

HISTORIA DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN ESPAÑA

2025

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

Estudios de Historia Económica
N.º 77

Joaquim Cuevas y M.^a Ángeles Pons

El Banco de España, al publicar esta serie, pretende facilitar la difusión de estudios de interés que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española.

Los análisis, opiniones y conclusiones de estas investigaciones representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente coincide el Banco de España.

El Banco de España difunde todos sus informes y publicaciones periódicas a través de la red Internet en la dirección <https://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2025
ISSN: 1579-8682 (edición electrónica)

HISTORIA DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN ESPAÑA

Joaquim Cuevas

Universitat de València

Departamento de Análisis Económico

M.^a Ángeles Pons

Universitat de València

Departamento de Análisis Económico

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 9 |
| 1 Introducción: contexto internacional y objetivos | 15 |
| 2 Los orígenes históricos de la supervisión bancaria en España (1840-1936) | 29 |
| 2.1 Subdesarrollo bancario y regulatorio (1840-1856) | 29 |
| 2.2 La primera formalización de la supervisión bancaria (1856-1870) | 31 |
| 2.2.1 Los bancos de emisión | 33 |
| 2.2.2 Las sociedades de crédito | 38 |
| 2.3 El <i>laissez-faire</i> bancario (1870-1920) | 44 |
| 2.4 La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y los desarrollos posteriores | 53 |
| 2.4.1 La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 | 53 |
| 2.4.2 La Ley de Ordenación Bancaria de 1931 y la guerra civil | 60 |
| 2.5 Conclusiones (1840-1936) | 64 |
| 3 La supervisión entre 1936-1970 ¹ | 69 |
| 3.1 Las primeras décadas del franquismo y la falta de supervisión | 69 |
| 3.1.1 La legislación bancaria | 69 |
| 3.1.2 La (no) supervisión bancaria | 74 |
| 3.2 La Ley de Bases de 1962 y la supervisión bancaria | 79 |
| 3.2.1 Los cambios legislativos | 79 |
| 3.2.2 La actividad inspectora tras la Ley de Bases | 85 |
| 3.3 Conclusiones (1939-1970) | 98 |
| 4 Los años setenta y ochenta del siglo XX: la crisis bancaria y la aparición de la moderna supervisión | 101 |
| 4.1 La evolución del sector bancario y de la regulación financiera | 101 |
| 4.2 El impacto de la crisis bancaria de 1977-1985 | 103 |
| 4.3 La crisis bancaria, la intervención y sus efectos en la supervisión | 105 |
| 4.3.1 La supervisión bancaria en los años previos a la crisis | 106 |
| 4.3.2 Los mecanismos de intervención: la creación del Fondo de Garantía de Depósitos y de la Corporación Bancaria | 116 |
| 4.3.3 La supervisión bancaria durante la crisis | 124 |
| 4.4 Conclusiones (1970-1985) | 148 |
| 5 Un breve apunte sobre la configuración de la supervisión actual | 151 |
| 6 Conclusiones | 157 |
| Bibliografía | 167 |
| Índice de cuadros | 175 |
| Índice de gráficos | 177 |
| Índice de esquemas | 179 |

A Pablo Martín-Aceña, *in memoriam*

La supervisión bancaria se ha consolidado, especialmente tras la crisis financiera de 2007-2008, como una piedra angular en la arquitectura de la estabilidad financiera internacional. Esa crisis, originada por prácticas deficientes de gestión de riesgos, una supervisión inadecuada y desequilibrios sistémicos no detectados a tiempo, reveló de manera dramática las graves consecuencias de un sistema bancario mal regulado para las economías, los ciudadanos y también para la cohesión social. Desde entonces, el fortalecimiento de la supervisión y regulación bancaria se ha convertido en un objetivo prioritario para los responsables de política económica a escala global. Hoy, más de quince años después, la supervisión bancaria enfrenta nuevos y complejos desafíos, que exigen una adaptación continuada de sus objetivos e instrumentos, y que han superado con creces las expectativas y normativas establecidas desde los primeros acuerdos de Basilea de hace cinco décadas.

El primer gran desafío es, sin duda, la necesidad de mantener y perfeccionar el enfoque macroprudencial que surgió tras la crisis. La experiencia histórica ha demostrado que la supervisión microprudencial, enfocada únicamente en la solvencia individual de los bancos, es insuficiente para fortalecer la estabilidad financiera global y de cada país. Resulta esencial evaluar y mitigar los riesgos sistémicos, aquellos que amenazan la estabilidad del conjunto del sistema financiero, como, por ejemplo, la excesiva interconexión entre entidades y grupos empresariales, o la formación de burbujas de crédito vinculadas a nuevos sectores emergentes. En segundo lugar, los supervisores deben hacer frente a la transformación tecnológica del sector financiero, acelerada durante las últimas dos décadas. La digitalización masiva de la actividad financiera, la aparición de nuevos operadores, como las *fintech* y *bigtech*, y la creciente utilización de tecnologías disruptivas (*blockchain*, inteligencia artificial y *open banking*) están alterando los modelos de negocio tradicionales y modificando las fuentes y naturaleza de los riesgos financieros. Como en otros momentos de la historia del siglo XX, esta nueva realidad exige marcos de supervisión más ágiles, capaces de abarcar una mayor diversidad de actores y actividades, muchas de las cuales se sitúan hoy en áreas regulatorias no siempre bien definidas. Un tercer reto es el fortalecimiento de la cooperación y coordinación internacional. Toda la normativa prudencial en marcha desde las décadas de 1970 y 1980 en Basilea I y II fue puesta en entredicho con la crisis de 2007-2008. Esta crisis, además, puso de manifiesto que la fragmentación regulatoria puede agravar las crisis y dificultar su resolución. Como respuesta, se han desarrollado estándares comunes —como los acuerdos de Basilea III— y se han establecido mecanismos de supervisión supranacionales, como el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) en la Unión Europea (UE). No obstante, aún persisten diferencias en la implementación nacional de las normas y en la capacidad de supervisión coordinada de grandes grupos bancarios transnacionales.

Por otra parte, persiste el reto estructural, e histórico, de mantener el equilibrio entre estabilidad y promoción y libertad de la actividad económica. La historia económica desde la industrialización del siglo XIX ha mostrado ejemplos de situaciones en las que la normativa se ha decantado en una u otra dirección, dependiendo de las corrientes de pensamiento o políticas dominantes. En este sentido, debemos destacar que el objetivo de la supervisión bancaria no es únicamente evitar crisis, sino también permitir que los

bancos cumplan eficazmente su función de intermediación financiera, esencial para el crecimiento económico. Una regulación y supervisión excesivamente restrictivas podrían limitar el acceso al crédito o frenar la innovación, mientras que un enfoque demasiado laxo podría incubar nuevas vulnerabilidades y desatar el poco deseado riesgo moral. Alcanzar este equilibrio, adaptándolo de forma continua a las circunstancias cambiantes, es uno de los cometidos más delicados de las autoridades supervisoras. Finalmente, el propio fortalecimiento institucional de los supervisores frente a las estructuras políticas nacionales es un desafío en sí mismo. La independencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la competencia técnica de las autoridades supervisoras son elementos esenciales para garantizar su credibilidad y eficacia. Aprender de los errores del pasado, promover la cultura de la prevención y dotar a los supervisores de los medios humanos y tecnológicos necesarios son condiciones imprescindibles para construir un sistema bancario estable. En suma, los retos actuales de la supervisión bancaria están moldeados por nuevas dinámicas tecnológicas, institucionales y políticas, pero también tienen raíces en las lecciones aprendidas en la historia.

* * *

En España, en el año 2009 Rafael Moreno publicó en la serie de Estudios de Historia Económica del Banco de España una monografía que llevaba por título *Los servicios de inspección del Banco de España: su origen histórico (1867-1896)*. Dicha monografía analiza los orígenes de la inspección del Banco de España a sus sucursales. En su última parte se incluye un apartado sobre la inspección de la banca privada en la que se establecen sus líneas generales desde el momento en que el Banco de España asumió esta tarea a raíz de la Ley de Bases de 1962. Como señala Sudrià (2014), hasta los años setenta del siglo XX el papel de la supervisión bancaria en España era muy limitado. Incluso cuando el Banco de España se convirtió en el supervisor de la banca privada, la existencia de un contexto regulador muy intervenido, en el que las autoridades económicas fijaban los tipos activos y pasivos, y condicionaban las inversiones a realizar por los bancos, entre otros conceptos, el control sobre las entidades se limitaba a asegurarse del cumplimiento de la normativa. Por tanto, en ese marco regulatorio, todo parece indicar que las funciones de inspección debían de ser aparentemente escasas. La crisis bancaria de las décadas de 1970 y 1980, sin embargo, obligó a rediseñar el modelo supervisor, aumentando la actividad inspectora. Hasta 1977 no existían ni los mecanismos legales para sanear bancos, ni un organismo supervisor con capacidad suficiente, ni tampoco experiencia en la detección de pérdidas en un banco. De hecho, cuando se hicieron evidentes los primeros problemas se improvisaron soluciones coyunturales y de emergencia (Poveda, 2011; De Juan, 2017 y 2021). Como se ha indicado, la crisis de 2008 volvió a poner sobre la mesa la necesidad de situar la supervisión bancaria como objetivo prioritario, si bien en este caso fue la UE la que creó el MUS, un sistema de supervisión bancaria europeo integrado por el Banco Central Europeo (BCE) y por las autoridades de supervisión nacionales de los países participantes.

Como consecuencia del aumento de la inestabilidad financiera en las últimas dos décadas, ha surgido un creciente interés por la supervisión bancaria que también ha despertado la atención en el ámbito académico, incluyendo la historia económica. Los estudios históricos sobre la supervisión no son muy abundantes, sobre todo los que tienen una perspectiva de largo plazo. En el caso de Estados Unidos hay estudios para períodos concretos (Agarwal, Lucca, Seru y Trebbi, 2014; Mitchener, 2005 y 2007; White, 2009 y 2011; Conti-Brown y Vanatta, 2021) y algunos de más largo plazo (Englert, 1979; Menand, 2019; Mitchener y Jaremski, 2015). Por su parte, Hall (1999) analizó la evolución de la

supervisión en Gran Bretaña desde 1945 y James (2020), en su estudio sobre el Banco de Inglaterra entre 1979 y 2003, también incorpora aspectos de la supervisión. Hall (1993) y Schooner (2003) abordan su estudio de la supervisión en Estados Unidos y Gran Bretaña desde una perspectiva comparativa. Para Alemania contamos con el trabajo de Bähre (1984). En Francia, los recientes trabajos de Mastin (2023a y 2023b) y Mastin y Touchelay (2023) abordan diversos aspectos del control bancario del siglo XX. Recientemente se ha realizado uno de los mayores esfuerzos en este ámbito, el trabajo de Hotori, Wendschlag y Giddey (2022), que repasa la formalización de la supervisión bancaria para Estados Unidos, Japón, Suecia, Alemania, Suiza, Bélgica, Francia y Gran Bretaña en los siglos XIX y XX. Para periodos recientes los trabajos son más abundantes, aunque con una perspectiva histórica de más largo plazo, y podríamos destacar el de Penikas (2015), que analiza la supervisión bancaria entre 1974 y 2014.

