

Posibles distorsiones macroeconómicas y abusos especulativos con motivo de las variaciones legales del tipo de interés

JAVIER BALTAR TOJO

Profesor adjunto numerario de Economía Política y Hacienda Pública (Facultad de Derecho. Universidad Complutense).

INTRODUCCION

Después del plan de estabilización de 1959 y tras diversas medidas de gran interés para nuestro sistema financiero y crediticio (Reforma del Sistema Financiero de 1962, creación del coeficiente de liquidez de 1963, etc.) se llega a 1966, en que se vuelven a aplicar medidas estabilizadoras (elevación de los tipos de pignoración y limitación al 17 por 100 del crecimiento del crédito), ya que el crédito había llegado a tener una expansión del 35 por 100 anual.

Después de estas medidas, la política monetaria entra en una fase de aparente abandono y la expansión crediticia vuelve a descontrolarse. Se adoptan entonces, desde fines de 1968, una serie de medidas más o menos conexas: reducción de los límites de descuento, emisión de pagarés del Tesoro, limitación a los grandes bancos en cuanto al crecimiento de los créditos concedidos, etc., que culminarían en 1970 con el establecimiento del «Depósito previo a la Importación», medida que iba a inaugurar el período en el cual se pasa de utilizar fundamentalmente técnicas para controlar el crédito directamente a tratar de controlar la liquidez de los bancos.

REVISION DE LOS MECANISMOS DE FIJACION DE TIPOS DE INTERES DE 1969

Entre las medidas acordadas en 1969 figura la de revisar de manera importante el sistema de tipos de interés.

En efecto, con fecha de 21 de julio de 1969 cinco órdenes del Ministerio de Hacienda modificaban sensiblemente los mecanismos de fijación de dichos tipos (1).

El objetivo fundamental de esta reforma era:

- En primer lugar, el simplificar y reducir el número de tipos de interés, evitando la auténtica maraña hasta entonces existente.
- En segundo lugar, introducir una liberalización en la fijación de los tipos dentro de las operaciones a un cierto plazo (imposiciones a más de dos años y créditos a más de tres).

La forma de conseguir una armonización y una simplificación del sistema de tipos de interés fue el ligarlos a un tipo básico, el de redescuento del Banco de España, que por estas órdenes va a asumir un papel fundamental, convirtiéndose en el eje de todo el sistema de tipos de interés. Ya no se distinguen como anteriormente, entre los efectos comerciales y los efectos financieros, y pasa a ser el tipo de redescuento común para ambos.

El tipo básico de redescuento del Banco de España fue fijado en aquel momento en el 5,5 por 100, y en torno a él, por medio de diferenciales, se establecen otra serie de tipos tanto activos como pasivos de las operaciones del propio Banco de España, de la Banca general y de las Cajas de Ahorro.

Así, por ejemplo, estas órdenes establecen el que para la Banca privada y para operaciones pasivas el tipo de las cuentas de ahorro será el interés básico del Banco de España disminuido en tres puntos, o el que el de las cuentas individuales de ahorro-vivienda será igual al del tipo básico del Banco de España.

En cuanto a las operaciones activas se establece que el descuento comercial será igual al tipo básico incrementado en un punto si es por plazo igual o inferior a dieciocho meses y las demás operaciones de este mismo plazo serán las del tipo básico aumentado 1,50 puntos. Y así continúan fijando tipos en lo referente a otras muchas operaciones.

Los tipos ligados al de redescuento del Banco de España en unos casos van a ser tipos únicos y en otros van a ser tipos máximos, y al estar vinculados por diferenciales quedarán todos ellos modifi-

(1) *Boletín Oficial del Estado* de 22 de julio y 6 de agosto de 1969.

cados automáticamente al ser variado el básico, salvo modificaciones concretas y expresas de algún tipo o de los diferenciales a aplicar.

Evidentemente, se trata de sentar una sólida base para iniciar en el país una política económica y monetaria basada en los movimientos del tipo de interés. El sistema de márgenes fijos puede ser ciertamente un inconveniente por sus rigideces, pero lo que sí es importante es la voluntad existente de establecer unos mecanismos de intervención en el sistema monetario y crediticio que antes no existían o si existían resultaron muy complejos.

Sobre estos cambios en nuestro sistema financiero, véase el informe del Banco de España referido a 1969 (2), que tiene el valor de comentario inmediato oficial sobre las intenciones de esta reforma, y también véanse las opiniones de Raimundo Poveda, ya con una cierta perspectiva en el tiempo, y situándola dentro del contexto del conjunto de medidas de política monetaria de los años anteriores y posteriores (3).

