

EL BANCO DE ESPAÑA Y LA ARQUITECTURA DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN EL SIGLO XX A TRAVÉS DE SUS MOMENTOS CLAVE: 1921, 1962 Y 1977

Joaquim Cuevas y María Ángeles Pons

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

<https://doi.org/10.53479/41871>

Los autores pertenecen al Departamento de Análisis Económico de la Universitat de València, y agradecen los comentarios recibidos de un evaluador anónimo y de varios especialistas, entre los que destacan Jean-Luc Mastin, Alexis Drach y Sean Vanatta, que leyeron versiones preliminares de este trabajo y aportaron valiosas sugerencias. El trabajo no habría sido posible sin el apoyo de Pablo Martín-Aceña y la inestimable ayuda del Archivo Histórico del Banco de España, en particular de Elena Serrano y Rosario Calleja. Finalmente, agradecemos el apoyo financiero del Programa de Historia Económica del Banco de España (convocatoria 2022-2023), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PID2023-149820NB-I00) y de la Generalitat Valenciana (PROMETEO 2024/86). [Formulario de contacto](#) para comentarios.

Este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.

Resumen

La supervisión bancaria en España durante el siglo XX tuvo tres hitos fundamentales: 1921, 1962 y 1977. La Ley de Ordenación Bancaria (LOB) de 1921 introdujo una regulación prudencial básica y encomendó por primera vez al Banco de España —entonces entidad privada— la función inspectora, aunque esta apenas se ejerció antes de la guerra civil. Tras un período sin supervisión efectiva en la autarquía franquista (1939-1955), las inspecciones se reactivaron bajo la tutela del Ministerio de Hacienda, centradas en el cumplimiento de los acuerdos interbancarios sobre los tipos de interés. En 1962, ya nacionalizado, el Banco de España recuperó la responsabilidad supervisora mediante la Ley de Bases. El retorno fue gradual y en los siguientes años se crearon el Servicio de Inspección, la Central de Información de Riesgos (CIR) y un cuerpo propio de inspectores. La definitiva transformación hacia la moderna supervisión llegó con la crisis bancaria de 1977. Se crearon instituciones como el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y la Corporación Bancaria (CB), y se reforzó el cuerpo de inspectores con más recursos y formación especializada. Paralelamente, el proceso de integración en Europa y la incorporación de España a organismos internacionales contribuyeron a la convergencia de la normativa española en materia de solvencia.

Palabras clave: supervisión bancaria, Banco de España, inspección, solvencia

1 Introducción y objetivos

Las crisis bancarias de los años ochenta impulsaron el acuerdo internacional Basilea en 1988, que introdujo recomendaciones sobre regulación y supervisión bancarias para reforzar la solidez financiera de los bancos a escala global, con énfasis en el control del riesgo crediticio y la adecuación de capital. Tras la crisis financiera global de 2007-2008, la supervisión bancaria se convirtió en un eje clave de la política económica internacional, que hoy enfrenta desafíos que exigen una constante adaptación más allá del marco original de Basilea. En España el marco supervisor se rediseñó con la implementación entre 2009 y 2013 de los principales mecanismos de vigilancia europea. Esto supuso un cambio en las funciones históricas de supervisión del Banco de España, que hoy supervisa directamente a las entidades menos significativas del sistema financiero español y colabora con el Banco Central Europeo en las inspecciones in situ y la vigilancia de las entidades significativas¹. Además, la supervisión del Banco de España se ha ido especializando en aspectos que trascienden la supervisión microprudencial, como la conducta, la transparencia informativa y el trato con la clientela de las entidades de crédito, así como la vigilancia de los sistemas e instrumentos

¹ Además de a la banca, desde 1971 también se le confirieron al Banco de España las competencias de supervisión de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito. Más tarde, en 1988, se le agregaron las llamadas entonces entidades de crédito de ámbito operativo limitado. La supervisión del Banco de España abarca, desde entonces, varias figuras de entidades de crédito, no solo entidades bancarias, como las sociedades de garantía recíproca y los establecimientos de cambio de moneda, entre otras.

de pago, la prestación de los servicios de pago, y la supervisión de los operadores de sistemas y procesadores de pagos (Banco de España, 2024).

Pero antes de la normativa actual, el papel del Banco de España en la supervisión evolucionó durante el siglo XX según los diferentes marcos regulatorios y contextos económicos e institucionales. Este trabajo ofrece un breve análisis histórico de la supervisión bancaria en España durante el siglo XX, centrándose en tres momentos clave en los que amplió sus competencias supervisoras²: 1921, 1962 y 1977. Anteriormente, durante el siglo XIX, España contó con mecanismos tempranos de supervisión bancaria ligados al surgimiento del sistema bancario nacional. Las leyes bancarias de 1856 y las normativas previas de 1829, 1849 y 1851 regularon la publicación de balances y crearon la figura del comisario regio en el Banco de San Fernando (antecedente del Banco de España) y en los bancos locales de emisión, así como la de los inspectores de las sociedades de crédito. Ese entramado legislativo reflejaba el interés estatal por controlar la actividad bancaria, en especial la emisión y circulación monetarias. No obstante, este primer intento, a cargo del Ministerio de Hacienda y no del Banco de España, fue una iniciativa de supervisión bancaria efímera y poco eficaz. Fue efímera porque la crisis financiera de 1864 a 1866 y el posterior giro de la política económica derivado de la Revolución Gloriosa de 1868 limitaron el alcance normativo a la década de 1870, y se entró después en una fase de *laissez-faire* bancario que se prolongó durante medio siglo. Y fue ineficaz porque la supervisión se limitó a certificar la información proporcionada por los bancos en sus balances mensuales, lo que no evitó la crisis que terminó con buena parte del sistema financiero. La debilidad institucional para hacer cumplir las normas, y la posible manifestación del fenómeno conocido como «captura del regulador» impidieron una supervisión efectiva. Hasta la LOB de 1921 no se volvió a plantear la importancia de la supervisión. Un resumen estilizado de la historia de la supervisión bancaria española se ofrece en el cuadro 1.

El trabajo se organiza en cuatro partes, que comienzan con esta introducción. El segundo apartado ofrece un breve repaso de la literatura internacional sobre la historia de la supervisión. La tercera sección está dedicada al papel desempeñado por el Banco de España en la supervisión durante el siglo XX. El estudio termina con unas breves conclusiones.

2 Historia de la supervisión bancaria. Un estado de la cuestión: orígenes, factores y actores

Los estudios históricos sobre supervisión, en especial a largo plazo, son escasos³. Sin embargo, recientemente, Hotori, Wendschlag y Giddey (2022) analizaron su formalización en

2 Este trabajo sintetiza una investigación sobre la historia de la supervisión en España, financiada por el Banco de España en su programa de Historia Económica, y publicada en la serie de *Estudios de Historia Económica* (Cuevas y Pons, 2025a). Allí se detallan la investigación y las fuentes documentales, procedentes principalmente del Archivo Histórico del Banco de España (AHBE). El estudio se centra de forma exclusiva en la supervisión del sector bancario y no de otras entidades financieras.

3 Para Estados Unidos abundan las investigaciones centradas en períodos concretos (Mitchener, 2005; White, 2009), así como algunas a largo plazo (Mitchener y Jaremski, 2015; Conti-Brown y Vanatta, 2025). Para Gran Bretaña, Hall (1999) analizó la evolución de la supervisión desde 1945, y James (2020), en su estudio sobre el Banco de Inglaterra entre 1979 y 2003, incorporó aspectos relacionados con la supervisión. Sobre Alemania véase Bähre (1984); y en Francia, Mastin y Touchelay (2023) exploran diversos aspectos del control bancario durante el siglo XX.

Cuadro 1
Cronología de la supervisión bancaria en España, 1851-1986

Años	Autoridad supervisora	Rasgos principales
1851 - 1868/69	Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de balances • Comisario regio en el Banco de San Fernando (desde 1856, Banco de España) y en bancos de emisión • Inspectores en sociedades de crédito
1868/69 - 1920	—	<ul style="list-style-type: none"> • Sin supervisión
1921 - 1936	Banco de España	<ul style="list-style-type: none"> • Control de acceso al sector • Creación del Consejo Superior Bancario y la Comisaría de la Banca • Medidas prudenciales: capital mínimo y ratio de solvencia • Publicación de información contable en formato estandarizado
1939 - 1962	Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Control con escasa supervisión bancaria • Inspecciones para controlar los tipos de interés sobre depósitos
1963 - 1986	Banco de España	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de información contable en formato estandarizado • Remisión de información crediticia a la CIR • Creación del Servicio de Inspección de la Banca Privada • Creación del Cuerpo de Inspectores • Creación del FGD y de la CB

FUENTE: Elaboración propia a partir de Cuevas y Pons (2025a).