En ese contexto, caracterizado por un creciente interés por la supervisión pero a su vez por una relativa escasez de trabajos históricos sobre esta, se nos plantearon diversas preguntas: ¿cuál es el origen de la supervisión bancaria en España?, ¿qué instituciones realizaron las labores de supervisión?, ¿ha tenido siempre la supervisión en España un carácter procíclico o adaptativo ante las crisis?, ¿cómo fueron cambiando los objetivos y la operativa de los supervisores?, ¿qué sucedió con la supervisión bancaria durante el franquismo?, ¿hubo cambios significativos en la supervisión bancaria antes de la aparición de la moderna supervisión en la década de 1980?, ¿qué cambios se produjeron a raíz de la crisis bancaria de los años setenta y ochenta?, ¿es el caso español similar al de otros países europeos? El objetivo de esta investigación es abordar estas cuestiones de forma integrada. Organizado en bloques cronológicos, el texto traza las principales líneas que han moldeado las características, actores y resultados de la supervisión bancaria, denominada históricamente en España y hasta fechas recientes «inspección».

La supervisión y la inspección bancarias no han sido objeto de especial análisis en la historia financiera española. Aunque algunos trabajos examinan ciertos períodos o aspectos concretos vinculados con la supervisión bancaria, hasta el momento no se ha realizado ningún estudio de largo plazo que aborde su evolución y la enmarque en el contexto internacional. Entre los trabajos que analizan la cuestión, aunque sea de manera marginal, podemos destacar el de Faus Mompert (2001), algunas investigaciones desde el mundo del derecho (Izquierdo, 2012; Lara, 2017), así como los estudios realizados sobre el Banco de España. Estos, de forma colateral, han examinado el papel desempeñado por dicha institución en la supervisión, pero sin que esta sea el objeto central de su análisis (Tortella, 2010). Por ese motivo, consideramos que la realización de un estudio sistemático de la evolución histórica de la supervisión bancaria es una importante contribución a la historia financiera española.

El estudio de la supervisión y control bancario y, en particular, el análisis de la inspección de las entidades privadas solo podían abordarse realizando una importante labor de archivo. Las dos instituciones que han estado a cargo de la supervisión (en concreto, de la inspección) en España han sido el Ministerio de Hacienda y el Banco de España. Las primeras iniciativas de supervisión bancaria en España se retrotraen al siglo XIX, bajo la competencia del Ministerio de Hacienda, mediante el control de los bancos de emisión (1856-1870) y las sociedades de crédito (1865-1870). El libro editado por Sudrià y Blasco (2016), así como otros trabajos sobre la banca española del siglo XIX (Tortella, 1973; Ródenas, 1978; Hoyo, 2017), ofrecía información y referencias para rastrear la supervisión realizada sobre estas entidades, que pudimos consultar en el Archivo Histórico Nacional (AHN). En este archivo encontramos también alguna evidencia sobre

las inspecciones realizadas que nos ha permitido reconstruir las tareas de supervisión e inspección en estos años. A grandes rasgos, se puede afirmar que en España la aparición de la supervisión bancaria fue temprana, en términos comparativos con el resto de Europa, y similar en el tiempo a la de Estados Unidos. Tal supervisión, emanada a través de regulaciones específicas (las leyes bancarias de 1856 principalmente) se basó en dos pilares. Por un lado, la existencia de regulación prudencial y, por otro, la implementación de la actividad fiscalizadora, a cargo de los comisarios regios en los bancos de emisión y de los inspectores en las sociedades de crédito. La aparición temprana de mecanismos de control, sin embargo, no libró al sistema bancario de su particular fragilidad, y hacia 1875 la mayor parte de las entidades que habían nacido con las primeras leyes bancarias habían desaparecido debido a los efectos de la crisis de 1864-1866, que se prolongó hasta el inicio de la Restauración. Los principales problemas con que topó este primer intento supervisor fueron, por un lado, la debilidad institucional por hacer cumplir las normas y, por otro, la denominada «captura del regulador» por parte de los promotores de la actividad bancaria.

A partir de 1870, España entró en una fase de *laissez faire* bancario y solo con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 se volvió a poner sobre la mesa la importancia de la supervisión, que, por primera vez, pasó a manos del Banco de España. Así, durante las últimas décadas del siglo XIX la orientación más liberal de la normativa bancaria —o la ausencia de normas específicas en términos de supervisión— significó un cambio respecto del control anterior que acabó en 1921. Aunque desde esa fecha las competencias supervisoras abandonaron el Ministerio de Hacienda y se trasladaron al Banco de España, desafortunadamente los vaivenes de la entidad durante esos años y probablemente la propia guerra civil han limitado la disponibilidad de información en el Archivo Histórico del Banco de España (AHBE) para las décadas de 1920 y 1930. Aun así, gracias al esfuerzo del personal del AHBE hemos logrado rastrear y encontrar alguna evidencia para ese período, que hemos complementado con las indicaciones proporcionadas por algunos trabajos sobre crisis bancarias en esos años (Tortella y García Ruiz, 1994; Tortella, 2001). Nuestros resultados muestran que, aunque se mantuvieron como excepcionales, las inspecciones aumentaron, sobre todo, a partir de 1931. Si bien parte de estas inspecciones se centraron en la banca extranjera, es importante la inspección abierta el 9 de julio de 1936 al Banco Central y que fue interrumpida por la guerra civil.

Pero, si se conoce poco sobre los años veinte y treinta del siglo XX, la tarea de inspección después de la guerra civil era absolutamente desconocida. Como hemos señalado, tras la guerra civil la supervisión bancaria pasó de nuevo al Ministerio de Hacienda, y en ese caso el archivo del Consejo Superior Bancario (CSB), depositado en el AHBE, y la información del propio Banco de España nos han permitido reconstruir los cambios producidos durante el primer franquismo. Es cierto que, en esta etapa, más que supervisión lo que hubo fue control sobre el cumplimiento de la normativa y operativa bancaria. Pero la evidencia obtenida en el AHBE nos muestra que la etapa franquista no puede considerarse como un todo, sino que se produjeron cambios importantes en dos momentos. En primer lugar, a partir de 1955, y en segundo lugar en 1962, cuando la supervisión pasó de nuevo al Banco de España. Tras la guerra civil el Ministerio de Hacienda volvió a ostentar las competencias inspectoras, aunque contando con la colaboración del CSB y del Banco de España, y la actividad inspectora fue escasa. Desde mitad de la década de 1950 se observa, sin embargo, un aumento de las inspecciones que pudo estar relacionado con el propio interés de las entidades bancarias por asegurarse del cumplimiento de los diferentes arreglos moderadores de la competencia firmados en esos años. Pese al interés en las inspecciones por el control sobre los tipos de interés, también

se observa en estas una creciente preocupación por los problemas de concentración de riesgos de algunas entidades. Este fue el problema central del sistema bancario español en las dos décadas siguientes.

La transformación más importante se produjo a partir de la aprobación de la Ley de Bases de 1962. En esa década la situación cambió radicalmente. Esta ley inauguró la sistematización de la supervisión bancaria en España, tanto en cuanto a normativa prudencial como a través de la creación del Servicio de Inspección y de la Central de Información de Riesgos (CIR). La profesionalización y crecimiento del Servicio de Inspección se produjo en esa década y, sobre todo, en la siguiente, a raíz de la crisis de las décadas de 1970 y 1980. Nuestra investigación llega hasta la crisis y sus efectos sobre la supervisión, es decir, hasta 1985. Tras esa fecha, la incorporación española a la UE y la posterior al Sistema Monetario Europeo implicaron cambios normativos definitivos sobre la supervisión bancaria, entroncándola con el actual sistema de supervisión europeo.

* * *

La ingente cantidad de material de archivo para esos años, inédita hasta esos momentos, nos ofreció la posibilidad de obtener una primera panorámica de la importancia de la labor inspectora en las décadas de 1960 y 1970. Hay que resaltar el trabajo de catalogación, todavía en curso, que ha realizado en los últimos años el equipo de archiveros del AHBE, y en particular Elena Serrano, Rosario Calleja y Virginia García Paredes. Debemos destacar el apoyo y dedicación que en todo momento nos han prestado. Sin su trabajo y colaboración constantes esta investigación no habría podido llevarse a cabo. Agradecemos también a la Dirección General de Supervisión del Banco de España su colaboración en el suministro de información sobre la inspección contemporánea. La cantidad de material de archivo es ingente y somos conscientes de que el trabajo que aquí se presenta solo ofrece una primera mirada sobre el estudio de la supervisión en España. Dada la cantidad de material disponible en el archivo, en los próximos años será posible ahondar en diferentes aspectos e incluso completar y mejorar mucha de la información que se ofrece en esta monografía. Este ha sido, por tanto, un primer estudio sobre la labor de supervisión e inspección del Banco de España que esperamos pueda ser completado en el futuro.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la siempre inestimable ayuda de Pablo Martín-Aceña, nuestro maestro, guía y apoyo en esta y en la mayor parte de nuestras investigaciones. Sirva este trabajo como homenaje y reconocimiento a su trabajo. Su influencia intelectual continuará en las siguientes generaciones de historiadores económicos; su influencia personal nos acompañará siempre.

Diversas entrevistas han permitido complementar este trabajo. Queremos agradecer a Aristóbulo de Juan, Julio Segura, José Ramón Álvarez Rendueles y Rafael Moreno su colaboración. Queremos también mencionar a José Luis Malo de Molina, gran conocedor del Banco y persona siempre dispuesta a ayudar en la tarea de difundir la historia económica de la entidad. Nos gustaría extender nuestra gratitud a Pedro Tedde, no solo por su imponente obra, fuente continua de inspiración en nuestros trabajos, sino también por su ayuda constante en momentos clave de nuestra carrera investigadora.

Este trabajo se ha beneficiado también de la discusión y la colaboración con un grupo de historiadores económicos especializados en supervisión con los que hemos establecido una estrecha colaboración en los últimos años. Nos gustaría destacar a Alexis

Drach, Jean-Luc Mastin y Sean Vanatta, que han leído partes de este trabajo y sin duda han contribuido a su mejora. Versiones elaboradas de algunos de los capítulos de este trabajo se han presentado en foros nacionales e internacionales, entre los que destacan la conferencia *Varieties of supervision. The surveillance of banks in a long-term perspective, 19th - early 21st century*, celebrada en París en enero de 2023; la *48th Economic and Business History Society Conference* en Oporto en mayo de 2023, y los seminarios impartidos en la *Mission historique de la Banque de France* en marzo y diciembre de 2024. Queremos agradecer todos los comentarios que, sin duda, han enriquecido esta investigación.

Finalmente, debemos agradecer al Banco de España su apoyo económico. Gracias a su ayuda a la investigación hemos podido realizar un trabajo que requería visitas continuas al archivo, así como la creación de bases de datos que requerían un gran esfuerzo e inversión de tiempo. Los proyectos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades PID2019-108645GB-I00 y PID2023-149820NB-I00 han contribuido también a financiar parte de la investigación y su difusión en distintos foros. Queremos también agradecer a Josep Dols su ayuda en el procesamiento y elaboración de las bases de datos. Por supuesto, cualquier error u omisión es de nuestra entera responsabilidad.

Valencia, abril de 2025

1 Introducción: contexto internacional y objetivos

Como señala el Banco de España, el objetivo de la supervisión bancaria es salvaguardar la estabilidad del sistema financiero¹. Para ello es necesario establecer mecanismos de análisis de las entidades que eviten o minimicen el número e impacto de las crisis de entidades individuales y, además, implementar un sistema de protección frente a los riesgos de contagio. En ese sentido, la regulación y supervisión bancarias intentan asegurar el buen funcionamiento de los intermediarios financieros mitigando los fallos del mercado, protegiendo a los depositantes, manteniendo la estabilidad financiera y reduciendo las externalidades negativas cuando se produce una crisis bancaria (Armour et al., 2016; Buttigieg, Consiglio y Sapiano, 2020).