En consonancia con aquellas intenciones iniciales, durante unos años se mantiene una activa política de modificaciones del tipo de interés. Así tenemos que, después del establecido por las órdenes de 21 de julio de 1969, en el 5,50 por 100 se producen los siguientes cambios:

<i>Disposición legal</i>	<i>Tipo básico del Banco de España</i>
O. M. 21- 3-70	6,50
O. M. 22- 1-71	6,25
O. M. 3- 4-71	6,00
O. M. 21-10-71	5,00
O. M. 26- 7-73	6,00
O. M. 9- 8-74	7,00
O. M. 23- 7-77	8,00

Como se ve, es en los años 70 y 71, cuando se hacen más modificaciones del tipo de interés básico, y aparte de éstas habría que

(2) Banco de España: *Informe anual, 1969*. Páginas dedicadas a «La reforma de los tipos de interés».

(3) RAIMUNDO POVEDA: Capítulo «Política monetaria y financiera», en *Política Económica de España*, de Luis Gamir y otros. Planeado y coordinado por Luis Gamir, Biblioteca Universitaria Guadiana, Guadiana de Publicaciones, 2.ª edición, Madrid, 1975. Interesan fundamentalmente las páginas 54 y siguientes, que tratan de «la reforma de los tipos de interés y los intentos fallidos de estabilización de 1969». En el conjunto del capítulo estudia la evolución de la política monetaria y crediticia desde 1959 a 1974.

intercalar algunas otras que afectaron no al tipo básico en sí, sino a diferenciales o a tipos vinculados al básico y que se situaron entre los que reseñamos (4).

Después del año 74 viene un largo período durante el cual el tipo básico permaneció inalterado y, por fin, en el año 1977, siendo ministro de Hacienda el profesor Fuentes Quintana, se modifica de nuevo, introduciéndose cambios liberalizadores en los tipos de interés (libres las imposiciones y operaciones activas a más de un año) y en los coeficientes de inversión.

Parece, por otra parte, que a partir de las medidas de julio-agosto de 1974 se da mayor importancia a la política de oferta monetaria que a la de tipo de interés. Por ello, poco a poco, se van introduciendo o estimulando en el mecanismo monetario y crediticio sistemas reguladores, tales como mercados interbancarios, coeficientes, créditos de regulación monetaria por parte del Banco de España (proporcionales y por subasta), etc.

OPERACIONES DE CREDITO

Cláusulas de revisión de los tipos de interés

Pero ello no implica la desaparición del recurso a las variaciones del tipo de interés, y es precisamente el tema de la modificación periódica de los tipos de interés el que en la práctica permite que en ocasiones entidades de crédito, sean Bancos o Cajas de Ahorros, recurran a una técnica que entendemos abusiva y especulativa, y que es el objetivo fundamental de este artículo.

Se trata de introducir en los contratos de crédito una cláusula por la cual el interés pactado se vería modificado en la cifra que correspondiese si las autoridades variasen el tipo de interés de aquel crédito o el básico.

Hasta aquí todo es normal, pero lo anómalo es que en algunos casos la variación establecida se aplica sólo en el caso de alza, y no en el caso de descenso. Es decir, que en este caso, el crédito concertado quedaría únicamente sometido a las elevaciones y nunca a las disminuciones del tipo de interés.

(4) Para tener un resumen claro de estas modificaciones, consúltese el *Boletín Estadístico del Banco de España*, que presenta unos excelentes cuadros, abarcando períodos de varios años.

Así, podría llegarse al caso, exagerado pero posible, de que si el tipo de interés hubiese aumentado y disminuido alternativamente un punto cada mes, un crédito que hubiese sido iniciado en un 10 por 100, pasados doce meses (tras seis subidas y seis bajas de un punto), estaría situado en un tipo de interés del 16 por 100, puesto que a él sólo se habían incorporado los aumentos del tipo de interés y en ningún lugar las disminuciones. Es decir, que un crédito que se había iniciado en el 10 por 100, de acuerdo con el tipo fijado entonces para aquella operación, podía finalizar al pasar un año, en la hipótesis expuesta, en el 16 por 100 (aumento de un 60 por 100), cuando de hecho aquel tipo de crédito seguía teniendo un interés fijado oficialmente en un 10 por 100.