Estados Unidos, Japón, Suecia, Alemania, Suiza, Bélgica, Francia y Gran Bretaña en los siglos XIX y XX. Para períodos más recientes, Penikas (2015) ofrece una visión de la supervisión bancaria internacional entre 1974 y 2014.

Los objetivos de la regulación y supervisión bancarias han variado según el contexto histórico, institucional, así como en función de las características del sistema financiero de cada país. Aunque la «moderna supervisión» es relativamente reciente —con apenas cuatro décadas de existencia (Masciandaro y Quintyn, 2013)—, en países como Estados Unidos y España sus orígenes se remontan al siglo XIX. Las primeras iniciativas supervisoras se apoyaron en dos instrumentos: i) el control de acceso al sector mediante un registro o autorización sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, y ii) la recopilación de información estadística para mitigar la asimetría de información y facilitar a los accionistas y depositantes la evaluación de la situación financiera y los riesgos del banco. Esta recopilación venía acompañada de la obligación de publicar los balances y otros datos contables, como la composición de la cartera, las cuentas de pérdidas y ganancias o las memorias anuales. No obstante, estos requerimientos no siempre se cumplían ni seguían un formato estandarizado.

Las crisis financieras han sido un motor de cambio de la supervisión, aunque no sea posible establecer un patrón común (Hotori, Wendschlag y Giddey, 2022). En Estados Unidos las quiebras bancarias del siglo XIX impulsaron la aparición de la supervisión⁴. También en España la inestabilidad financiera del siglo XIX llevó a un sistema de inspección para las

4 Las crisis de 1873, 1884, y 1890 impulsaron la supervisión bancaria, y el pánico de 1907 propició la creación del Sistema de la Reserva Federal en 1913 en Estados Unidos (Conti-Brown y Vanatta, 2025).

sociedades de crédito. En Alemania, tras la crisis de 1907-1908, se optó —con el respaldo del entonces banco central (Reichsbank)— por la autorregulación mediante «pactos de caballeros». La Primera Guerra Mundial y la posterior reestructuración del sistema financiero también influyeron en la regulación y supervisión. Ese fue el caso de España, con la LOB de 1921, o Italia, con la reforma de 1926 tras la crisis bancaria de 1921-1923 (Molteni y Pellegrino, 2022)⁵. Este vínculo entre crisis y supervisión fue aún más evidente tras la Gran Depresión de los años treinta. En Estados Unidos, la crisis de 1929 dio lugar a un régimen de supervisión más estricto, con la creación de instituciones específicas para el control de los mercados (la *Securities and Exchange Commission*) y, por primera vez, un sistema de garantía de depósitos —la *Federal Deposit Insurance Corporation*— (White, 2009). En Alemania, la ley de 1934 obligó a los bancos a presentar informes mensuales, declarar los nuevos créditos y creó una autoridad supervisora, aunque su eficacia fue limitada durante la etapa nazi y solo se reforzó tras la Segunda Guerra Mundial (Bähre, 1984).

Sin embargo, la «moderna supervisión» surgió en los años setenta y ochenta, nuevamente impulsada por crisis y pánicos bancarios⁶. En el Reino Unido, la *secondary banking crisis* (1973-1975) forzó al Banco de Inglaterra a asumir funciones supervisoras, aunque el establecimiento de un sistema formal de supervisión no se produjo hasta 1979 (Capie, 2010). En Estados Unidos la crisis de finales de los setenta y los ochenta, unida a los problemas bancarios internacionales y la desregulación, intensificaron la supervisión (Schenk, 2014). Entre 1980 y 1994, quebraron o recibieron asistencia cerca de 1600 bancos y casi 1300 instituciones de ahorro colapsaron, lo que llevó a reforzar el marco supervisor y adoptar un sistema de evaluación de riesgos (White, 2009). Todas estas crisis propiciaron que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés), creado en 1974 como respuesta a la quiebra del Banco Herstatt, en 1988 acordase el denominado marco de Basilea (posteriormente, Basilea I) sobre los estándares internacionales mínimos de capital bancario (Drach, 2019). La inestabilidad bancaria también influyó en el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), que por primera vez estableció un *early-warning system*, para detectar de forma temprana problemas de liquidez y de crédito y prevenir el contagio (Wood, 2005).

Otro aspecto crucial de la supervisión es quién debe ejercerla: los bancos centrales, un ministerio del Gobierno o una agencia independiente (Grossman, 2010). No existe una solución universal: las características y estructura del sector bancario, la independencia del banco central respecto al Gobierno, su política monetaria, la reputación del banco central y el grado de integración en los mercados financieros internacionales influyen en la arquitectura del sistema supervisor y en quién debe supervisar (Goodhart y Schoenmaker, 1992). Para De Krivoy (2000) las crisis sistémicas de los años noventa del siglo XX fueron, en parte, resultado de una supervisión dependiente del poder político. En ese sentido, en países con instituciones débiles, escaso capital humano y problemas de coordinación y funcionamiento de las

5 Otros ejemplos son las reformas coetáneas de Austria (1924-1925), Checoslovaquia (1919-1920 y 1924), Noruega (1924-1925), Portugal (1925), Canadá (1924) y Japón (1927).

6 La crisis de los setenta, la quiebra del sistema monetario de Bretton Woods, la mayor liberalización financiera y los cambios tecnológicos aumentaron la inestabilidad financiera, lo que se tradujo en numerosas crisis bancarias a lo largo del mundo: Gran Bretaña (1973-1975), Alemania (1973-1974), Italia (1973-1983) y Estados Unidos (1973-1975 y 1980-1994).

agencias estatales, una agencia independiente puede ser más eficaz. En cambio, en países desarrollados los bancos centrales cuentan con prestigio, capital humano y recursos para ejercer la supervisión.

3 El Banco de España y la supervisión bancaria durante el siglo XX

3.1 La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y el Banco de España

A comienzos del siglo XX, el sistema financiero español creció significativamente con la expansión de los bancos por acciones y la aparición de importantes bancos nacionales (Martín-Aceña, 2011)⁷. Este auge fue impulsado por la repatriación de capitales desde las antiguas colonias y por la posición no beligerante de España durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Al declararse España neutral, el sector bancario sufrió inicialmente, pero luego la demanda de servicios financieros aumentó, lo que reforzó su presencia en la industria y los servicios (Roldán, García Delgado y Muñoz, 1973; Tortella y Palafox, 1984). El número de bancos pasó de 52 en 1915 a 91 en 1920, con aumento en activos, capital desembolsado y sucursales, que llegaron casi a mil en 1923 (Martín-Aceña, 2005). El fin de la Gran Guerra provocó la quiebra de algunos bancos, ya que la reactivación de la competencia internacional hizo inviables muchas empresas surgidas durante el conflicto. También fueron determinantes las conductas fraudulentas de los gestores bancarios, la especulación monetaria y la ausencia de una legislación efectiva (Sudrià, 2014).

La inestabilidad financiera, la crisis bancaria de posguerra y, en especial, los problemas de la banca catalana impulsaron la LOB de 1921, conocida como Ley Cambó (Pons, 2022). La ley tenía dos objetivos: renovar el privilegio de emisión del Banco de España, que expiraba ese año, transformándolo en un «verdadero banco central», aunque continuaba siendo una entidad privada; y adaptar la regulación para «ordenar y fortalecer la banca privada española». Las cajas de ahorro quedaron fuera de su ámbito, pese a que en 1914 gestionaban cerca del 20 % de los depósitos del sistema financiero español y la competencia con los bancos por el ahorro minorista era cada vez mayor (Martínez Soto y Hoyo, 2019). La Ley de 1921 mantenía la libertad de acceso a la actividad bancaria, pero era más intervencionista que la legislación anterior, ya que Cambó consideraba que la liberalización había provocado un exceso de competencia y un «individualismo exagerado, casi se podría decir anárquico» en la banca (proyecto de ley sobre Ordenación bancaria, tercera parte, título I, p. 7). La Ley definió el concepto de banco y creó un registro voluntario de bancos y banqueros, que otorgaba incentivos a quienes se inscribieran. Además, se creó la Comisaría de la Banca (con un comisario regio dependiente del Ministerio de Hacienda) y el Consejo Superior Bancario (CSB), que actuó como enlace oficial entre la banca privada y las autoridades. Por último, y lo más relevante, la inspección bancaria se asignó, por fin, al Banco de España.