La literatura sobre la necesidad de regular y supervisar al sector financiero es muy abundante e incide, entre otros aspectos, en los problemas de información imperfecta y en los altos niveles de riesgo a los que se enfrenta el sector (Glasner, 1989; Mishkin, 2001; White, 2009). En general, identificamos regulación con reglamentación, es decir, con la normativa financiera aprobada por las autoridades competentes. Ese es el concepto que utilizaremos en este trabajo. En algunos casos esa reglamentación se ve acompañada por normas de autorregulación o códigos de buena conducta y en algunos períodos nos referiremos también a ellas. Como señalan Greenbaum y Thakor (2007), los objetivos de la regulación bancaria son muy amplios, si bien se podrían englobar en cinco grandes áreas: 1) las regulaciones que afectan a la estructura de mercado y la competencia del sector; 2) las vinculadas a la solidez y seguridad del sistema bancario; en ese caso, las medidas se dirigen a proteger los intereses tanto de los depositantes como de los inversores; 3) la regulación destinada a la protección de los consumidores de productos financieros y de crédito; 4) la legislación que afecta a la asignación del crédito a través del control de los tipos de interés y la aplicación de diversos coeficientes, y 5) los mecanismos de control monetario. El esquema 1.1 sintetiza tanto los objetivos como los mecanismos que se pueden utilizar para lograrlos. La supervisión bancaria, tal y como se ha definido al inicio, entraría dentro del objetivo de seguridad y solidez del sector bancario, y en ella es en la que nos centraremos. Los principales instrumentos para poder garantizar dicha solvencia son los siguientes: la potestad para poder conceder o, en su caso, revocar licencias bancarias, la evaluación de solicitudes de fusión o adquisición para conocer su viabilidad, asegurarse de que las entidades cumplen las medidas de carácter prudencial impuestas (desde los seguros de depósitos hasta las restricciones de cartera, o el análisis de la concentración y gestión de riesgos), el establecimiento de requerimientos de capital y, finalmente, la realización de inspecciones a las entidades.

* * *

Los objetivos de la regulación financiera, así como los de la supervisión, han ido evolucionando a lo largo del tiempo y, además, tienen matices y diferencias importantes entre países. Aunque la denominada «moderna supervisión» es relativamente reciente, y no tiene más de cuatro décadas (Masciandaro y Quintyn, 2013), en algunos países, como Estados Unidos o la propia España, las primeras iniciativas de supervisión se remontan al siglo XIX. En el caso de Estados Unidos la supervisión formal apareció a principios del

1 <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/supervision-entidades-financieras/>

| Objetivos de la regulación bancaria | | | | |
|--|--|--|--|---|
| Estructura de mercado y competencia | Seguridad y solidez | Protección del consumidor | Asignación del crédito | Control monetario |
| <ul style="list-style-type: none"> • Barreras de entrada • Control de apertura de las sucursales • Control de fusiones y adquisiciones • Leyes sobre la especialización bancaria | <ul style="list-style-type: none"> • Seguros de depósitos • Controles del tipo de interés • Regulación sobre seguimiento e inspección • Requerimientos de capital • Restricciones de cartera • Valoración de activos • Límites a la concentración de riesgo crediticio y gestión de riesgos | <ul style="list-style-type: none"> • Control de cláusulas abusivas en las relaciones con los clientes • Normas de transparencia bancaria • Códigos de buena conducta para los pagos y el comercio electrónico • Normativa de protección de deudores hipotecarios | <ul style="list-style-type: none"> • Controles del tipo de interés • Coeficientes de inversión • Programas específicos para la financiación a sectores de la economía • Regulación informal (<i>moral suasion</i>) | <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de reservas o coeficiente de caja • Tasa de descuento |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Greenbaum y Thakor (2007).

siglo XIX ², si bien se reforzó en la segunda mitad (Robertson, 1968; Mitchener y Jaremski, 2015; Conti-Brown y Vanatta, 2025). Durante la guerra civil se aprobó la *National Banking Act* de 1863, que estableció por primera vez un sistema de bancos nacionales supervisados por el Gobierno nacional. Esta ley fue reescrita en 1864 mediante la *National Banking Act*, y complementada por otras normas para impulsar la transformación de bancos federales en nacionales. Hasta ese momento el país tenía un sistema de *free banking*, en el que cualquiera podía crear un banco sin necesidad de solicitar ningún tipo de licencia. La *National Banking Act* cambió esta situación y estableció medidas prudenciales para los bancos nacionales, que, entre otras cosas, debían mantener determinados requerimientos de capital y unos niveles mínimos de reservas; además, pasaron a estar sujetos a inspecciones periódicas realizadas por inspectores federales. Se creó la Office of the Comptroller of the Currency (OCC), una oficina independiente del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, que se encargaba de regular y supervisar todos los bancos nacionales y asociaciones federales de ahorro del país. Unos años más tarde, en la década de 1890, se crearon los departamentos bancarios estatales, responsables de regular y supervisar los bancos constituidos por los estados y que ayudaron a mejorar la calidad de la supervisión bancaria a nivel estatal. Esa situación contrasta con la de la mayoría de los

² En Estados Unidos, desde principios de ese siglo se aprobaron distintas normas estatales para que se publicasen los balances bancarios, especificando sobre qué ítems era necesario reportar información. En el caso de Massachusetts dicha normativa es de 1803, y en 1813 el gobernador aprobó una comisión para regular el cumplimiento de las regulaciones, incluyendo, por ejemplo, un mínimo de capital desembolsado. El otro estado en el que se implementó un sistema temprano de supervisión fue Nueva York. Además, los pánicos bancarios de los años treinta en el siglo XIX no solo favorecieron la creación de departamentos de supervisión dentro de las entidades, sino que en seis estados entre 1830 y 1863 se crearon instituciones formales de supervisión (Mitchener y Jaremski, 2015).

países europeos, en los que las iniciativas de supervisión a lo largo del siglo XIX fueron muy escasas. En España, sin embargo, al igual que en Estados Unidos, hubo una iniciativa temprana de creación de un sistema de supervisión a mediados del siglo XIX que estuvo vinculada a las leyes de sociedades de emisión y de sociedades de crédito de 1856. Esta supervisión, como veremos, se limitó en gran medida a certificar la información proporcionada por los bancos en sus balances mensuales y tuvo escasa efectividad a la hora de evitar las crisis bancarias.

Un segundo período de expansión de la supervisión bancaria fueron los años treinta del siglo XX. La crisis de 1929 y sus consecuencias explican los cambios en la supervisión en países como Alemania, Países Bajos, Suiza, Bélgica, Italia y Estados Unidos (Hotori et al., 2022; Gigliobianco, 2009; White, 2009; Mitchener, 2005 y 2007). En Estados Unidos una de las respuestas clave a la crisis fue la creación de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) en 1933, que aseguraba los depósitos bancarios hasta una determinada cantidad³. Se exigió a los bancos nacionales su participación en el sistema de seguro de depósitos, y se dio a los bancos estatales la oportunidad de adherirse⁴. Además, la Ley Bancaria de 1933 (también conocida como Ley Glass-Steagall) separó la banca comercial de la banca de inversión, en un intento de evitar que los bancos se dedicaran a actividades de inversión arriesgadas que pudieran poner en peligro los fondos de los depositantes. Esta ley también estableció la Reserva Federal (FED), creada en 1913, como principal regulador de los bancos, con potestad para fijar los requisitos de reservas y los tipos de interés. Desde 1938 la OCC, la FED y la FDIC colaboraron conjuntamente en la tarea de inspección bancaria. Del mismo modo, en Alemania, la Ley de Crédito de 1934 creó dos entidades gubernamentales para regular y supervisar el sector bancario. La Junta Supervisora del Sistema Crediticio se creó dentro del Reichsbank para establecer las normas generales del sector bancario, y el comisario federal del Sistema Crediticio (*Reichskommissar*) se encargaba de la aplicación de las normas y de la supervisión diaria. En este caso, sin embargo, como señala Bärhe (1984), la legislación nacionalsocialista, más que reforzar la supervisión bancaria la utilizó como un instrumento para controlar la economía y evitar la competencia. En Suiza, también se aprobó en 1934 la Ley Federal de Bancos y Cajas de Ahorros, creándose la primera agencia de supervisión de ámbito nacional, la Comisión Federal Bancaria. Esta institución, impulsada y financiada por el Gobierno federal, contaba con una considerable autonomía. En cualquier caso, la supervisión se ejercía de forma «indirecta», es decir, se delegaba en auditores privados y, de hecho, aunque había medidas *de iure*, la aplicación efectiva de medidas de supervisión fue prácticamente inexistente durante mucho tiempo. Solo en los años ochenta del siglo XX Suiza implementó realmente la supervisión bancaria oficial (Hotori et al., 2022).

En otros casos, como el británico, sin embargo, no hubo iniciativas tempranas de supervisión, sino que el control se confiaba a auditorías internas, y hay que esperar a la década de los setenta, en concreto a 1979, para su implementación (Norton, 1991; Capie, 2010). De hecho, los años ochenta y noventa del siglo XX fueron también un período en el que muchos países vieron remodelada o reforzada su supervisión; en esa situación estarían España (De Juan, 2021), Estados Unidos (White, 2009) o Canadá (Kyer, 2017), como consecuencia, tal y como veremos posteriormente, de las crisis bancarias de esos años. La evolución en España no difiere en exceso de la de otros países, aunque con algunas singularidades. En España hubo un período de *laissez faire* entre 1870 y 1920, que se

³ Inicialmente aseguraba 2.500 dólares por depositante y desde 1935 hasta 5.000 dólares por depósito y banco.

⁴ En cualquier caso, hasta 1950 la FDIC debía obtener el consentimiento del *comptroller*, de la Junta de Gobernadores o de los supervisores estatales antes de realizar una inspección bancaria (White, 2009, p. 29).

interrumpe con la Ley Bancaria de 1921, de carácter más intervencionista y que asignó la supervisión bancaria al Banco de España, aunque su actividad fue modesta. En los años treinta, en línea con otros países europeos, se reactivaron ligeramente las tareas de inspección bancaria, pero la guerra civil acabó con estas iniciativas supervisoras. Estas se reactivaron nuevamente desde principios de los cincuenta, y especialmente en los sesenta, con la Ley de Bases de 1962, si bien el salto cuantitativo (en número de inspecciones) y cualitativo (por la profundidad de estas) se produjo como consecuencia de la grave crisis bancaria que se produjo en los años setenta y ochenta del siglo XX.

* * *

Como hemos señalado, las funciones de la supervisión han evolucionado a lo largo del tiempo. La regulación y la supervisión bancarias no son independientes del contexto histórico e institucional de cada país ni tampoco de las características particulares del sistema financiero. En las primeras iniciativas de supervisión había dos instrumentos básicos de intervención. El primero era el establecimiento de mecanismos de control a la entrada en el sector bancario, a través de un registro o autorización que se obtenía tras cumplir unos requisitos. El objetivo de estas barreras de entrada era establecer unos requerimientos mínimos que garantizaran la viabilidad de la entidad. El segundo era la recopilación de información estadística. Su objetivo, en este caso, era mitigar el problema de información asimétrica y reducir las dificultades a las que se enfrentaban accionistas y depositantes para conocer la situación del banco y evaluar su riesgo. En la mayoría de los casos, la recopilación de información iba acompañada de la obligación de publicar los balances u otro tipo de información adicional, como la composición de la cartera, las cuentas de pérdidas y ganancias o las memorias anuales de la entidad. Inicialmente, los requerimientos de información no siempre se cumplían, y además la información no necesariamente se mostraba con un formato homogeneizado.

A medida que los sistemas de supervisión evolucionaron, la información se recopiló de forma más sistemática y se procedió a la homogeneización del formato de publicación. Para llevar a cabo el proceso de supervisión, además, se realizaban inspecciones regulares *in situ*, cuyo alcance también fue evolucionando a lo largo del tiempo. En sus inicios, la supervisión y las inspecciones se limitaban, en muchos casos, a comprobar si las entidades actuaban de acuerdo con la normativa vigente.