Digamos que el ejemplo buscado sería un caso excepcional, puesto que estamos hablando de una modificación del tipo de interés mensual, lo cual en la práctica no llegó nunca a producirse, pero de hecho, con la legislación vigente, podría haberse perfectamente modificado el tipo de interés, no ya mensualmente, sino semanalmente o incluso diariamente. Imaginamos entonces adónde podría haber llevado en determinados casos la cláusula a la que aludimos.

Entendemos que se trata de una auténtica cláusula leonina que no fue en ningún momento eliminada o prohibida por ninguna disposición legal ni tampoco por la jurisprudencia, la cual sí ha permitido corregir un teórico abuso, generalmente conocido, en parte similar al que nos preocupa. Se trata de los contratos con cláusula de revisión de los arrendamientos urbanos vinculados al índice del coste de la vida o a otros índices (vivienda, etc.). La jurisprudencia ha establecido que dicha cláusula es nula, por su carácter de leonina o abusiva, si está redactada únicamente en el sentido de establecer alzas cuando se eleva el índice adoptado y no contempla la posibilidad de disminuciones cuando disminuya.

Pues bien este criterio no ha sido aplicado en el sector crediticio posiblemente porque nunca se planteó el problema ante los Tribunales. Evidentemente, la mayoría de quienes demandan un crédito o tienen un crédito en vigor con una entidad están en una situación de inferioridad respecto a ella para rechazar un contrato, que frecuentemente es tipo, o para recurrir a los tribunales en caso de una diferencia de criterios sobre su aplicación. En todo caso, podemos suponer que el deudor que padece el abuso prefiera soportar el aumento del tipo de interés de su crédito, que exponerse a tener

unos prolongados y elevados gastos judiciales para discutirlo, y evidentemente correr el riesgo de que se le cierre la puerta crediticia. Es esta situación de inferioridad del deudor o demandante del crédito lo que hace que muy posiblemente este caso no se haya planteado en el terreno judicial, en el cual son muy infrecuentes y seguramente inexistentes los asuntos por razón de intereses de contratos de crédito mientras que por el contrario son frecuentísimos los asuntos en materia de arrendamientos urbanos, lo cual sí ha permitido, en este último terreno, establecer una clara línea jurisprudencial en materia de revisión de los alquileres (5).

(5) El autor de estas líneas puede aportar sobre la aplicación de la cláusula aludida diversas referencias directas, quizá la más significativa la documentación completa de un crédito del tipo llamado «personal» concertado con una Caja de Ahorros importante en 1973 por un plazo de cinco años, y establecido inicialmente en un tipo de interés del 8 por 100. El principal se pagaba por letras aceptadas al concertar el crédito, y los intereses se pagaban aparte. Este crédito sufrió tres incrementos de tipo de interés, de un punto en cada caso, por los aumentos del tipo básico del Banco de España correspondientes a 26 de julio de 1973, 9 de agosto de 1974 y 23 de julio de 1977. No hubo en el periodo de vigencia del crédito ningún descenso del tipo básico, lo que no permitió exigir su aplicación. Sobre este tema hay una larga correspondencia con la Dirección y los servicios jurídicos de la entidad, los cuales se ratificaron en la postura de que estaban legalmente amparados por el contrato para incrementar el interés del crédito concertado, si aumentaba el tipo básico, y no disminuirlo, si disminuía.

Todo ello resulta aún más grave, puesto que se trataba de un crédito personal y a cinco años, es decir, libre (no vinculado por diferenciales al tipo básico del Banco de España) y que en ningún modo debería haber sido modificado por los cambios del tipo básico, ni en el alza ni en la baja, ni por razón de disposiciones legales ni por el contenido de la cláusula del contrato referente a este punto, que decía (se advierte que se trata de un contrato-tipo, extendido en impreso y aplicado sistemáticamente por la entidad):

«El tipo de interés y la comisión establecidos para este préstamo podrán ser aumentados automáticamente siempre y en la misma medida en que las disposiciones oficiales reguladoras de esta clase de operaciones aumenten para ellas el tipo de interés permitido sobre el señalado de este contrato.»

Es evidente, el abuso era doble: no sólo queda claro que únicamente se modificara el alza, sino, como señalamos, se trata de un crédito que no debiera estar afectado por variaciones de tipo básico, por razones de su normativa legal y porque la cláusula habla de las condiciones de «este préstamo» y de «esta clase de operaciones», y se trataba precisamente de un préstamo libre (por ser personal y a más de dos años), es decir, no regulado en sí mismo y sin relación con el tipo básico, por no estar ligado a éste por diferenciales, como ya dijimos.