⁷ Las principales entidades fundadas en este período fueron el Banco Guipuzcoano (1899), el Banco Hispano Americano (1900), el Banco de Vizcaya (1901), el Banco Español de Crédito (1902), el Banco Urquijo (1918), el Banco Central (1919) y el Banco Exterior de España (1929).

La LOB de 1921 puede considerarse el germen de la actividad supervisora actual. Así, por primera vez se le atribuyeron al Banco de España las competencias de supervisión (art. II, sección IV). Como declaró Cambó en el Congreso: «*Para el Banco de España, en la Banca privada no puede haber misterios, no puede haber reservas; ningún Banco puede considerar ofendida su dignidad ni atacado el secreto profesional en poner la intimidad de sus operaciones a disposición de aquel Banco...*»⁸. Sin embargo, la supervisión se concebía como una actividad puntual, no permanente y su eficacia inicial fue limitada. El Reglamento de 1922 del CSB sentó las bases de la acción inspectora y sancionadora del CSB y del Banco de España⁹. El artículo 16 fijaba las sanciones aplicables, que iban desde el apercibimiento hasta la separación de la comunidad bancaria (un precedente del modelo sancionador del franquismo). El artículo 39 (sección X) disponía que las inspecciones serían realizadas por el Banco de España a petición del CSB. En 1925 se intentó impulsar la inspección bancaria¹⁰ con un proyecto específico de reglamento, aprobado por una comisión del CSB, pero no fue ratificado por el Gobierno.

La LOB de 1921 también introdujo normas prudenciales y medidas para mejorar la transparencia bancaria. Se establecieron requisitos mínimos de capital y una «*relación mínima entre el capital mínimo más los fondos de reserva y el volumen de las cuentas corrientes acreedoras de cada Banco o banquero*». Según Olano (2022), esto supuso la introducción de un coeficiente de solvencia, al exigir no solo un capital mínimo sino también suficiente para cubrir los riesgos derivados de los depósitos captados. Asimismo, la normativa también incorporó un incipiente coeficiente de liquidez, al establecer una proporción obligatoria entre activo realizable y obligaciones exigibles (Olano, 2022). En cuanto a la transparencia, la Ley encomendó al CSB la elaboración de estadísticas bancarias, la homogeneización del formato de los balances y su publicación.

Estas medidas no evitaron nuevas crisis bancarias: entre 1924 y 1926 quebraron y fueron liquidados más de 12 bancos, como el Banco de Castilla (1924), el Crédito de la Unión Minera (1925) y el Banco Comercial de Tarragona (1926) (Martín-Aceña, 2013). La LOB de 1921 se modificó en 1927 y 1929 para prohibir la denominación «banco» o «banquero» sin autorización del Ministerio de Hacienda, previo informe del CSB, y fomentar la inscripción en el registro. La ley bancaria de 25 de noviembre de 1931 reforzó el carácter intervencionista de la de 1921, especialmente en lo que al banco central se refiere, y aumentó el control, los mecanismos de seguridad y las restricciones a la banca extranjera. La reforma no fue una respuesta a la crisis bancaria, menos grave que en otros países y que se saldó con la desaparición de siete bancos (tres en 1930 y cuatro entre 1934 y 1935) gracias a la intervención del Banco de España y a la posibilidad de los bancos de obtener liquidez (Martín-Aceña, 2013). La reforma se enmarca en el contexto de los cambios producidos en las legislaciones de otros países a raíz de la nueva situación internacional y no alteró de forma sustancial la regulación bancaria ni la supervisión,

8 Cambó (1921).

9 Reglamento para el cumplimiento del artículo 2.º de la LOB de 28 de diciembre de 1921, por el cual se ha de regir el Consejo Superior Bancario. *Gaceta de Madrid*, 16 de junio de 1922.

10 El CSB supervisaba el incumplimiento de las normas sobre las tasas de interés máximas y las tarifas, y establecía las sanciones. AHBE, *Actas del CSB*, 13 de agosto y 15 de diciembre de 1926.

que siguió a cargo del Banco de España¹¹, pero aumentó el control del Gobierno sobre la entidad, incorporando a tres representantes estatales en el Consejo. Finalmente, se amplió la intervención estatal en la política monetaria, mediante la fijación del tipo de descuento, la intervención en los mercados de cambio y el derecho del Estado a disponer de la reserva de oro mediante anticipos al Tesoro (Olariaga, 1933).

Aunque la LOB de 1921 fue un avance respecto a la regulación anterior al concederle al Banco de España las competencias de supervisión e inspección, las intervenciones fueron puntuales. Las escasas evidencias disponibles, como los casos del Crédito de la Unión Minera y el Banco Central, muestran que no hubo supervisión ni detección previa de los problemas por parte del Banco de España. En el caso del Crédito de la Unión Minera, la actuación desde la sucursal del Banco de España en Bilbao para supervisar a la entidad fue muy deficiente y no evitó la liquidación de la entidad vasca. Con el Banco Central, cuyo vínculo con el Crédito de la Unión Minera lo arrastró durante los años veinte, la situación fue distinta (Tortella y García Ruiz, 1999). Tras suspender pagos en febrero de 1925, el conde de los Gaitanes, consejero de ambas entidades, solicitó al CSB una inspección para evaluar su solvencia, confiando en que el informe sería favorable (Tortella y García Ruiz, 1999). El dictamen declaró solvente al banco, en la que parece ser la primera inspección realizada por el Banco de España, aunque no hay documentación al respecto. La inspección debió de ser muy superficial, pues no detectó los problemas que afloraron poco después¹². En 1924 se solicitó una inspección a la Banca López Quesada, pero el CSB consideró que no era necesaria¹³. También consta que en 1925 se inspeccionó a Crédito Navarro y a La Vasconia por una comisión con representantes del ayuntamiento, la diputación y el Banco de España¹⁴.

Tras las modificaciones a la LOB de 1921 en 1931 y hasta la guerra civil, las inspecciones oficiales se generalizaron (García-Agulló, 1941), lo que convirtió a España en pionera en el control bancario en Europa, con un papel creciente del Banco de España, similar al caso italiano (con la Banca d'Italia). En 1932 hubo inspecciones a la banca extranjera, probablemente ligadas al control de divisas, lo que generó quejas por discriminación. En 1931 reaparecieron los problemas del Banco Central, agravados por la existencia de un consejo dividido (Tortella, 2001). Se solicitaron inspecciones en marzo y julio de 1936 y, por último, el ministro de Hacienda ordenó una inspección¹⁵ el 9 de julio de 1936 que no llegó a completarse por el estallido de la guerra civil. Solo quedan algunas notas manuscritas de los inspectores en el Archivo Histórico del Banco de España (AHBE)¹⁶. Paradójicamente, la disrupción asociada a la guerra civil pudo haber salvado al Banco Central.

11 La LOB de 1931 replica la de 1921 y en el art. 2.º, base 4.ª, indicaba que «toda inspección que tenga que efectuarse en algún banco o banquero inscrito para comprobar la inobservancia de las normas establecidas, se confiará precisamente al Banco de España». El régimen sancionador también replicaba el de la LOB de 1921.

12 En el AHBE consta la solicitud de dicha inspección, pero sin documentación suplementaria. El dictamen declaró solvente a la entidad, y no detectó el problema de los créditos de tres consejeros respaldados por acciones del Crédito de la Unión Minera (Tortella y García Ruiz, 1999).

13 AHBE, Banca Privada, C. 64.

14 No se ha localizado documentación sobre ellas, solo referencias en el libro *Acuerdos con síntesis y por orden alfabético del CSB (1922-1936)*. AHBE, Banca Privada, C. 64.