El énfasis en los distintos objetivos de la regulación ha ido cambiando a lo largo del tiempo, y no siempre ha estado vinculado a garantizar la estabilidad del sistema financiero, sino, por ejemplo, a los propios intereses del Gobierno, del banco central o incluso de otros grupos de presión. Eso ha hecho que la regulación haya sido el resultado de la interacción de todos esos agentes y de su capacidad coercitiva, y que no necesariamente haya respondido al interés general (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Así, en los períodos de mayor intervencionismo, la supervisión consistió básicamente en controlar el cumplimiento de las normas (*financial compliance*). Estas normas podían ir ligadas a asegurar el buen funcionamiento de las entidades bancarias, pero también estuvieron ligadas a otros intereses, de estas entidades (por ejemplo, con control de la competencia) o del Estado (a través de la utilización de diversos coeficientes para afectar, por ejemplo, a la distribución del crédito o de la deuda pública). Este carácter más intervencionista de la supervisión se puede percibir, como señala Vanatta (2020, pp. 3-4), en la propia definición de supervisión realizada por la FED en 1954 y que refleja el papel más activo del Gobierno que se produjo tras el *New Deal*:

Como actividad gubernamental, la supervisión bancaria abarca una amplia variedad de funciones técnicas relacionadas con las operaciones de los bancos [...]. Entre estas funciones [...] el examen periódico de los bancos y la exigencia de medidas por parte de la administración del banco para corregir condiciones insatisfactorias o inseguras; la revisión y el análisis de informes periódicos; la prestación de asesoramiento y consejo sobre problemas operativos bancarios; el nombramiento de un conservador o receptor⁵.

Esta definición contrasta con la actual de supervisión de la FED, mucho más amplia e imprecisa: «La supervisión consiste en vigilar y examinar las instituciones financieras reguladas para ayudar a garantizar que cumplen las leyes y normas»⁶. Ejemplos de la importancia de los mecanismos de control sobre el sector bancario se pueden encontrar también en el caso francés (Mastin, 2023a), y, como veremos más adelante, en el caso de España durante el período franquista. En el caso francés los mecanismos de control combinaban instrumentos de política económica con normas de solvencia y estabilidad bancaria (Chambost y Touchelay, 2023; Mastin, 2023a). En España, sin embargo, durante el primer franquismo el escaso control estuvo exclusivamente vinculado al cumplimiento de normas y coeficientes que poco tenían que ver con la solvencia y el riesgo de las entidades y fue, además, poco operativo; en los años sesenta y principios de los setenta los objetivos de las inspecciones se fueron ampliando y el problema de control de riesgo aparece por primera vez en muchos de los informes, aunque los mecanismos de control fueran muy rudimentarios.

En sistemas de supervisión más avanzados no solo se fueron incorporando muchos requisitos de funcionamiento (requerimientos de capital, controles a la expansión de oficinas, controles a los tipos de interés, sistemas de seguro para los depositantes...), sino que también se añadió la evaluación de riesgos, en especial el denominado riesgo de crédito⁷. En cualquier caso, y como señala Mastin (2023a y 2023b), el paso del control a la «moderna» supervisión estuvo también vinculado a la menor intervención del Estado en el sector bancario y al proceso de liberalización y mundialización de la economía. Es difícil hacer una valoración general de las implicaciones de dicho cambio desde el control a la supervisión sin hacer referencia al marco institucional en el que se produce. Para Mastin (2023a), la supervisión supuso:

Una vigilancia más flexible que el control, e integrada a la disciplina de mercado. Centrada en el respeto de las normas prudenciales negociadas entre las autoridades de regulación y la profesión organizada, es una vigilancia más basada en la confianza del supervisor en la capacidad de los establecimientos financieros para autorregularse, para autodisciplinarse, que en la amenaza de una sanción

5 En Estados Unidos, el «conservador» se nombra para tomar el control de un banco cuando tiene dificultades financieras sin ser insolvente. El objetivo es estabilizar las operaciones del banco y abordar los problemas que llevaron a sus dificultades, con la esperanza de devolverlo a un estado saludable. El «receptor» se nombra cuando un banco es insolvente o está en una situación financiera crítica. El receptor liquida los activos del banco, paga sus deudas y liquida la entidad (Vanatta, 2020).

6 <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fedexplained/supervision-regulation.htm>

7 Los bancos se enfrentan a diversos tipos de riesgos, entre los que destacan: 1) el riesgo de cambio o riesgo país, vinculado a las variaciones del tipo de cambio y las operaciones internacionales o de comercio exterior; 2) el riesgo de liquidez, que depende de que el banco disponga de suficiente circulación de efectivo en sus cuentas para cubrir las demandas de los acreedores; 3) el riesgo reputacional, que está asociado a la confianza y reputación de la entidad; 4) el riesgo de negocio, que es consecuencia directa de su actividad operacional; 5) el de mercado, que está condicionado por las condiciones del entorno y la influencia de los mercados, y, finalmente, 6) el riesgo de crédito, nivel de riesgo que asume una entidad bancaria cuando emite un préstamo o concede un instrumento de financiación a un cliente (Banco de Pagos Internacionales, 2006).

«policial» de la autoridad de control, que se convierte en realidad en una señal negativa para los mercados.

Como veremos, ese argumento sería difícilmente aplicable al caso español. La regulación enormemente intervencionista del franquismo supuso un control muy estricto (en teoría), pero un seguimiento muy laxo del cumplimiento de las normas. Frente a ello, la implementación de la moderna supervisión tras la crisis de los setenta y principios de los ochenta, en un contexto de mayor liberalización, permitió una mayor flexibilidad en la operativa de las entidades bancarias por la reducción de controles, pero una mayor supervisión (y, en ese sentido, control efectivo) sobre dichas entidades.

El carácter evolutivo de la supervisión que hemos tratado de explicar en estas páginas enlaza con la idea cada vez más extendida de adoptar una visión dinámica de la supervisión. Como señala Mori (2016), es importante abandonar una visión estática de la supervisión e ir hacia implementaciones dinámicas que permitan combinar la información sobre el nivel de riesgo asumido por los bancos con la correspondiente al comportamiento del mercado de capitales y el funcionamiento de la economía real. De ese modo la supervisión se adaptaría a los cambios económicos, políticos y al cambio tecnológico. Eso haría, por ejemplo, que en períodos de crisis la supervisión se centrara en cuestiones vinculadas a la solvencia y la estabilidad, mientras que en fases de expansión se enfocaría en el control de riesgos y la innovación financiera. Además, la supervisión debe considerar también los cambios en la relación entre el banco y sus clientes. El resultado debe ser una retroalimentación entre los órganos de supervisión y los bancos (*feedback loops*) que permita que los bancos ajusten su actividad de acuerdo con la supervisión, pero a su vez permita que la supervisión responda a los cambios que se producen en los mercados financieros. Por tanto, pasaríamos de un sistema con normas estables o fijas, revisiones continuas y escasa flexibilidad a un sistema evolutivo, de monitorización continua y de carácter proactivo que garantice la estabilidad financiera y la solidez del sistema bancario. En Estados Unidos, Gran Bretaña, la UE o Japón se está intentando implementar una transformación hacia un sistema supervisor más dinámico.

Otro elemento esencial de la supervisión es la capacidad de imponer sanciones a las entidades que cometan infracciones, con objeto de que dichos correctivos actúen de forma disuasoria. En los orígenes de la supervisión, la única sanción posible era la retirada de la autorización para poder seguir operando en el mercado (Conti-Brown y Vanatta, 2021), mientras que en los sistemas de supervisión más avanzados se fueron introduciendo sistemas de multas y amonestaciones con objeto de alterar y modificar la conducta de las entidades bancarias. En cualquier caso, y como podremos comprobar en el caso español, la implementación de mecanismos de sanción tampoco ha garantizado la estabilidad del sistema bancario.

* * *

Del mismo modo que es difícil identificar cuáles son las causas que hay detrás de una cierta legislación bancaria, también en el caso de la supervisión los factores que han motivado su aparición en distintos países y en distintos momentos del tiempo son variados. Suele considerarse que la supervisión ha sido, en la mayoría de los casos, una reacción ante las crisis financieras. Sin embargo, aunque eso puede ser cierto para algunos países, no en todos ha sido el factor decisivo. Como señalan Hotori et al. (2022), es muy difícil establecer un patrón común al determinar las causas que motivaron la aparición de un sistema de supervisión. Pese a ello, identifican cinco posibles factores. En

primer lugar, la supervisión, al igual que sucede con la regulación, se ha visto afectada por las necesidades del Estado. En su opinión, ese sería, por ejemplo, el caso de Estados Unidos. Si bien desde principios del siglo XIX se establecieron mecanismos de supervisión en algunos estados, es en 1863-1864 cuando las necesidades de financiación de la guerra civil estadounidense llevaron a establecer un mecanismo formal de supervisión. Es cierto, sin embargo, que otros factores como el pánico bancario de 1857 o diversas quiebras bancarias durante los años sesenta contribuyeron a la aprobación de las leyes de 1863 y 1864 antes citadas (*National Currency Act* y *National Banking Act*). En ese sentido, no solo las necesidades fiscales, sino también la inestabilidad financiera explicaría el origen de la supervisión en Estados Unidos. Y, como veremos a continuación, este último fue un factor clave para su refuerzo en décadas posteriores.

El segundo factor que ha actuado como determinante en la aparición de la supervisión es la propia naturaleza y evolución del sector bancario. En ese grupo de países se incluiría, por ejemplo, a Japón o Suecia. La formalización de la supervisión en este caso se habría producido de forma gradual como reacción ante el desarrollo del sistema bancario y la madurez de la banca comercial (Hotori y Wendschlag, 2019). Un rasgo muy importante que puede estar detrás de la aparición temprana de mecanismos de supervisión y que está ligado a las características del sistema bancario es la existencia de un sistema de pluriemisión. Como señala Grossman (2010), los países con un banco central con monopolio de emisión han tenido un desarrollo más tardío de la supervisión que aquellos con un sistema de multiemisión en manos de entidades privadas. Este sería, por ejemplo, el caso de Estados Unidos y el de España, ambos en el siglo XIX. En los dos casos el control y el aseguramiento de la oferta monetaria fue un factor crucial en el establecimiento de los primeros mecanismos de supervisión y, en particular, en el control de entrada. Las características del sistema financiero también han afectado a la evolución y configuración de los sistemas de supervisión. Cuestiones como la diversificación del sistema financiero frente a la mayor bancarización, o la mayor o menor internacionalización del sistema bancario han sido también determinantes. Así, por ejemplo, en el caso que nos ocupa, la supervisión y sus cambios estuvieron condicionados por dos rasgos. En primer lugar, la existencia de un sistema financiero muy bancarizado y, en segundo lugar, la prácticamente nula internacionalización de las entidades bancarias españolas durante el período analizado.

En tercer lugar, las crisis financieras aparecen en la literatura como el factor más determinante de la supervisión. Como hemos señalado, las quiebras bancarias fueron relevantes en los orígenes de la supervisión norteamericana. De ese modo, las crisis de 1873, 1884 y 1890 tuvieron un claro reflejo en el reforzamiento de la supervisión bancaria. Como veremos, también explicarían la aparición de un sistema de inspección en las sociedades de crédito españolas en 1866. A principios del siglo XX la inestabilidad financiera puso de nuevo el énfasis en los problemas de supervisión. En Estados Unidos, tras el pánico de 1907, aumentó la preocupación por la estabilidad del sistema bancario y, en respuesta a estas preocupaciones, el Congreso aprobó la Ley de la Reserva Federal en 1913. El papel supervisor de la FED era limitado, ya que se centraba en actuar como «prestamista de última instancia» durante las crisis financieras.

