mejor conocimiento de la realidad financiera de nuestro territorio.*
- Los diversos *convenios financieros* instrumentados en colaboración con las instituciones financieras de la CAPV, tendentes principalmente al apoyo de la inversión productiva en diversos sectores económicos, han tenido una importancia creciente en el desarrollo de la política económica sectorial impulsada por el ejecutivo autónomo. A este respecto, parece conveniente el avanzar en este camino, mediante la *implementación*

de ayudas establecidas con *criterios selectivos*, que contribuyan a mejorar la competitividad de las empresas vascas, frente a la generalizada creciente mayor competencia, que se verá agudizada en la medida en que el proceso de integración en el entramado europeo se vaya consolidando.

— Consideramos que se ha avanzado significativamente en el proceso de asunción de competencias por parte de la CAPV, aunque debemos de ser conscientes de la existencia de tareas por abordar y de retos por afrontar cara a la consecución de un desarrollo armónico de la CAPV en un futuro incierto.

BIBLIOGRAFÍA

IRURETAGOYENA, Javier, y otros (1990): «La economía social: una nueva forma de vida en el País Vasco».
ICE (1990): «El futuro de las cooperativas de crédito», n.º 2.246.
PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (Suplemento) (1991): «La nueva bolsa».
FEDERACIÓN DE CAJAS DE AHORROS VASCO-NAVARRA: MEMORIAS, varios años.

ELKARGI, SGR: MEMORIAS, varios años.
RODRÍGUEZ SAIZ I. y otros: «Manual del sistema financiero español (tercera edición).
JIMÉNEZ DE ABERASTURI, Alberto (1987): «El endeudamiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz*, n.º 5-6, pp. 297-328.