15 AHBE, Banca Privada, C. 69.

16 AHBE, Dirección de Sucursales, C. 901154.

3.2 Desde la autarquía a la Ley de Bases de 1962: el Banco de España recupera la función supervisora

Desde la guerra civil y durante la autarquía, el régimen franquista privó al Banco de España de sus funciones de supervisión, vigentes desde la ley de 1921. La regulación intervencionista aprobada durante la primera etapa del franquismo, plasmada principalmente en la LOB de 1946, cambió los actores del control bancario (véase cuadro 1), que regresó al Ministerio de Hacienda. Incluso antes de acabar la guerra civil, las normativas ya otorgaron al ministro de Hacienda la potestad de ordenar inspecciones puntuales a bancos y banqueros. El giro en la política bancaria, que priorizaba la estabilidad y restringió la competencia durante las décadas de 1940 y 1950, fue impulsado por el Gobierno y respaldado por el sector (Cuevas y Pons, 2025c).

Durante los primeros quince años del franquismo, la fuerte intervención y la restricción de la competencia limitaron la inspección bancaria, centrada en verificar el cumplimiento de las normas sobre tipos de interés y ciertos coeficientes. El control se basaba en la remisión de información contable al CSB, y la Dirección General de Banca y Bolsa (DGBB) del Ministerio de Hacienda fue la encargada de «*disponer reservadamente inspecciones ocasionales de un banco o banquero, utilizando al efecto personal de la propia Dirección o del Banco de España*». Aunque la ley de 1946 contemplaba sanciones, su aplicación fue escasa, pues el régimen se basaba en advertencias y amonestaciones que el CSB, además, solía suavizar. Las prioridades del Gobierno —financiación para el sector público a bajo coste— y los intereses del sector bancario, articulados a través del CSB, relegaron al Banco de España a un papel secundario, sometido a control gubernamental pese a no haber sido nacionalizado. El CSB se convirtió en el órgano consultivo del Ministerio de Hacienda y asumió nuevas funciones, algunas ya previstas en la LOB de 1921, como elaborar la estadística bancaria para favorecer la transparencia, interpretar las normas sobre las tarifas de los servicios bancarios, vigilar su cumplimiento e informar a la DGBB sobre infracciones. Además, actuaba como enlace entre el Ministerio y los bancos.

La falta de competencia y de supervisión comenzó a cambiar en los años cincuenta. La mayor demanda de servicios financieros impulsó la competencia entre las entidades, que adoptaron prácticas al margen de la normativa, como el pago de extratipos o la apertura de oficinas no autorizadas. En la segunda mitad de la década, el CSB presionó para intensificar el control sobre estas prácticas. Aunque los inspectores mostraron preocupación por la concentración de riesgos, sobre todo por casos de *insider lending*, la vigilancia del cumplimiento de las normas anticompetencia siguió siendo el foco principal. La supervisión se centraba en los bancos locales o regionales y, al no existir un cuerpo específico de inspectores, las inspecciones, muy rudimentarias, eran realizadas por profesores mercantiles del Ministerio de Hacienda. El AHBE tiene documentación de cinco inspecciones en 1955, nueve en 1956 y once en 1957, para bajar a cuatro en 1958 y dos en 1959¹⁷. Además, se planificaron visitas de inspección en 1956 y 1957 de las que no se ha encontrado evidencia documental. En 1957, el

17 AHBE, Banca Privada. C. 931 y C. 958.

año de mayor actividad, se inspeccionó el 12 % de los bancos (14 de 113 entidades) (Cuevas y Pons, 2025a).

El giro hacia una supervisión bancaria más moderna llegó con la Ley de Bases de 1962, en el marco de la modernización económica impulsada por el Plan de Estabilización de 1959. Entre los cambios más relevantes de la ley destacan la nacionalización del Banco de España y la reasignación definitiva de las competencias de supervisión sobre la banca privada al banco emisor. No obstante, la recuperación efectiva de estas funciones fue gradual: inicialmente, se creó una oficina mediadora entre el Banco de España y el Ministerio de Hacienda, que acabaría siendo disuelta en 1970. Además, se organizó el Servicio de Inspección de la Banca Privada dentro del Banco de España, bajo la dirección de José Luis Núñez de la Peña, que fue ampliando sus recursos humanos y materiales y aumentando la frecuencia y complejidad de las inspecciones —periódicas y extraordinarias—.

El aumento de inspectores permitió extender la supervisión a los grandes bancos, hasta entonces sin vigilancia específica. Además de intensificar las inspecciones, el Banco de España impulsó dos avances claves: la emisión de circulares sobre normativa contable y prudencial¹⁸, y la creación de la CIR para centralizar información estadística¹⁹. El traslado de competencias desde el Ministerio de Hacienda al Banco de España supuso también un cambio en el enfoque: se dejó de priorizar el control sobre la competencia para centrarse en la estabilidad financiera mediante el control del riesgo. Este cambio fue impulsado por el aumento de la competencia y del riesgo derivados de la aparición de la banca industrial tras la normativa de 1962. En cuanto a la normativa prudencial, se estableció un coeficiente de garantía, basado en la relación entre los recursos propios y ajenos como instrumento de defensa de los depositantes.

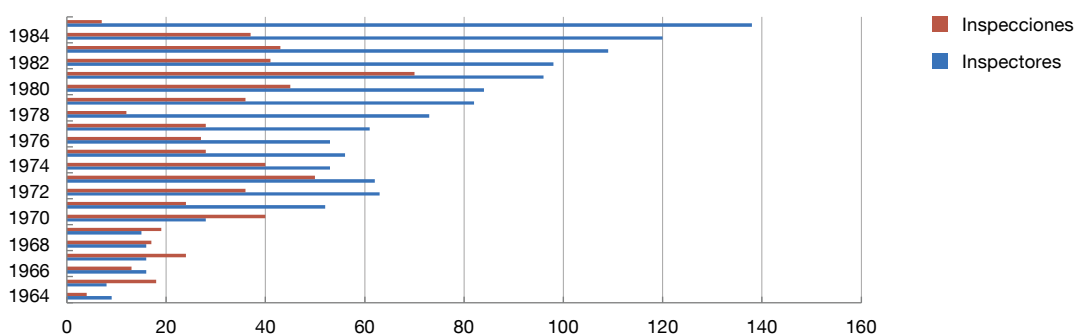
El Decreto-ley que reasignó la supervisión al Banco de España estableció que el control e inspección de la banca privada, junto con la centralización de las estadísticas monetarias y de crédito, eran esenciales para su función como banco central. Introdujo cuatro novedades en materia reglamentaria, prudencial y sancionadora: i) la implementación, por primera vez, de inspecciones periódicas a la banca privada para verificar el cumplimiento de las normas sobre balances, cuentas, intereses, comisiones y política de crédito, además de permitir inspecciones extraordinarias; ii) la facultad del Banco de España para advertir a los Consejos de Administración y directores de las entidades bancarias sobre las políticas de dividendos inadecuadas; iii) la posibilidad de emitir recomendaciones sobre política de crédito, y iv) la propuesta de sanciones al Ministerio de Hacienda. Excepto la inspección, el resto de las competencias se reservaban como facultades indelegables del gobernador.

18 La primera circular para la banca apareció en 1965, y para las cajas de ahorros y cooperativas de crédito en 1971, intensificándose su uso durante la crisis de los años ochenta. Al inicio regulaban la apertura de sucursales y aspectos como coeficientes de caja, liquidez, inversión obligatoria, tarifas y política de dividendos. Posteriormente, se estandarizaron los modelos contables confidenciales de presentación obligatoria y, a finales de los años 70, se introdujeron modelos normalizados de balance mensual y cuenta de pérdidas y ganancias, cuya remisión al Banco pasó a ser obligatoria (Prado, 2002).

19 El Decreto de 1962 creó la CIR, implementada en 1963 por Orden Ministerial. Desde entonces, la CIR elaboró la estadística general del crédito e identificó riesgos excepcionales que excediesen los límites prudenciales en la política crediticia de cada entidad. Su fin era facilitar a las entidades financieras el análisis de riesgos y servir al Banco de España como herramienta clave para la supervisión y elaboración de las estadísticas de crédito.