Del mismo modo, la Ley del Banco nacional de Bulgaria, aprobada en febrero de 1906, estableció las normas generales de la supervisión bancaria (Bojinov, 2015). En Alemania, tras la crisis bancaria de 1907-1908, se formó un comité para investigar la necesidad de una regulación bancaria. Sin embargo, el comité, apoyado por el Reichsbank, abogó por mantener un sistema de autorregulación, basado en los «pactos de caballeros»

para garantizar el buen funcionamiento de los bancos. En otros países se produjeron iniciativas similares, también sin éxito. Por ejemplo, en 1909 se discutió en Canadá un proyecto de inspección en el Parlamento impulsado por el director general de Nova Scotia. Este preparó un folleto titulado *Bank Inspection: The Necessity for External Examination*, en el que pedía la «inspección gubernamental de los bancos, o la auditoría independiente de los mismos por otros medios». Aunque la cuestión se sometió a debate, finalmente no se aprobó (Kyer, 2017). De manera previa, en los años noventa del siglo XIX, el Gobierno federal canadiense había aprobado una ley en la que se comprometía a mejorar la revisión de cualquier propuesta de nuevos bancos, con objeto de garantizar que las personas detrás de la nueva entidad fueran honestas y tuvieran el respaldo financiero y la experiencia para llevar a cabo un negocio prudente y sólido. Pero la concesión de licencias bancarias quedaba en manos de una asociación bancaria privada.

Los problemas asociados a la Primera Guerra Mundial y las dificultades de reestructuración del sistema financiero al acabar el conflicto afectaron de nuevo a su regulación y supervisión en muchos países europeos. Ese fue el caso de España, con la aprobación de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921. También sucedió en Italia, con una reforma en 1926 tras la crisis bancaria de 1921-1923 (Molteni y Pellegrino, 2022); Austria, con las reformas de 1924-1925 para estabilizar la moneda y el sistema financiero; en Checoslovaquia en 1919-1920 y 1924; en Noruega⁸; en Portugal en 1925⁹, y en Japón en 1927 tras el pánico bancario¹⁰. También en el caso canadiense las primeras iniciativas de inspección gubernamental se produjeron en 1924, tras la quiebra del Home Bank. Como hemos visto, esta circunstancia es todavía más clara en los años treinta, tras la Gran Depresión. En Estados Unidos, la crisis de 1929 llevó a la configuración de un nuevo régimen de supervisión mucho más estricto, creándose instituciones específicas para llevar a cabo la inspección bancaria y, entre otras cosas, estableciendo por primera vez un sistema de garantía de depósitos (White, 2009; Hotori et al., 2022). En el caso de Alemania, en 1934 se aprobó una nueva ley que obligaba a las entidades a realizar informes mensuales y a informar sobre todos los nuevos créditos. Sin embargo, como señalamos anteriormente, todo parece indicar que, pese a la modificación del marco regulatorio y la creación de una autoridad supervisora, la supervisión fue muy poco efectiva durante la etapa nazi y solo se reforzó tras la Segunda Guerra Mundial (Bähre, 1984).

Finalmente, los cambios y la transición hacia la denominada moderna supervisión se produjeron en las décadas de 1970 y 1980, como consecuencia de las crisis bancarias que se prodigaron en esos años en diversos países¹¹. La crisis de los años setenta fue determinante para la aparición de la supervisión en Gran Bretaña, y su tardía formalización fue el resultado de su severidad. La crisis de los denominados bancos secundarios en Gran Bretaña se inició a finales de 1973, afectó a 26 bancos medianos y pequeños y supuso la quiebra de 8 entidades. Hasta ese momento, el Banco de Inglaterra había sido muy reacio a asumir el compromiso de supervisión bancaria (Capie, 2010) y el modelo de

8 Como señalan Berg y Eitheim (2012), en 1924 se creó una nueva institución para la supervisión de los bancos comerciales y las cajas de ahorros, aunque la institución no entró en vigor hasta 1925.

9 Tras la crisis de 1920-1921, en Portugal se aprobó una nueva Ley Bancaria en 1925 (Reis, 1995).

10 En Japón, tras la *Showa financial crisis* se aprobó una nueva ley (Shiro y Atsushi, 1993; Shizume, 2009).

11 La crisis económica de los setenta, la quiebra del sistema monetario de Bretton Woods, la mayor liberalización financiera y los cambios tecnológicos provocaron un aumento en la inestabilidad financiera que se tradujo en numerosas crisis bancarias a lo largo del mundo. En Gran Bretaña, la denominada crisis de los bancos secundarios se produjo entre 1973 y 1975; en Alemania, en 1973 hubo cinco quiebras y en 1974 quebró el Herstatt Bank, con un gran impacto internacional; en Italia, la crisis bancaria duró diez años (1973-1983) y afectó a 62 pequeños bancos, entre ellos el Banco Ambrosiano, y en Estados Unidos en 1973 quebraron 8 entidades (mayoritariamente cajas y mutuas de ahorros), pero dos años más tarde había más de 385 bancos con problemas, si bien la situación empeoró entre 1980 y 1994, cuando se produjo la quiebra masiva de cajas de ahorro (FDIC, 2018).

(no) supervisión se basaba en la confianza mutua, es decir, el banco central confiaba en que los bancos actuarían en interés del mercado y que operarían supervisando sus operaciones (Schenk, 2014). Sin embargo, la crisis erosionó esa confianza. Además, el contexto internacional, con quiebras bancarias en otros países, para un sistema financiero como el británico con una gran integración financiera internacional, obligó a extremar la precaución. Inicialmente se estableció un sistema para monitorizar el funcionamiento de los bancos, con objeto de restablecer la confianza, y aún se tardaron cinco años en aprobar la Ley Bancaria de 1979, en la que definitivamente se establecía un sistema formal de supervisión. En Estados Unidos, sin embargo, que ya tenía una tradición supervisora¹², la reacción ante la crisis bancaria interna y ante los problemas bancarios internacionales fue más contundente, y la Reserva Federal incorporó de forma temprana diversas medidas para reforzar la supervisión no solo en las actividades realizadas por las entidades en su país, sino en las oficinas de otros países (Schenk, 2014). El proceso de desregulación del sistema financiero estadounidense en la década de los ochenta favoreció la competencia. Así, por ejemplo, se eliminaron los topes a los tipos de interés, se ampliaron las competencias de las instituciones de ahorro y se derogó la *Glass-Steagall Act* que, como hemos señalado, surgió tras la Gran Depresión y separaba la banca comercial de la banca de inversión. El problema fue que la creciente competencia incrementó el riesgo, y, como resultado, entre 1980 y 1994 alrededor de 1.600 bancos quebraron o recibieron asistencia por parte de la FDIC. La situación fue incluso más grave en las entidades de ahorro, con la quiebra de casi 1.300 instituciones entre 1980 y 1994. Todo ello llevó a realizar un esfuerzo supervisor a finales de los ochenta y principios de los noventa con objeto de resolver los problemas del sector, mejorar la supervisión y establecer un sistema de evaluación de riesgos (White, 2009).

Indudablemente, todas estas crisis bancarias y, en concreto, el denominado escándalo Herstatt, una entidad bancaria alemana, están detrás de la puesta en marcha del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés), con la firma en 1988 del primer Acuerdo de Basilea (Basilea I) para establecer los estándares internacionales de regulación bancaria (Goodhart, 2011; Drach, 2019, 2020 y 2023). Además, la inestabilidad bancaria en este período también influyó en el funcionamiento del Banco Internacional de Pagos (BIS, por sus siglas en inglés), a través del establecimiento, por primera vez, de un *early-warning system*, destinado a detectar de forma temprana problemas de liquidez y de crédito y, de ese modo, prevenir el contagio (Wood, 2005).

Otros factores macroeconómicos ligados a la inestabilidad financiera, como la estabilidad o credibilidad de la moneda, pueden también haber sido determinantes para la supervisión. Las crisis cambiarias y los problemas de credibilidad de la moneda pueden desestabilizar el sistema financiero y, de ese modo, complicar la supervisión bancaria. La volatilidad en el tipo de cambio puede aumentar el riesgo financiero para los bancos. Las deudas en moneda extranjera pueden convertirse en insostenibles si la moneda local se devalúa significativamente, lo que afecta a la capacidad de pago de los prestatarios y, por ende, a la calidad de los activos del banco. Además, los problemas de credibilidad de la moneda pueden provocar una fuga de capitales, lo que puede afectar a los depósitos de los bancos locales, reduciendo su liquidez y capacidad para operar normalmente. La

12 Es cierto, sin embargo, que el sistema regulatorio del *New Deal* no fue capaz de hacer frente a los cambios del sistema financiero, como señala White (2009). El fuerte proceso de desintermediación financiera, la aparición de nuevos intermediarios y productos financieros, entre otros factores, escaparon de la supervisión en los años setenta. Eso llevó a la eliminación de muchas de las restricciones que se habían impuesto tras el *New Deal* para permitir a las entidades ajustarse a los cambios que se estaban produciendo en el mercado, sin que los resultados fueran tampoco óptimos.

depreciación de la moneda local, además, puede afectar a las empresas y consumidores que tienen deudas en moneda extranjera e incrementar así el riesgo de impagos. Esto eleva el riesgo de crédito para los bancos y puede exigir un aumento en las provisiones por pérdidas crediticias. En ese sentido, la falta de credibilidad de la moneda local puede traducirse en desconfianza en el sistema bancario en general. Por tanto, aunque menos abordado por la historiografía, es importante evaluar en qué medida los problemas cambiarios o de credibilidad de la moneda pueden afectar a la supervisión. En el caso español, el aislamiento de la banca española en términos internacionales evitó durante la etapa franquista que los problemas cambiarios afectasen gravemente a su funcionamiento. Estos aparecieron, sin embargo, a partir de 1974, cuando la fuerte depreciación de la peseta colocó en dificultades a las entidades —públicas y privadas— con préstamos nominados en dólares. Ese problema afectó también a empresas que se financiaron con préstamos internacionales en sectores como las nucleares, las compañías eléctricas o las de aviación, entre otras muchas (De la Torre y Rubio, 2015). En ese sentido, la supervisión debería también responder a los problemas de gestión de riesgos asociados al riesgo de cambio.

En cuarto lugar, Hotori et al. (2022) hacen referencia a la aparición de la supervisión tras la Segunda Guerra Mundial en el marco de un proceso general de aumento de la intervención en la economía, destacando, como hemos comentado, el caso de Francia (Mastin, 2023b). La Ley Bancaria de 1941, impuesta por la ocupación alemana, definía por primera vez el concepto de banco, creando un listado de bancos inscritos, y contenía algunas normas de regulación prudencial (capital mínimo, publicación de información sobre la entidad de forma periódica...). Además, creó una comisión que estaba facultada para llevar a cabo la supervisión y el control de los bancos. En 1945 estas medidas se ratificaron con la principal novedad de la nacionalización de los cuatro bancos de mayor tamaño y su supervisión (Chambost y Touchelay, 2023). En un nuevo marco de muy escasa competencia entre las entidades bancarias, la principal agencia supervisora tuvo como objetivos principales tratar de evitar quiebras bancarias y exigir el cumplimiento de las regulaciones crediticias. El papel de la supervisión bancaria en contextos de fuerte intervención económica y con escasa competencia, como el de Francia en esos años, o el de España durante la etapa franquista, fue limitado. En ese sentido, como hemos explicado anteriormente, hablaríamos más de control que de supervisión bancaria (Mastin, 2023a).