Aun así, no sólo la entidad rechazó las alegaciones objetadas, sino que la Inspección del Banco de España y la Dirección General de Política Financiera, en sendas consultas personales sobre el caso, desestimaron las pretensiones del deudor de que este abuso fuese corregido, alegando que el problema caía fuera de su competencia, puesto que no había ninguna disposición legal que impidiese este tipo de cláusula, aunque las autoridades crediticias hubiesen, en ocasiones, advertido a las entidades del sector que no deberían aplicarlas. Se decía que las autoridades podían sancionar a la entidad por

POSIBLES EFECTOS MACROECONOMICOS DE DICHAS CLAUSULAS

El que esta materia haya escapado de las previsiones del legislador y que las autoridades crediticias no puedan evitar su práctica parece sorprendente.

Una política de variación del tipo de interés aparte de poder dar lugar a estos abusos individuales, podría llegar a tener repercusiones de tipo macroeconómico, si esta cláusula fuese aplicada de forma generalizada, puesto que evidentemente toda alza de tipo de interés llevaría aparejado automáticamente la elevación de los créditos ya en vigor anteriormente concertado, mientras que una disminución del tipo de interés no hubiese permitido en ningún caso disminuir los tipos de créditos ya concertado y hubiese tenido efectos únicamente para los nuevos créditos.

Evidentemente, se produce una distorsión, puesto que no serían iguales los efectos del alza que los de la disminución del tipo de interés, que hubiesen jugado de forma diferente, siempre en favor de las entidades otorgantes del crédito, puesto que éstas utilizarían las alzas, digamos con efectos retroactivos, puesto que iban a afectar a créditos ya concertados, mientras que las disminuciones no iban a permitir en ningún caso ser aplicadas a los créditos ya en vigor.

CUANTIFICACION DEL EFECTO POSIBLE, EN SU LIMITE MAXIMO

Tratemos de hacer una cuantificación estimativa de las posibles repercusiones retroactivas de este tipo de cláusula:

Según datos de nuestro sistema crediticio, el volumen de crédito a 30 de junio de 1980 era el siguiente para el sector privado (6), en millones de pesetas:

utilizarla, pero no impedir que fuese aplicada. Se traslucía que las medidas correctoras adoptadas para evitarla eran sencillamente insuficientes o incompletas.

(6) FUENTE: Banco de España, *Boletín Estadístico*, julio 1980. Cuadro sobre sistema crediticio, balance ajustado, pág. 48.

	<i>Total</i>	<i>Banco de España</i>	<i>Banca Privada</i>	<i>Cajas de Ahorro</i>	<i>Crédito Oficial</i>
Efectos	3.656.028	—	3.607.958	48.070	—
Créditos	5.650.272	5.066	3.132.708	1.718.905	793.593
TOTAL	9.306.300	5.066	6.740.666	1.766.975	793.593

Podemos prescindir de las cifras del Banco de España, pues deben de estar plenamente excluidas del problema estudiado, por su tipo de operaciones y régimen de funcionamiento. En el mismo sentido suponemos que se pueden excluir las cifras correspondientes al Crédito Oficial, pues resulta sumamente difícil pensar que por su vocación, tipo de operaciones y reglamentación de las mismas, se pueda incurrir en la aplicación de este tipo de cláusulas.

También, aunque con ciertas reservas, podemos prescindir de la partida «Efectos» tanto de la Banca privada como de las Cajas de Ahorros, pues debe de tratarse fundamentalmente del descuento, que tampoco debe de estar afectado. (Aunque podría estarlo, y por ello mantenemos ciertas reservas, pues en ocasiones hay créditos que se instrumentan con letras, que actúan como título ejecutivo unido a un contrato privado. Dichas letras tendrían cabida dentro de esta partida «Efectos».)

Así, en potencia, el problema podría darse (prescindiendo, a nuestro pesar, de los créditos instrumentados con letras, de los que no tenemos precisiones) sobre la totalidad de la partida «Créditos» de la Banca privada y de las Cajas de Ahorros, cuyo importe total es, en el momento estudiado, de 3.607.958 millones de pesetas para la Banca y de 1.718.905 millones de pesetas para las Cajas de Ahorros. Es decir un importe conjunto de 4.326.863 millones de pesetas, o sea, una cifra superior a los 4,3 billones de pesetas.