Gráfico 1

Número de inspecciones e inspectores de entidades de crédito y ahorro



FUENTE: Archivo Histórico del Banco de España.

La asunción de estas nuevas funciones hizo imprescindible la creación de un Cuerpo de Inspectores de Entidades de Crédito y Ahorro en el Banco de España, cuya implantación inicialmente fue lenta por la dificultad de reclutar personal con la suficiente preparación técnica. Sin embargo, en esa década España experimentó un notable aumento de capital humano con formación económica, que pasó a ocupar posiciones relevantes en las esferas de decisión, desde los ministerios hasta el Banco de España (Cuevas y Pons, 2025b). La primera promoción interna de inspectores se incorporó en septiembre de 1964 con diez efectivos, y en marzo de 1967 una segunda promoción incorporó a ocho más. A partir de entonces, el número de inspectores se estabilizó²⁰ en torno a 15 o 16. Como señaló el subgobernador Gonzalo Lacalle en el Consejo General del Banco de España en 1966, tras la nacionalización y reorganización del Banco de España en 1962: «a toda prisa el Banco de España hubo de organizar un cuerpo de inspectores no de sus propios servicios, que ya lo tenía, sino de la banca destacando de entre sus jefes quienes con estudios universitarios o similares podrían incorporarse a este servicio tan señalado...»²¹. El resultado fue el aumento de las inspecciones en la segunda mitad de los años sesenta, que llegaron a alcanzar al 14 % de las entidades (18 de 125 bancos en 1965)²² ya bajo la responsabilidad de inspectores propios (véase gráfico 1). Como en la década anterior, las inspecciones se centraban en los bancos pequeños, pero en 1967 se realizó por primera vez una inspección exhaustiva a una gran entidad, el Banco Hispano Americano. Su relevancia llevó al Banco de España a elaborar un informe con directrices detalladas para las inspecciones periódicas a los bancos de mayor tamaño.

Los informes de inspección revelaban problemas de concentración de crédito y concesión de créditos al presidente, gestores de la entidad, empresas participadas o personas vinculadas a las entidades. Estas deficiencias, arrastradas desde la década anterior, persistían como

20 AHBE, Libros. Escalafones del Personal, 1966 y Supervisión, C. 6507.

21 AHBE, *Acta del Consejo General* de 25 de noviembre de 1966, libro 26555.

22 Hay escasa información en el AHBE para la primera mitad de la década, probablemente por el traspaso de funciones desde el Ministerio de Hacienda al Banco de España.

rasgo estructural del sistema bancario. Por ello, en 1968 el Banco de España propuso al Ministerio de Hacienda aplicar medidas rigurosas sobre la concentración del riesgo —en préstamos a empresas, grupos filiales y a personas físicas o jurídicas vinculadas—, así como limitar los créditos otorgados a consejeros, gestores y empresas participadas, prácticas muy extendidas especialmente en los bancos de reciente creación²³. Ya en 1966, el Banco de España había advertido sobre las limitaciones normativas que restringían su capacidad de inspección en estos aspectos:

«Es necesario, sin embargo, subrayar las limitaciones legales que el Banco tiene para llevar a cabo con pleno éxito estas funciones inspectoras [...] Se carece aún de facultades para inspeccionar las sociedades filiales de la Banca, ya que a través de esas entidades filiales es como se realizan las operaciones no autorizadas. Se carece de facultades para sancionar el abuso del crédito y siempre que se produce algún incidente o desconfianza frente a algún banco, suele encontrarse que, como causa más o menos próxima, el abuso de los administradores utilizando el crédito bancario en beneficio propio o de las sociedades en las que están interesados...»²⁴.

Aun así, las actas de inspección muestran un énfasis creciente en la concentración de riesgos y en la revisión de la documentación remitida a la CIR, reflejo de dos hechos: un cambio de orientación de la supervisión frente a la etapa autárquica —centrada en la normativa anticompetencia—, y la transformación operativa del sector bancario en los años sesenta. La creciente demanda de financiación y la liberalización de 1962 impulsaron la competencia y la creación de nuevos bancos industriales y de negocios, pero también una mayor asunción de riesgos de crédito.

Aunque la Ley de Bases supuso avances, la inspección siguió con problemas. Las limitaciones legales restringían las inspecciones al ámbito de la entidad individual, sin posibilidad de supervisar grupos bancarios, como evidenció posteriormente el caso Rumasa. Además, se centraban en los bancos pequeños, y el manual de 1967 sobre inspecciones a grandes entidades tuvo escaso impacto. La estructura sancionadora era ineficaz y permisiva: se limitaba a recomendaciones y sanciones, sin mecanismos efectivos contra los administradores, salvo la suspensión (Álvarez Rendueles, 1984). Los expedientes disponibles revelan que, pese a la mayor atención en la concentración del riesgo de crédito, no se evaluaban a fondo la calidad de los activos ni la gestión. Por último, aunque se reforzaron la Oficina de Inspección de la Banca Privada y la CIR, la falta de personal persistía.

En suma, la Ley de Bases de 1962 fue un gran avance institucional al consolidar y reorganizar la supervisión bancaria bajo la responsabilidad del Banco de España. No obstante, las dificultades mencionadas limitaron la eficacia de la inspección bancaria, y facilitaron la acumulación de desequilibrios, riesgos y quiebras bancarias que estallarían con más fuerza en la década siguiente.

²³ Informe del Banco de España, 30 de octubre de 1968 y Ley 31/1968, de 27 de julio, por la que se establece el régimen de incompatibilidades y limitaciones de los Presidentes, Consejeros y altos cargos ejecutivos de la Banca privada.

²⁴ AHBE, *Acta del Consejo General* de 25 de noviembre de 1966, libro 26555.

3.3 La crisis bancaria de 1977 y el crecimiento de la supervisión bancaria

Un tercer capítulo de la historia de la supervisión bancaria española en el siglo XX se enmarca en la severa crisis del sector ocurrida entre 1977 y 1985. A nivel internacional, los años setenta trajeron profundas transformaciones: el fin del régimen cambiario instaurado con Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial, el auge de los flujos internacionales de capital y la internacionalización de la banca complicaron la supervisión a escala nacional, mientras surgían nuevos riesgos bancarios, como mostró la quiebra del banco alemán Herstatt en 1974 (Schenk, 2014). Esta situación impulsó la creación del BCBS, primer intento de supervisión bancaria global. España, sin embargo, quedó al margen de estas iniciativas supranacionales (el Banco de España se incorporaría al BCBS en 2001), y su supervisión estuvo condicionada por la crisis bancaria que estalló en 1977, agravada por las crisis industrial y bursátil tras el alza de los precios del petróleo.

Numerosas entidades, especialmente los bancos de reciente creación surgidos de la especialización de la Ley de Bases de 1962 entre los bancos comerciales y de negocios, tuvieron dificultades por una combinación de problemas de gestión y deficiencias en el control de riesgo (Sudrià, 2014). La coincidencia de una crisis industrial con el aumento de la competencia disparó los gastos de estructura, al intensificar la apertura de oficinas como estrategia competitiva. La exposición al riesgo se agravó por la elevada autocartera y la estrecha vinculación de los bancos con grupos empresariales. El primer banco intervenido fue el Banco de Navarra, en 1978, seguido de numerosas entidades pequeñas. Una segunda oleada en 1982 alcanzó a bancos mayores como Bankunión, Banca Catalana, el Grupo Rumasa y Banco Urquijo. Entre 1978 y 1985, 63 de los 110 bancos existentes en 1977 tuvieron dificultades, con casi el 30 % de los activos y el 18 % de los depósitos (Cuervo, 1988). Se intervinieron 29 bancos y, en 1983, se expropiaron los 20 de Rumasa. Las entidades afectadas concentraban cerca del 30 % de los fondos propios y los pasivos ajenos de la banca privada y empleaban al 27 % de la plantilla (Tortella y Martín-Aceña, 1991). La crisis se dio por concluida entre 1984 y 1985, cuando el número de instituciones con problemas se redujo significativamente.