Finalmente, el último factor a destacar en el desarrollo de la actual supervisión es el aumento de la globalización, favorecida por la creciente liberalización financiera y las nuevas tecnologías¹³. Esto ha supuesto un aumento de la competencia entre bancos a nivel mundial, así como la aparición de nuevos productos e innovaciones financieras. Todo ello, unido a las cambiantes condiciones de los mercados internacionales, ha aumentado la inestabilidad financiera (Calomiris y Litan, 2000). En ese nuevo contexto, muchas fueron las voces que advirtieron de que la supervisión solo sería efectiva si los países eran capaces de adoptar medidas que armonizaran los diferentes sistemas y si se lograba establecer una autoridad regulatoria reconocida (Feldberg, Kane y Reuber, 1990). En esa línea se han realizado algunos esfuerzos, entre los que destacaríamos el ya mencionado BCBS, si bien los acuerdos no son vinculantes y se basan en el compromiso de los países. De hecho, las dificultades de adoptar una supervisión global explican las adaptaciones

13 Drach y Feiertag (2018) afirman que los procesos de globalización y mundialización de la economía siempre han tenido influencia en la supervisión bancaria, si bien resaltan la importancia de este factor desde los años setenta y ochenta del siglo XX.

que se han ido realizando con Basilea I, II y III para reforzar la supervisión y reducir la asunción de riesgos bancarios.

* * *

Un aspecto esencial en la supervisión es quién es el responsable de implementarla. La cuestión central es si la supervisión debe quedar en manos de los bancos centrales, del Ministerio de Hacienda o ser una agencia independiente (Grossman, 2010). Sin embargo, como señalan Goodhart y Schoenmaker (1992), podríamos destacar distintos argumentos tanto a favor como en contra de cada una de las opciones. Para Masciandaro y Quintyn, (2013) la principal justificación para que sean los bancos centrales los encargados de la supervisión es que tienen ventajas relacionadas con la recopilación de información y economías de escala que derivan del conjunto de funciones que realizan. Además, cuentan con mano de obra especializada y recursos para poder realizar dichas tareas. Sin embargo, como ellos mismos destacan, hay también factores en contra. Si el banco central es el que suministra la liquidez, puede aparecer un problema de *moral hazard* o riesgo moral en los bancos supervisados. Asimismo, si el banco central gestiona la política monetaria, eso puede afectar a su actividad como supervisor, pudiendo aparecer conflictos de interés entre la política monetaria y la gestión de la supervisión. Además, la intervención del banco central en tareas de supervisión puede generar también problemas reputacionales. La independencia del banco central no solo con respecto al Gobierno, sino también con respecto al sector bancario, puede ser también un factor determinante.

Como señalan Goodhart y Schoenmaker (1992), y ratifica De Krivoy (2000), no existe una solución universal sobre quién debe estar a cargo de la supervisión, sino que dependerá de las características particulares y la estructura del sistema bancario en cuestión. Factores como el grado de independencia del banco central respecto al Gobierno, la política monetaria, la reputación del banco central o el nivel de integración financiera en los mercados financieros internacionales afectan a la arquitectura del sistema supervisor y pueden determinar quién debe supervisar (Masciandaro y Quintyn, 2013). De Krivoy (2000) afirma que las crisis sistémicas que se produjeron a nivel mundial en los años noventa del siglo XX fueron, entre otras cosas, consecuencia de la falta de independencia de la supervisión con respecto a las autoridades políticas. En ese sentido, una agencia independiente puede ser útil en países con instituciones débiles, escaso capital humano y problemas de coordinación y funcionamiento de las agencias estatales. En países desarrollados, sin embargo, los bancos centrales cuentan con prestigio, capital humano y medios para poder llevar a cabo las actividades de supervisión. Aun así, la independencia y la eficacia de la supervisión no están garantizadas. Como señala De Krivoy (2000, p. 114): «Una supervisión financiera eficaz requiere supervisores fuertes e independientes, supervisores protegidos de las presiones políticas cotidianas mediante un mandato claro, protección legal y apoyo político para hacer su trabajo». Ahondando en esa cuestión, para Dionne (2003) una supervisión eficaz exige protección legal para los supervisores cuando realizan su trabajo, un sistema de sanciones que realmente actúe como correctivo, buenos salarios para los inspectores y unas normas y legislación claras.

A lo largo de la historia, distintos factores como el nivel de desarrollo, la calidad de las instituciones o las propias características del sistema financiero han determinado en manos de quién se dejaba la supervisión bancaria. En Estados Unidos, por ejemplo, en sus orígenes la regulación se estableció a nivel federal, y luego se puso en manos de las autoridades federales y estatales (White, 2009). En la actualidad, la actividad de supervisión se encuentra compartida por la Reserva Federal y algunas agencias independientes (FDIC

y OCC). Como ya hemos señalado, en Gran Bretaña durante mucho tiempo el Banco de Inglaterra no asumió el papel de supervisor. A pesar de que en 1979 la ley bancaria le dio al banco central su control, solo lo hizo de manera informal tras la crisis bancaria de 1984, y en parte también ligado a los esfuerzos realizados a nivel internacional para lograr una armonización de la regulación bancaria¹⁴. En Japón, por ejemplo, la supervisión estuvo en manos del Ministerio de Finanzas durante un período prolongado del siglo XX (Hotori y Wenslanch, 2019), mientras que en Francia, desde 1941 y hasta los cambios legislativos de 1984, la institución supervisora era la Commission de Contrôle des Banques. Esta, a su vez, era oficialmente independiente del Banco de Francia, pero su presidente era el gobernador del banco, su presupuesto era financiado por este y las inspecciones las realizaban los inspectores del propio banco (Mastin, 2023b). En otros casos de países con economía planificada, como Bulgaria, la supervisión se mantuvo en manos del Ministerio de Finanzas (Bojinov, 2015).

En algunos casos, como también se ha mencionado, las entidades privadas han desempeñado un papel activo en la supervisión. En países como Suecia o Bélgica, el órgano supervisor tradicionalmente ha delegado su autoridad en auditores externos. Del mismo modo, en Alemania los auditores externos debían informar a la Oficina de Supervisión de cualquier irregularidad, si bien dicha oficina podía también nombrar un auditor especial. En otros muchos países, como Italia, Japón o Estados Unidos, la inspección por parte de las autoridades se ha realizado totalmente al margen de los auditores del banco (Christensen, 1986). En épocas más recientes, los auditores externos han asumido un papel importante en la supervisión, y así sucedió, por ejemplo, en el Banco de Inglaterra tras la quiebra del Barings Bank en 1995¹⁵. En España, las primeras iniciativas de supervisión estuvieron a cargo del Ministerio de Hacienda, a través de la figura del comisario regio (para los bancos de emisión) y, desde 1866, de los inspectores (en las sociedades de crédito). Hubo que esperar a 1921 para que las tareas de inspección se asignasen al Banco de España, si bien es cierto que dichas inspecciones no eran regulares y solo se establecían de forma esporádica y en circunstancias especiales. Realmente, la inspección profesionalizada no se realizó en el Banco de España hasta la aprobación de la Ley de Bases de 1962. En la actualidad, la supervisión de las entidades de crédito españolas y del resto de los países de la zona del euro se encuentra a cargo del MUS, dirigido por el BCE y en el que participan tanto las autoridades supervisoras nacionales como el Banco de España.

En general, podemos afirmar que en los países con un origen temprano de la supervisión, como España, el Gobierno, a través de los distintos ministerios (en España, el Ministerio de Hacienda), se hizo cargo de la supervisión y luego esta pasó al banco central. También en Japón, la supervisión, que se estableció a finales del siglo XIX, estaba en manos del Ministerio de Hacienda. En Estados Unidos, inicialmente el organismo supervisor (OCC), dependía del Departamento del Tesoro, aunque era una agencia independiente. En países en los que la supervisión aparece de forma más tardía, estuvo

14 A partir de 1978 aumentó el interés a nivel internacional por la supervisión y el establecimiento de requisitos de capital con objeto de mejorar la solvencia bancaria. De ese modo, se realizaron encuentros entre Estados Unidos, Japón y los principales países de Europa occidental, bajo los auspicios del Banco Internacional de Pagos y, finalmente, el primer acuerdo (Basilea I) se aprobó en 1988 en Basilea. Tras largas negociaciones, 12 países firmaron el acuerdo, si bien los coeficientes aprobados no se implementaron totalmente hasta 1993 (Greenbaum y Thakor, 2007).

15 Sin embargo, como señala Singh (2013), hay un debate abierto sobre el uso de auditores externos en la supervisión financiera. Entre los muchos cuestionamientos podríamos destacar, por ejemplo, el riesgo de que aparezcan conflictos de interés debido a las relaciones comerciales que los auditores mantienen con las instituciones financieras que supervisan, o la posible falta de independencia de los dictámenes derivada de una relación de largo plazo entre la empresa auditada y el banco.

Cuadro 1.1

La formalización de la supervisión bancaria: una comparación histórica internacional

| País | Período de formalización | Factores que impulsan su aparición | Agencia reguladora |
|----------------|--------------------------|---|--|
| España | 1856-1874 | Sistema de pluriemisión | Ministerio de Hacienda |
| | 1921 | Crisis bancarias | Banco de España |
| | 1938-1962 | Control de la competencia | Ministerio de Hacienda |
| Estados Unidos | 1863-1868 | Necesidades financieras del Estado | OCC (dependiente del Tesoro, la Reserva Federal y los Gobiernos estatales) |
| | | Sistema de pluriemisión | |
| | | Crisis bancarias | |
| Japón | 1872-1927 | Desarrollo del sector bancario | Ginko Kensa (dependiente del Ministerio de Hacienda) |
| Suecia | 1868-1907 | Desarrollo del sector bancario | Kunglika Bankinspektionen (Royal Bank Inspection Board) |
| Italia | 1926-1936 | Inestabilidad financiera | Banco de Italia |
| Alemania | 1931-1961 | Crisis bancarias | The Reichskommissar y Reichsbank |
| Bélgica | 1935-1975 | Crisis bancarias | Commission bancaire/Bankcomisier |
| Francia | 1941-1945 | Control e intervención sobre la economía, ocupación alemana | Commission de Contrôle des Banques |

FUENTES: Hotori, Wendschlag y Giddey (2022); Gigliobianco (2009); Grossman (2010); Cuevas y Pons (2024).

desde sus inicios en manos del banco central (como sería el caso de Alemania o de Gran Bretaña). El cuadro 1.1 recoge información sobre el período de origen o formalización de la supervisión, los factores que mayoritariamente impulsaron su aparición y la agencia reguladora.

* * *

En el marco de la evolución general que hemos esbozado, el objetivo de esta investigación es analizar la historia de la supervisión bancaria en España desde sus orígenes hasta la aparición de la moderna supervisión en el último tercio del siglo XX. Como señala De Juan (2024), los tres pilares de la supervisión bancaria deben ser la creación de una normativa adecuada, la inspección y el tratamiento de las situaciones de insolvencia. Esta investigación trata de abordar las tres cuestiones, si bien nuestro interés se centra fundamentalmente en la inspección bancaria. Para ello analizaremos las principales fases o períodos históricos de la supervisión o control bancario, el cambio experimentado en sus objetivos, los principales factores de impulso, cómo se implementó, y, finalmente, quiénes fueron sus protagonistas. Ello exige un estudio de la regulación bancaria pero también de la actividad supervisora: quiénes eran los supervisores, la regularidad de las inspecciones y las principales tareas realizadas en dichas inspecciones en cada una de las etapas. El trabajo diferencia tres grandes períodos. En primer lugar, los orígenes de la supervisión desde 1840 hasta la guerra civil española. En segundo lugar, la etapa posterior a la guerra civil, esencialmente desde la promulgación de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, con el posterior avance vinculado a la Ley de Bases de 1962. En la última fase, que se corresponde con la crisis bancaria que tuvo lugar a finales de los setenta y principios de los ochenta, se producirá la modernización de la supervisión en España. Nuestro trabajo, debido a su carácter histórico, se cierra con la aparición de la denominada moderna supervisión en España a mediados de los ochenta, vinculada a la inclusión del Banco de España al sistema europeo de bancos centrales y a

la adopción de los Acuerdos de Basilea, si bien incluiremos un breve epílogo en el que se relacionen los principales hitos de la supervisión en esa etapa más reciente.