Siendo ésta la cifra total de créditos vivos para Bancos privados y Cajas de Ahorros en 30 de junio de 1980, equivale a la cifra total máxima, al campo posible de aplicación de la cláusula en dicha fecha (si no contamos, insistimos, los créditos instrumentados en efectos).

Por otra parte, podemos suponer que esta cláusula no se aplica siempre. Es posible que haya entidades que no la exigen, otras que, aún exigiéndola, no lo harán quizá en todos los casos, ni para todos

los tipos de crédito. En otras ocasiones, aun intentándose su aplicación, es posible que el solicitante del crédito pueda evitarla. En fin, una serie de hipótesis que nos permiten suponer que la cláusula no se aplica en muchos casos, aunque no sabemos exactamente en cuántos (7), y no creemos que ello sea fácil de determinar más que por un estudio de la totalidad de los contratos de crédito.

Pero ello no quita para que, ciertamente, el campo de afectación máximo posible de la cláusula sea en potencia actualmente superior a los cuatro billones de pesetas, pues no hay ninguna disposición legal que impida su aplicación.

De esta forma, si fuese aplicada unánimemente, haciéndose uso generalizado de esta laguna legislativa, una elevación de un punto en el tipo de interés básico podría tener un efecto retroactivo de un 1 por 100 sobre el tipo de interés aplicado en ese momento a todos los créditos en vigor.

De haberse producido la modificación el 30 de junio de 1980, se trataría del 1 por 100 anual sobre 4.326.863 millones de pesetas, es decir, un impacto total en términos anuales de 43.269 millones de pesetas, equivalente a 3.606 millones de pesetas mensuales o a 120 millones de pesetas diarios. (Repetimos: prescindiendo de los créditos mediante efectos.)

Estas serían las cifras que a mayores obtendrían los Bancos privados y Cajas de Ahorros con cargo a sus deudores en la hipótesis de que unánimemente se sirviesen de la cláusula citada en todos sus créditos (lo que afortunadamente no sucede, pero no porque se hayan puesto los medios para evitarlo) y se hubiese producido un aumento del tipo básico del 1 por 100 en la fecha del cálculo. Y es también la que a mayores tendría que ser abonada por los deudores sobre sus previsiones, con el consiguiente efecto contractivo.

Los efectos aludidos se irían extinguiendo paulatinamente a medida que venciesen los créditos vivos en el momento inicial.

Por supuesto, un descenso del tipo básico no hubiera tenido en ningún momento ninguna repercusión para los créditos vivos, ni contraría a las entidades ni favorable a los deudores.

(7) Es conocido que se trata de una cláusula de uso corriente y aplicación casi normalizada. Nos atrevemos a suponer que, con una u otra variante, se aplica en la mayoría de los casos.

CONCLUSIONES

Más que señalar el que los Bancos y Cajas puedan beneficiarse o no de una manera más o menos heterodoxa y especulativa de una medida de política económica, queremos subrayar el que esa acción de los Bancos y Cajas de Ahorros puede distorsionar los efectos pretendidos por la autoridad monetaria al modificar el tipo de interés:

- Si se modifica al alza, quedan afectados no sólo los créditos futuros, que se encarecen, sino también los pasados, con lo cual el efecto real contractivo es superior al efecto pretendido para los deudores, mientras tendrá un efecto expansivo no buscado para los acreedores.
- Si se modifica a la baja, no hay nada que objetar, pues el efecto real sería similar al buscado: abaratamiento del crédito a partir de la adopción de la medida, pero no del anterior, sin efectos distorsionantes distintos de los pretendidos.

Como vemos, se quedó abierto aquí un amplio espacio, en primer lugar, para permitir abusos especulativos, apoyados en los mecanismos de política monetaria de variaciones de tipo de interés, en detrimento de los demandantes de créditos y en favor de los organismos y entidades que conceden estos créditos, y en segundo lugar, un elemento de distorsión de política económica y monetaria por el mecanismo ya citado de afectar o no a los créditos vigentes según se trate de alzas o descensos.

La indefensión existente en la práctica por parte de los afectados por dichas operaciones creo que lleva a la conclusión de que este tipo de cláusulas debieran de ser expresamente prohibidas y sancionadas por parte de las autoridades monetarias para evitar así los abusos y las distorsiones provocadas dentro de la política pretendida por dichas modificaciones.