El aspecto más relevante de la crisis desde la supervisión bancaria fue que ocurrió en un contexto de normas inadecuadas e insuficientes, heredadas de la década anterior, ineficaces para afrontarla. La normativa inspectora era liviana en aspectos clave como el acceso a la profesión de banquero y el control del riesgo. La supervisión, centrada en el control administrativo más que en la solvencia, se vio desbordada. Faltaban normas sobre valoración de activos, gestión de morosidad y provisiones (De Juan, 2021), así como capacidad sancionadora, tratamiento penal de los delitos financieros y mejores procedimientos para la quiebra y suspensión de pagos. No existían mecanismos legales específicos para gestionar las crisis, y la inspección carecía de herramientas efectivas para sancionar las prácticas fraudulentas y contrarrestar la obstrucción a la labor de los inspectores de las entidades afectadas. Desde esta perspectiva, la crisis marcó un punto de inflexión en la supervisión, provocando cambios en la concepción y en la estructura del Banco de España. La inspección se reorientó hacia la detección temprana de los problemas de solvencia derivados del riesgo

de crédito mediante, primero, circulares y, después, normativa prudencial específica, lo que aumentó la intensidad de la labor inspectora. Además, desde 1977-1978 se diseñaron mecanismos institucionales y programas de rescate bancario para afrontar la crisis de manera integral.

Cuando comenzó la crisis, el gobernador del Banco de España era José M.^a López de Letona, sustituido en marzo de 1978 por José Ramón Álvarez Rendueles, hasta ese momento secretario de Estado de Economía (1977-1978). Álvarez Rendueles confió el diseño de la política monetaria a Luis Ángel Rojo, entonces director general del Servicio de Estudios del Banco, mientras que el subgobernador Mariano Rubio asumió las reformas bancarias. Rubio presentó en 1978 un informe titulado *La función supervisora del Banco de España sobre la banca y las cajas de ahorro*, que circuló internamente y se convirtió en un documento de referencia para la política anticrisis (Tortella, 2015). Sin embargo, como se ha señalado, en 1977 no existían mecanismos legales para sanear bancos, ni normativa prudencial adecuada, ni experiencia en la detección de pérdidas. Era habitual que, ante los problemas de liquidez, no se indagara la posible insolvencia: se recurría al redescuento del Banco de España, respaldado por la garantía de créditos considerados sanos y, a veces, complementado con recursos del mercado interbancario (Poveda, 2011; De Juan, 2021).

Los problemas de los primeros bancos en dificultades se afrontaron con los instrumentos disponibles —recomendaciones y sanciones— pero también con soluciones ad hoc, orientadas a salvar las entidades viables. Cuando esto no era posible, se procuraba que la quiebra se produjera del modo menos costoso, mediante mecanismos legales y administrativos específicos, entre los que destacaron la creación del FGD²⁵ y de la CB. Ambas instituciones se implementaron de forma progresiva y experimental, en un proceso que cabría calificar de *learning by doing*, con estrecha colaboración entre el Banco de España, el Gobierno y el sector bancario.

Desde el punto de vista orgánico, la crisis impulsó cambios en el control bancario. Aunque en los años setenta se reforzó el servicio de inspección, fue la Ley de Órganos Rectores de 1980 la que consolidó al Banco de España como autoridad reguladora y supervisora del sistema financiero. Esta ley formalizó un nuevo esquema institucional, que situaba el control y la disciplina bancarios bajo el Consejo Ejecutivo y el gobernador. La inspección quedaba a cargo de un director general y un subdirector general. Además, el Consejo Ejecutivo adquirió potestad sancionadora, y elevaba al Consejo General las sanciones más graves, que se remitían al ministerio competente. Este marco normativo rigió durante toda la década, hasta la aprobación de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito de 1988.

El Banco de España multiplicó sus esfuerzos para ampliar su capacidad inspectora, lo que exigió reforzar el cuerpo de inspectores. Entre 1977 y 1985, su número se duplicó, de 61 a

25 La constitución de fondos de garantía bancaria ha sido habitual en la mayor parte de los sistemas financieros desde la década de 1980: en 1995 un total de 40 países los tenían implantados, cifra que creció a 87 en 2003. Aunque existen diversos tipos y grados de sistemas de protección, actualmente se rigen por la normativa comunitaria y el FGD español sigue siendo una pieza clave del marco institucional actual.

138, debido a la mayor complejidad de la supervisión y a las necesidades de la crisis bancaria. No obstante, la primera expansión del Servicio de Inspección ya había tenido lugar a inicios de los setenta, cuando el Banco asumió la inspección de las cajas de ahorros y, luego, las cooperativas de crédito, incorporando inspectores del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro²⁶. Sin embargo, dada la magnitud de los problemas y la necesidad de una supervisión más intensiva, esta expansión fue insuficiente. Un informe interno de 1981 refleja estas carencias:

«La Oficina de inspección no solo se halla con una evidente penuria de efectivos inspectores, sino también con la insuficiente infraestructura sobre la que en muchas ocasiones han expuesto sus quejas los inspectores. No se trata de carencia de medios técnicos, sino de efectivos humanos, lo que fuerza a que en muchos casos los inspectores tengan no solo que efectuar por sí simples estados, y hasta cálculos numéricos, sino incluso ir, por sí, a otras unidades a recoger la documentación que precisan y efectuar fotocopias. El número de auxiliares mecanógrafas también lo consideran insuficiente, y ello ocasiona a veces moras en la confección y entrega de los trabajos»²⁷.

Además del aumento de personal y de su formación, entre 1970 y 1982 se unificaron los criterios mediante instrucciones que homogeneizaban las actuaciones inspectoras. Los inspectores debían preavisar a la entidad con un mes de antelación solicitando la documentación clave: distribución accionarial detallada, depósitos a plazo devueltos antes de su vencimiento, depósitos con retribuciones superiores a las permitidas, posibles minusvalías en activos y, si existía, la última auditoría externa. El preaviso advertía de sanciones en caso de ocultación.

El Banco de España intentó establecer unas directrices sobre riesgo y solvencia mediante circulares, empleadas como instrumento de transmisión de normativa prudencial y control bancario. La *Circular n.º 157*, de diciembre de 1978, conocida como «La Pastoral»²⁸, abordaba la solvencia bancaria e introducía criterios para valorar las distintas partidas del balance, elaborar las cuentas de resultados, distribuir los beneficios, tratar las insolvencias y constituir provisiones y reservas. Sin embargo, su capacidad coercitiva era limitada. Circulares posteriores desarrollaron aspectos incluidos en la mencionada, entre las que destacan la *Circular n.º 172*, «La Heroica», que intentó frenar prácticas ilegales como los créditos cruzados y sancionar la falta de veracidad en la información remitida por los bancos a la CIR²⁹. Según Cuervo (1988), pretendían mejorar la información y fortalecer la labor inspectora del Banco de España, pero al ser recomendaciones sin carácter vinculante su efectividad fue limitada y generaron continuas tensiones entre el supervisor y los supervisados (De Juan, 2021). Estas recomendaciones no se convirtieron en circulares contables de obligado cumplimiento hasta 1982. Finalmente, habría que esperar a 1985 para el establecimiento de un coeficiente de

26 Decreto 1473/1971 de 9 de julio, y Ley 52/1974 de 19 de diciembre, respectivamente.

27 AHBE, Supervisión, C. 6506, 3 de diciembre de 1981.

28 *Boletín Económico del Banco de España*, febrero de 1979. *Circular n.º 157: Cuenta de pérdidas y ganancias*.

29 *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto 1979. *Circular n.º 172: Políticas de crédito*.

solvencia más ajustado a los niveles de riesgo del activo, que superara el coeficiente de garantía de la ley de 1962³⁰.

Hasta 1977, la labor inspectora continuó la tendencia de la década anterior, aumentando pese a la limitación de recursos humanos y organizativos. En 1974, se inspeccionaron algo más del 33 % de los 107 bancos existentes, un porcentaje superior al de los años sesenta, y las inspecciones seguían centradas en los bancos pequeños y medianos, aunque también se revisaron grandes entidades como el Banco Central (1971, 1972) y el Banco Español de Crédito (1971). Desde 1975-1976 las inspecciones ordinarias detectaron problemas derivados de la rápida expansión bancaria, con patrones similares a los de inicios de la década, pero más intensos³¹. A partir de 1979 aumentaron las inspecciones, en especial en 1981 (véase gráfico 1). Aunque la evidencia de archivo para el período 1982-1985 es limitada, los planes de inspección muestran un número elevado de actuaciones, que coinciden con la aplicación de los mecanismos de resolución (FGD y CB). En 1982 se documentaron 41 inspecciones, aunque Álvarez Rendueles (1984) indica que se pasó de 38 en 1979 a 89 en 1982. En 1981 y 1985, se registraron 54 y 47 inspecciones, respectivamente. Si se suman las inspecciones realizadas y las previstas en los planes, el porcentaje de entidades supervisadas superó al de cualquier período anterior.