Ante la falta de análisis específicos sobre la supervisión bancaria a largo plazo, esta investigación pretende cubrir esa laguna y realiza un estudio que incorpora evidencia empírica procedente de los archivos (AHN y AHBE), ofreciendo una perspectiva histórica de su evolución. Consideramos que esta investigación puede, además, ayudarnos a comprender mejor algunos aspectos claves del funcionamiento del sistema financiero en los siglos XIX y XX, como las crisis financieras y, en particular, las quiebras bancarias, la capacidad de detectar los problemas bancarios y la actuación de las autoridades financieras en cada momento.

2 Los orígenes históricos de la supervisión bancaria en España (1840-1936)¹

2.1 Subdesarrollo bancario y regulatorio (1840-1856)

Durante el siglo XIX el desarrollo bancario en España fue escaso, en especial durante la primera mitad. De hecho, el primer banco por acciones en España fue creado en 1782 (Banco de San Carlos, transformado en 1829 en el Banco de San Fernando y, finalmente, en 1856 en el Banco de España) mediante el mecanismo de *chartered company*. El banco tuvo desde sus orígenes la función de financiar el Estado, actuando como prestamista y gestor de la deuda del Estado. Como señalan Tortella y García Ruiz (2013), transcurrieron más de 60 años hasta la aparición del siguiente banco por acciones, concretamente el de Isabel II en 1844. Es decir, durante la primera mitad del siglo XIX en España no se produjo la transformación de los banqueros privados o particulares en negocios de mayor tamaño, y tampoco se produjo la extensión del Banco Nacional (San Carlos, San Fernando) a través de sucursales. En consecuencia, no se constituyó una primera red bancaria a lo largo del país. El subdesarrollo financiero se correspondió con una también escasa regulación bancaria, ya que hasta las normas de la década de 1850 los pocos bancos existentes se regían por el Código de Comercio de 1829 y, posteriormente, por la Ley de Sociedades Anónimas de 1848.

La aprobación del Código de Comercio de 1829, inspirado en el Código francés de 1807, pretendió iniciar cierta liberalización de las actividades económicas y el desmantelamiento de las estructuras jurídicas y comerciales del Antiguo Régimen. El Código trató de unificar los diferentes ordenamientos jurídicos existentes y promover el desarrollo del capitalismo, entre otras cosas, autorizando la creación de sociedades por acciones. Aun así, las sociedades anónimas que se crearan debían tener la autorización del Tribunal de Comercio local y, en algún caso (si las empresas tenían privilegios), la aprobación real (Tortella, 1968; Bernal, 2004; Anson, 2014). Pese a la existencia de ese primer Código de Comercio de carácter «moderno» la creación de sociedades anónimas hubo de esperar a la década de 1840, debido a la inestabilidad política y al lento cambio institucional llevado a cabo durante la primera mitad del siglo XIX. Las primeras empresas se crearon en los sectores de la minería, las obras públicas, los transportes, las sociedades de crédito, los seguros y los ferrocarriles (Martín-Aceña, 1993). Esta proliferación, unida a la crisis internacional de 1847, llevó al Gobierno a aprobar la Ley de 1848 de Sociedades por Acciones, cuyo objetivo principal era limitar los abusos observados en las primeras compañías por acciones, en especial los sufridos por las personas ajenas a los negocios o sin conocimientos financieros o contables². La ley, de carácter restrictivo, distinguía entre diversos tipos de sociedades por acciones, bancos de emisión, compañías de transporte (ferrocarriles, carreteras) y compañías que disfrutasen de algún privilegio. Entre los aspectos relacionados con el control y la supervisión destaca que las compañías debían ser inspeccionadas de manera regular por el Gobierno a través del gobernador local de cada provincia, para lo que las empresas debían realizar un balance anual con el activo y los resultados. Estos balances debían ser aprobados en las juntas de accionistas y posteriormente enviados al gobernador local, que los verificaba, y finalmente informaba al Gobierno. Respecto del Código de 1829, la publicación y la inspección de la información contable de las

¹ Algunos aspectos de este capítulo se han publicado en Cuevas y Pons (2023 y 2024).

² Sobre la crisis de 1847-1848 en España, Martín-Aceña (2013) y Blasco y Nogués-Marco (2007).

firmas por acciones que impuso la ley de 1848 suponía un cambio hacia un mayor control de su actividad, en aras de la estabilidad económica y social, además de un instrumento de control de los propios accionistas.

Aunque la ley de 1848 estuvo en vigor durante veinte años, en los años siguientes diferentes regulaciones bancarias modificaron este marco general, en especial durante las décadas de 1850 y 1860, coincidiendo con el primer auge bancario. Si, como se ha indicado, a inicios de la década de 1840 solo existía un banco en España, el Banco de San Fernando, prestamista principal del Estado a cambio del privilegio de emisión de billetes, las turbulencias políticas del período —guerra civil, Gobiernos inestables— habían dificultado la creación de otras iniciativas, que solo aparecieron durante la década de 1840 (Tedde, 1999). En 1844, el Gobierno autorizó dos peticiones para crear dos bancos de emisión, el Banco de Isabel II, en Madrid, y el Banco de Barcelona, mientras que denegó las peticiones que le llegaron desde las élites comerciales de ciudades como Valencia, Málaga y Santander, que también pretendían fundar «bancos de emisión y descuento» (Ródenas, 1978). Los dos bancos estaban orientados a la asistencia al sector privado, el primero en competencia emisora con el Banco de San Fernando en la ciudad de Madrid, y el segundo en régimen de monopolio emisor de billetes en Barcelona (Blasco y Sudrià, 2010). Los dos nuevos bancos, en ausencia de una ley bancaria específica, debían regirse por sus Estatutos, que tenían que ser aprobados por el Gobierno. Dos años después, en 1846, se creaba el Banco de Cádiz, una de las ciudades con mayor actividad mercantil en España, con las mismas características de los anteriores, es decir, se trataba de un banco comercial que admitía depósitos y emitía billetes en régimen de monopolio local. Hasta la década de 1850 estos fueron los tres únicos bancos existentes en España.

En cuanto a su actividad emisora, la regulación no era explícita (aún), así que los bancos solían regirse por sus Estatutos, generalmente conservadores en cuanto al mantenimiento de elevados volúmenes de metálico en caja para respaldar sus emisiones de billetes. Generalmente, los directivos de los bancos conocían la regla de Palmer relativa a la necesidad del banco de mantener en efectivo en caja un tercio de sus obligaciones, aunque en esos momentos no existió un rígido control al respecto (Blasco, 2019). La falta de regulación prudencial hizo que estos primeros bancos reaccionaran cada uno de forma distinta en momentos de crisis, aunque con un criterio general conservador en la restricción del riesgo. Así ocurrió, según Sudrià (2016a), con las crisis económicas y políticas europeas de 1847 y 1848, que repercutieron en los tres bancos españoles. Estos pasaron del pánico inicial, y del temor al contagio, a políticas conservadoras, como la aportación de dividendos pasivos de sus directivos, o la reducción drástica de determinados tipos de crédito.

En 1849 el Gobierno decidió regular el sistema bancario de manera específica, con las leyes de 1849 y 1851, influenciadas por la crisis financiera de 1847-1848. En principio, se trataba de leyes referidas al Banco de San Fernando, pero sus efectos se extendieron sobre todo el sistema financiero. Por otra parte, ambas leyes estuvieron influenciadas por las normas aprobadas en aquellos momentos en el resto de Europa, principalmente en Francia e Inglaterra. La influencia británica se materializó en la separación de la emisión de billetes del resto de las actividades del Banco de San Fernando, de manera similar a lo que la ley bancaria de Robert Peel había hecho con el Banco de Inglaterra. Por su parte, la influencia francesa se reflejaba en la estructura de gobierno centralizada de la institución y su aspiración de convertirse en el único banco emisor en el país (Blasco, 2019; Tedde, 2015). Por la ley de 1849 se fijaba el límite máximo

de emisión de billetes en el capital efectivo de cada sociedad bancaria, como medida prudencial que evitara abusos o comportamientos fraudulentos. Además, debe tenerse en cuenta que en su fundación en 1829 los Estatutos del banco habían introducido una novedad que iba a ser trascendental en la futura supervisión bancaria, la figura del comisario regio (CR). El CR representaba al Gobierno y tenía como función principal el examen de la contabilidad que debía presentarse a la Junta de Accionistas, así como la supervisión general de las operaciones. En el Banco de San Fernando, el CR era una figura clave en la Junta de Gobierno, por lo que, aparte del nombramiento real, su cargo debía recaer en «un funcionario público de rango elevado, que se haya distinguido por sus conocimientos en la carrera económica» (Tedde, 1999, p. 26). El control gubernamental del Banco de San Fernando a través de la figura del CR se reprodujo en las siguientes décadas en los bancos de emisión creados a partir de la década de 1840, ya que en todas las leyes bancarias de los siguientes años el CR siguió siendo el principal instrumento de control del Gobierno sobre la actividad bancaria.

Por su parte, la ley de 1851 que reorganizaba el Banco de San Fernando formalizó más la supervisión, añadiendo la obligación de publicar un estado semanal de la situación del banco, especificando el volumen de billetes emitidos y en circulación, depósitos, cuentas corrientes, y el metálico y oro o plata, y valores en cartera. La obligación legal de dar publicidad a la información contable se hizo extensiva a los otros dos bancos fuera de Madrid, que también entonces iniciaron la práctica de publicar en la *Gaceta* oficial sus principales partidas y resultados, aunque no de forma semanal. Aun así, la normativa fue relativamente efectiva, ya que durante los años 1849-1855 los tres bancos existentes acabaron publicando (semestralmente, de manera general) balances de la situación, aunque sin homogeneidad en la información contable ofrecida por cada uno de ellos (Bernal, 2004). En suma, las preocupaciones gubernamentales por el control de las actividades bancarias a través de los CR, en especial de la emisión de billetes con suficientes garantías, así como la publicidad y veracidad de los balances de los bancos fueron las dos primeras expresiones de supervisión de la historia bancaria española.