El Servicio de Inspección también debía supervisar a la banca extranjera, que operaba en España mediante sucursales autorizadas desde 1978, aunque con ciertas limitaciones³². La normativa establecía que, durante sus cinco primeros años, estas entidades debían ser inspeccionados al menos una vez al año. A diferencia de la banca nacional, el Banco de España contaba con mayor capacidad coercitiva frente a la banca extranjera: en caso de incumplimiento o riesgos evidentes, podía proponer al Ministerio de Economía la intervención del banco o de la sucursal, e incluso la revocación de la autorización. El último flanco de la política supervisora fue la incorporación progresiva de las auditorías externas, en gran parte realizadas por firmas norteamericanas y británicas³³. En 1978 el Banco de España recomendó que los estados contables fueran auditados anualmente, no solo como garantía para los

30 En este proceso, además de la crisis, fue clave la progresiva incorporación del Banco de España a organismos internacionales como el BIS (1983) y la adhesión de nuestro país a la Comunidad Económica Europea (1985). Entre 1986 y 1992, la adopción de Directivas europeas puso en consonancia la normativa española con la de los países de nuestro entorno en materia de solvencia y riesgo bancario.

31 El caso paradigmático de crecimiento acelerado vinculado a empresas participadas y mala gestión fue el Grupo Rumasa, expropiado en 1983. Un informe de la Inspección del Banco de España (AHBE, Consejo Ejecutivo del Banco de España, 11 de abril de 1978) señalaba los problemas de sus casi veinte bancos: desvío de recursos en beneficio del grupo, desconocimiento de su situación patrimonial, y deficiente comportamiento bancario. La normativa vigente dificultaba frenar la compra de nuevas entidades o la concentración de riesgos, pues cada filial tenía personalidad jurídica independiente. La solvencia de los bancos dependía de la de las empresas del grupo, de las que poco se sabía. Los expedientes de crédito eran incompletos, las cuentas de resultados poco fiables y los bancos del grupo obstaculizaban sistemáticamente las inspecciones e ignoraban sus recomendaciones (*Informe sobre la crisis bancaria en España*, AHBE, Inspección, Correspondencia General, C. 2643).

32 El Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, regulaba la presencia de la banca extranjera en España. La autorización se limitaba a la apertura de oficinas de representación, creación de bancos filiales y apertura de sucursales (no más de tres agencias incluida la oficina principal).

33 Aunque la Ley de Sociedades Anónimas de 1951 hacía referencia a la actividad auditoria, solo tras la incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986, España se adaptó a la normativa europea (Ley 19/1988 de Auditoría de Cuentas). El sector bancario fue pionero en su progresiva implantación (REA Auditores, 2021).

accionistas, sino como apoyo a la labor inspectora³⁴. En pocos años, la mayoría de los bancos y cajas de ahorro adoptaron esta práctica.

En suma, la crisis bancaria de 1977 a 1985 y su resolución marcaron el fin de una etapa y otorgaron al Banco de España un papel central en la supervisión. Además, propiciaron el abandono del aislamiento normativo característico de décadas anteriores y se abrió el camino hacia una convergencia regulatoria y supervisora con las pautas internacionales. A partir de la década de 1990, el control bancario se fue alineando con los estándares internacionales fijados por los sucesivos Acuerdos de Basilea. La entrada en la Comunidad Económica Europea —actual Unión Europea— en 1986 y en el Sistema Monetario Europeo en 1989 obligó a transponer la normativa comunitaria, adaptando el sector y su supervisión a las directivas de coordinación bancaria sobre solvencia (desde 1985), operaciones bancarias y prevención del blanqueo de capitales (1993).

4 Conclusiones

La actual supervisión bancaria española se enmarca en el contexto de la regulación bancaria global, tras la incorporación de España a las instituciones supranacionales durante las décadas de 1980 y 1990. Pero anteriormente España tuvo ejemplos tempranos —en términos internacionales— de normativa supervisora y prudencial, en el siglo XIX y el XX: primero, de la mano del Ministerio de Hacienda, con escasos resultados, y después, en el siglo XX, el Banco de España asumió de manera progresiva funciones supervisoras en tres hitos históricos. La LOB de 1921 fue el primer intento de supervisión formal a cargo del Banco de España, aún una entidad privada. Esta normativa introdujo normas prudenciales, medidas para mejorar la transparencia e inspecciones bancarias eventuales. La práctica inspectora se interrumpió por la guerra civil y durante la autarquía, cuando la supervisión volvió a manos del Ministerio de Hacienda en un contexto de fuerte intervencionismo público sobre la banca. A su vez, la falta de competencia entre entidades propició una supervisión basada en el cumplimiento de la normativa anticompetencia y en la publicación de la información contable. Esta situación cambió desde finales de los años cincuenta y, sobre todo, tras la relativa liberalización financiera ligada al segundo hito: la Ley de Bases de 1962. Dicha ley nacionalizó el Banco de España y le devolvió las competencias supervisoras, concretadas en la creación del Servicio de Inspección de la Banca Privada y del Cuerpo de Inspectores. Las inspecciones aumentaron y se enfocaron progresivamente en la detección de los riesgos crediticios, aunque la falta de recursos humanos y organizativos y la desequilibrada expansión del sector bancario generaron vulnerabilidades que estallaron una década después.

El tercer momento clave se dio entre 1977 y 1985, protagonizado por el Banco de España. Destacaron dos cambios fundamentales: primero, el fortalecimiento del Banco de España como autoridad supervisora bancaria —con mayores funciones de control, inspección y sanción—;

34 Una nota firmada por Mariano Rubio en julio de 1984 destacaba la importancia de las auditorías externas como complemento a la labor inspectora del Banco de España e instaba a las entidades a homogeneizar la información suministrada en dichas auditorías (AHBE, Inspección, Correspondencia General. C. 2643).

y, segundo, las transformaciones de la normativa prudencial sobre solvencia y riesgo. Paralelamente, el Banco diseñó mecanismos institucionales para hacer frente a la crisis. Todo ello supuso un punto de inflexión en la historia de la supervisión bancaria en España, que marcó un salto en la concepción e intensidad de la inspección bancaria, así como en la firme actuación del Banco de España ante los problemas del sector. El siguiente gran hito para la supervisión bancaria en España llegaría ya entrado el siglo XXI con la creación del Mecanismo Único de Supervisión en torno al Banco Central Europeo (2013).

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Rendueles, José Ramón. (1984). «El tratamiento de las crisis bancarias en España». En *Crisis bancarias. Soluciones comparadas*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Asociación Española de Banca, pp. 25-54.
- Bähre, Inge Lore. (1984). "Economic Development and Banking Supervision from 1934 to Today". En Hans Pohl and Bernd Rudolph (eds.), *German Yearbook on Business History 1983*. Springer, pp. 95-106. https://doi.org/10.1007/978-3-642-69482-0_6
- Banco de España. (2024). *Memoria de Supervisión 2024*. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/39425>
- Cambó, Francisco de A. (1921). "Discurso del ministro de Hacienda F. de A. Cambó ante el Congreso de los Diputados el 26 de octubre de 1921", p. 31, Ordenación Bancaria de España, Ministerio de Hacienda.
- Capie, Forrest. (2010). *The Bank of England. 1950s to 1979*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511761478>
- Conti-Brown, Peter, y Sean H. Vanatta. (2025). *Private Finance, Public Power. A History of Bank Supervision in America*. Princeton University Press.
- Cuervo, Álvaro. (1988). *La crisis bancaria en España, 1977-1985: causas, sistemas de tratamiento y coste*. Ariel.
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2025a). *Historia de la supervisión bancaria en España* (Estudios de Historia Económica, 77). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/40885>
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2025b). "Who Determined the Rules of the Game in the Spanish Financial Reforms, 1970-1990?". *Management & Organizational History*, 20(1), pp. 33-56. <https://doi.org/10.1080/17449359.2024.2395895>
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2025c). "Between State Control and Banking Power. Spanish Banking Supervision Under Franco (1940-1975)". *Enterprise & Society*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/eso.2025.10083>.
- De Juan, Aristóbulo. (2021). *De bancos banqueros y supervisores. 50 años desde la trinchera*. Deusto.
- De Krivoy, Ruth. (2000). *Reforming bank supervision in developing countries*. *Conference Series [Proceedings]*, Federal Reserve Bank of Boston, 44, pp. 113-143. http://www.bostonfed.org/economic/conf/conf44/cf44_9.pdf
- Drach, Alexis. (2019). "A globalization laboratory. European banking regulation and global capitalism in the 1970s and early 1980s". *European Review of History. Revue Européenne d'Histoire*, 26(4), pp. 658-678. <https://doi.org/10.1080/13507486.2019.1596069>
- García-Agulló, José María. (1941). *El crédito y la banca en sus relaciones con el poder público*. Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos.
- Goodhart, Charles, y Dirk Schoenmaker. (1992). "Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies". *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 51(9/12), pp. 353-439. <https://www.jstor.org/stable/pdf/23247860.pdf>
- Grossman, Richard S. (2010). "The Emergence of Central Banks and Banking Supervision in Comparative perspective". En Stefano Battilossi y Jaime Reis (eds.), *State and Financial Systems in Europe and the USA. Historical perspectives on regulation and Supervision in the Nineteenth and twentieth Centuries*. Ashgate, pp. 123-138.
- Hall, Maximillian. (1999). *Handbook of Banking Regulation and Supervision in the United Kingdom*. Edward Elgar Publishing.
- Hotori, Eji, Mikael Wendschlag y Thibaud Giddey. (2022). *Formalization of Banking Supervision, 19th–20th Centuries*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-6783-1>
- James, Harold. (2020). *Making a Modern central Bank. The Bank of England, 1974-2003*. Cambridge University Press.
- Martín-Aceña, Pablo. (2005). "La conformación histórica de la banca en España". *Mediterráneo Económico*, 8, pp. 21-44.
- Martín-Aceña, Pablo. (2011). "La banca en España entre 1900 y 1975". En José Luis Malo de Molina y Pablo Martín-Aceña (eds.), *Un siglo de Historia del sistema financiero español*. Alianza Editorial, pp. 117-159.
- Martín-Aceña, Pablo. (2013). "Crisis bancarias, nada nuevo bajo el sol". En Pablo Martín-Aceña, Elena Martínez y María A. Pons (eds.), *Las crisis financieras en la España contemporánea, 1850-2012*. Crítica, pp. 53-114.
- Martínez Soto, Ángel, y Andrés Hoyo. (2019). "El ahorro minorista de la banca privada española, 1900-1935". *Revista de Historia Industrial*, 28 (75), pp. 65-95. <https://hdl.handle.net/10902/34581>
- Masciandaro, Donato, y Marc Quintyn. (2013). "8 - The Evolution of Financial Supervision. The Continuing Search for the Holy Grail". En Balling Morten y Ernest Gnan (eds.), *50 Years of Money and Finance. Lessons and Challenges*. SUERF, Larrier, pp. 263-318. https://www.suerf.org/wp-content/uploads/2024/01/doc_8e296a067a37563370ded05f5a3bf3ec_1919_suerf.pdf

- Mastin, Jean-Luc, y Béatrice Touchelay. (2023). "Introduction". En Jean-Luc Mastin y Béatrice Touchelay (eds.), *Des banques sous surveillance? Pour une histoire du contrôle bancaire depuis le XIXe siècle*. Presses Universitaires du Septentrion, pp. 13-49.
- Mitchener, Kris James. (2005). "Bank Supervision, Regulation, and Instability during the Great Depression". *The Journal of Economic History*, 65 (1), pp. 152-185. <https://www.jstor.org/stable/3875046>
- Mitchener, Kris James, y Matthew Jaremski. (2015). "The Evolution of Bank Supervisory Institutions. Evidence from the American states". *The Journal of Economic History*, 75 (3), pp. 819-858. <https://www.jstor.org/stable/pdf/24550761.pdf>
- Molteni, Marco, y Dario Pellegrino. (2022). "The establishment of banking supervision in Italy: an assessment (1926–1936)". *Business History*, 66(6), pp. 1442-1470. <https://doi.org/10.1080/00076791.2022.2134347>
- Olano, Mercedes. (2022). "El impacto de la Ley de Ordenación bancaria de 1921 en la supervisión actual". En Pablo Martín-Aceña, y Elena Martínez-Ruiz. *100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921*. (Estudios de Historia Económica, 76). Banco de España, pp. 99-102. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/20899>
- Olariaga, Luis. (1933). *La política monetaria en España*. Librería de Victoriano Suárez.
- Penikas, Henry. (2015). "History of banking regulation as developed by the Basel Committee on Banking Supervision, 1974-2014". *Revista de Estabilidad Financiera*, 28, pp. 9-47. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11432>
- Pons, María A. (2022). "La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y la regulación del sistema bancario". En Pablo Martín-Aceña, y Elena Martínez-Ruiz. *100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921*. (Estudios de Historia Económica, 76). Banco de España, pp. 61-75. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/20899>
- Poveda, Raimundo. (2011). "La regulación y supervisión bancarias en los últimos 40 años". En José Luis Malo de Molina, y Pablo Martín-Aceña (eds.). *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza, pp. 241-294.
- Prado, Rafael. (2002). "La provisión de insolvencias de entidades de crédito. Presente, futuro y pasado". *Notas de Estabilidad Financiera*, 1, pp. 7-94. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11125>
- REA Auditores. (2021). "Auditoría de cuentas en España". Estudios, enero. https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/Estudio_Auditoria_de_Cuentas_en_Espana_Enero_2021.pdf
- Roldán, Santiago, José Luis García Delgado y Juan Muñoz. (1973). *La formación de la sociedad capitalista en España*. Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Schenk, Catherine. (2014). "Summer in the City: Banking Failures of 1974 and the Development of International Banking Supervision". *The English Historical Review*, 129(540), pp. 1129-1156. <https://www.jstor.org/stable/24474612>
- Sudrià, Carles. (2014). "Las crisis bancarias en España. Una perspectiva histórica". *Estudios de Economía Aplicada*, 32(2), pp. 473-486. <https://www.redalyc.org/pdf/301/30130732001.pdf>
- Tortella, Gabriel. (2001). "El Banco Central en el período de entreguerras o cómo llevar a una empresa a la ruina". *Estudis d'Història Econòmica*, 17-18, pp. 241-272.
- Tortella, Gabriel. (2015). *Mariano Rubio Jiménez*. Biografías de personajes financieros. Finanzas para Mortales y AEHE. <https://finanzasparamortales.es/mariano-rubio-jimenez/>
- Tortella, Gabriel, y José Luis García Ruiz. (1999). *Una historia de los Bancos Central e Hispano Americano. Un siglo de gran banca en España*, mimeo.
- Tortella, Gabriel, y Pablo Martín-Aceña. (1991). *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, mimeo.
- Tortella, Gabriel, y Jordi Palafox. (1984). "Banking and industry in Spain 1918-1936". *The Journal of European Economic History*, 13(2), pp. 81-111.
- White, Eugene. (2009). "Lessons from the History of Bank Examination and Supervision in the United States, 1863-2008". En Gigliobianco Alfredo y Gianni Toniolo (eds.). *Financial Markets Regulation in the Wake of Financial Crises. The Historical Experience*. Banca d'Italia Eurosisistema, pp. 15-44. <https://ssrn.com/abstract=2101709>
- Wood, Duncan. (2005). *Governing Global Banking. The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation*. Ashgate.

Cómo citar este documento

Cuevas, Joaquim, y María Ángeles Pons. (2025). "El Banco de España y la arquitectura de la supervisión bancaria en el siglo XX a través de sus momentos clave: 1921, 1962 y 1977". *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 49, otoño. <https://doi.org/10.53479/41871>