2.2 La primera formalización de la supervisión bancaria (1856-1870)

Como se ha avanzado, la verdadera revolución en las finanzas españolas se produjo a partir de las leyes bancarias de 1856, que tuvieron un efecto notable, como lo demuestra la oleada de fundaciones de bancos de emisión y de inversión producida en los siguientes años. Durante este período, que apenas duró veinte años, las finanzas observaron una aceleración creciente, basada en la puesta en marcha de innovaciones e iniciativas hasta ese momento poco frecuentes o inéditas en España. Por ejemplo, la de la pluriemisión, que, aunque acabó en 1874, constituyó un buen ejemplo de convergencia financiera con lo que estaba ocurriendo en Europa (Sudrià, 2016b). Así pues, si en fecha tan tardía como hacia 1847 las cifras comparadas de circulación monetaria con otros países europeos muestran el atraso relativo de España en el proceso de formación de un sistema financiero moderno, hacia 1860 la situación había cambiado de manera sustancial, tanto en términos bancarios como en la circulación y uso de medios de pago (Sudrià, 2017). Como muestra el cuadro 2.1, en el momento álgido de la coyuntura (1864) estaban en funcionamiento 21 bancos de emisión locales y 34 sociedades de crédito, que contribuyeron muy significativamente a la expansión de los medios de pago y crédito por todo el territorio nacional (Sudrià, 2016a; Hoyo, 2017). Además de la intensidad y brevedad del *boom* bancario, debe destacarse también su debilidad, demostrada en la crisis de 1864-1868,

Cuadro 2.1

Los bancos de emisión y las sociedades de crédito (1856-1873)

| | Número de bancos de emisión | Número de sociedades de crédito | Billetes (Banco de España) (a) | Billetes (bancos locales) (a) | Total de billetes (a) | Cuentas corrientes (Banco de España) (a) | Cuentas corrientes (bancos locales) (a) | Cuentas corrientes (sociedades de crédito) (a) | Cuentas corrientes (total) (a) |
|------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------|--|---|--|--------------------------------|
| 1857 | 4 | 6 | 39,7 | 17,3 | 57,0 | 41,1 | 15,4 | — | — |
| 1858 | 10 | 6 | 45,7 | 25,8 | 71,5 | 33,7 | 17,0 | — | — |
| 1859 | 10 | 7 | 52,0 | 34,0 | 86,0 | 45,1 | 18,3 | — | — |
| 1860 | 10 | 7 | 66,9 | 45,4 | 112,3 | 57,3 | 25,1 | 37,7 | 120,1 |
| 1861 | 11 | 8 | 63,5 | 54,7 | 118,2 | 43,3 | 25,9 | — | — |
| 1862 | 11 | 12 | 44,9 | 55,1 | 100,0 | 35,7 | 17,8 | 37,2 | 90,7 |
| 1863 | 12 | 17 | 52,1 | 47,9 | 100,0 | 54,6 | 17,8 | — | — |
| 1864 | 14 | 20 | 68,3 | 49,5 | 117,8 | 56,8 | 19,4 | — | — |
| 1865 | 21 | 34 | 71,8 | 53,0 | 124,8 | 22,1 | 16,0 | 46,5 | 84,6 |
| 1866 | 20 | 36 | 61,9 | 52,8 | 114,7 | 22,2 | 21,2 | — | — |
| 1867 | 21 | 32 | 44,5 | 45,3 | 89,8 | 18,0 | 29,3 | — | — |
| 1868 | 21 | 26 | 49,4 | 45,9 | 95,3 | 47,3 | 33,4 | 15,3 | 96,0 |
| 1869 | 17 | 21 | 55,1 | 47,8 | 102,9 | 28,8 | 29,4 | — | — |
| 1870 | 19 | 14 | 53,1 | 42,9 | 96,0 | 40,6 | 36,1 | — | — |
| 1871 | 16 | 14 | 61,1 | 38,0 | 99,1 | 78,3 | 41,7 | 11,4 | 131,4 |
| 1872 | 16 | 14 | 79,5 | 42,6 | 122,1 | 75,7 | 51,8 | — | — |
| 1873 | 16 | 14 | 68,2 | 46,5 | 114,7 | 62,5 | 50,5 | — | — |
| 1874 | 16 | 13 | 54,9 | 42,4 | 97,3 | 43,7 | 34,9 | — | — |

FUENTES: Tedde (2015) y Cuevas (2018).

a Millones de pesetas.

primera crisis sistémica de la banca española y cuyos efectos se prolongaron durante el último tercio del siglo XX³.

El cambio institucional —la revolución de 1854— y la toma del poder por parte de los progresistas, abiertos partidarios del fomento y de las reformas económicas, abrieron el camino hacia el desarrollo bancario en España. Genéricamente, el objetivo de los Gobiernos progresistas fue el de movilizar el ahorro hacia la inversión y atraer capital privado, principalmente hacia la construcción de las primeras líneas férreas, servicios urbanos y deuda pública interna. Para ello, durante el denominado bienio progresista (1854-1856) se promulgaron las principales leyes bancarias, concretamente, en 1856 se aprobaron las dos más importantes. Por un lado, se aprobó la ley que regulaba la creación de bancos emisores locales —y a la vez convertía al San Fernando en el nuevo Banco de España— y, por otro, se aprobó la ley que regulaba el inicio de un nuevo tipo de negocio, las sociedades de crédito o bancos de inversión. Ambas leyes estuvieron influenciadas por la legislación francesa, como así lo evidencian los debates parlamentarios, que tomaron inspiración tanto de los bancos emisores regionales franceses como del modelo del *Crédit Mobilier* como banco de promoción industrial (Tortella, 1973). En el cuadro 2.2 se han incluido las principales medidas regulatorias y de supervisión aprobadas a lo largo del siglo XIX, tanto las normativas de carácter general como las específicas para el sector bancario.

³ Sobre la crisis de 1864, Martín-Aceña (2013), Martín-Aceña y Nogués-Marco (2013), Sudrià (2013) y Tedde (2015).

| | Carácter de la ley | Principales medidas de supervisión |
|--|--------------------------------------|--|
| Código de Comercio de 30 de mayo de 1829 | Ley de aplicación general | La aprobación de compañías corría a cargo del Tribunal de Comercio. |
| Ley de Sociedades Anónimas de 28 de enero de 1848 | Ley de aplicación general | La aprobación de una sociedad anónima era potestad del Parlamento. Se atribuyen funciones de vigilancia, control e inspección a la autoridad (Gobierno y jefes políticos/gobernadores). Control previo (control de documentos y actos para la autorización). Control de la actividad (inspecciones regulares y publicación de los balances). |
| Ley Bancaria de 4 de mayo de 1849 | Ley para entidades bancarias | Medidas prudenciales: fijación del límite máximo de emisión de billetes en relación con el capital efectivo de la sociedad bancaria. Examen de la contabilidad y supervisión general de las operaciones por parte del CR. |
| Ley Bancaria de 15 de diciembre de 1851 | Ley para entidades bancarias | Obligación de publicar el estado semanal de situación del banco, volumen de billetes emitidos y en circulación, depósitos, cuentas corrientes, metálico y oro y plata y valores en cartera. |
| Ley de Bancos de Emisión de 28 de enero de 1856 | Ley para entidades bancarias | Establecimiento de un sistema de pluriemisión monetaria. La aprobación de un banco de emisión es potestad del Gobierno. Medidas prudenciales: sobre capital, límite de emisión de billetes, cantidad de metálico en la caja y reservas. Publicación de balances y homogenización de su formato. Control y vigilancia de la actividad bancaria por el CR. |
| Ley de Sociedades de Crédito de 28 de enero de 1856 | Ley para entidades bancarias | La aprobación de las sociedades de crédito es potestad del Gobierno. Publicación de balances. Sin actividad de supervisión hasta 1865. |
| Real Decreto de 30 de julio de 1865 | Decreto para entidades bancarias | Reglamento de Inspección de Sociedades de Crédito: creación de un Cuerpo de Inspectores de Sociedades de Crédito en el Ministerio de Hacienda. |
| Decreto de 18 octubre de 1868 de Sociedades Anónimas | Decreto de aplicación general | Derogación de la Ley de 1848 de Sociedades Anónimas. Libertad de asociación. |
| Decreto de 10 de diciembre de 1868 | Decreto para entidades bancarias | Supresión de los CR y de los inspectores de sociedades de crédito. |
| Ley de 19 de octubre de 1869 | Ley para entidades bancarias | Establece la libre creación de bancos. La banca deja de estar bajo la supervisión pública. |
| Decreto-ley de 19 de marzo de 1874 | Decreto-ley para entidades bancarias | Fin de la pluriemisión monetaria y monopolio de emisión del Banco de España. |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las normas legislativas.

2.2.1 Los bancos de emisión

La Ley de Bancos de Emisión de 1856 establecía las condiciones para la creación de bancos de emisión. Los nuevos bancos, a iniciativa de las élites locales, se situaron en las principales ciudades españolas, y el Gobierno les otorgaba el monopolio local de emisión de billetes. La autorización de un nuevo banco se llevaba a cabo mediante aprobación del Consejo de Ministros (art. 8 de la ley) y no del Parlamento, quedando así derogado uno de los puntos importantes de la restrictiva ley de 1848. La supresión de la autorización parlamentaria para constituir un banco agilizó significativamente los trámites y tuvo resultados efectivos inmediatos, ya que numerosas capitales de provincia se apresuraron a enviar solicitudes para crear nuevos bancos. La ley de 1856 también reformó la normativa

relativa al capital: tanto para los nuevos bancos de emisión como para el Banco de España se señaló que su capital tenía que ser efectivo, con suscripción íntegra, lo que implicaba la imposibilidad de mantener acciones propias en cartera (art. 7). Respecto de la emisión, los bancos locales podrían emitir una cantidad de billetes igual al triple de la suma del capital, mientras que en la caja habían de mantener en metálico, como mínimo, la tercera parte de los billetes en circulación (art. 9). Este aspecto es relevante, ya que las reservas metálicas solo garantizaban la convertibilidad de los billetes emitidos, no los depósitos y cuentas corrientes de los clientes. Sin embargo, los bancos emisores locales mantenían reservas metálicas mayores, cercanas a las establecidas por la regla de Palmer. Como señaló Blasco (2019), mantener más reservas que el requisito mínimo era una cuestión de reputación. Por lo tanto, los bancos locales minimizaban el riesgo reputacional al mantener una parte significativa de sus recursos en reservas metálicas, fomentando así el crecimiento de los depósitos y cuentas corrientes de los clientes. Esta normativa se complementó con la obligación de cada banco de realizar una dotación a reservas equivalente al 10 % del capital efectivo (art. 24). Hasta entonces, en ausencia de una normativa común, los Estatutos de cada uno de los tres bancos existentes tenían diferentes normativas respecto de la disponibilidad de reservas. En suma, ambas medidas —limitación de la emisión de billetes y creación de un fondo de reserva— constituían un primer mecanismo normativo de protección prudencial, muy debatido en el Parlamento durante el proceso de discusión y aprobación de la ley debido a la memoria del pánico monetario de 1847.

Además de las condiciones de entrada, un segundo aspecto de la formalización de la supervisión es el referido a la publicidad de la información financiera. La ley estableció que cada banco estaba obligado a publicar mensualmente (art. 21) en la *Gaceta de Madrid* (diario oficial del Gobierno), el balance o estado de su situación, en el formato establecido por el Ministerio de Hacienda. Aunque la norma así lo establecía, este último punto no siempre se cumplió (véase cuadro 2.3) y cada banco utilizaba un formato distinto de balance. La obligación de publicidad de los balances estuvo en vigor hasta la desaparición de la pluriemisión y la concesión del monopolio emisor al Banco de España en 1874, y su principal objetivo era dotar de estabilidad al sistema financiero a través del mantenimiento de la confianza de acreedores y clientes. En términos generales puede afirmarse que bancos y sociedades de crédito cumplieron la normativa de publicación de los balances mientras estuvo en vigor. El análisis llevado a cabo por Bernal (2004), sobre el número de balances publicados durante los años en que funcionaron los bancos locales de emisión, muestra la existencia de una relación positiva entre la frecuencia de publicaciones por parte de los bancos y sociedades de crédito y la coyuntura económica, ya que las entidades financieras eran más proclives a publicar buenas que malas noticias, lo que ocasionó una reducción de las publicaciones en las épocas de crisis. En la misma línea, Sánchez-Ballesta y Bernal (2010) han mostrado que el alto grado de revelación de información mantenido por parte de los bancos de emisión se explica no solo por la obligación legal que garantizara la mayor transparencia posible en el funcionamiento del sistema financiero, sino también por el deseo de los propios bancos de reducir asimetrías informativas y ganar reputación para facilitar la circulación de sus billetes.

Además de la publicidad y de la normativa prudencial, la ley insistió en la necesidad de control sobre los nuevos bancos, lo que se llevó a cabo mediante el establecimiento en cada banco de emisión de un representante del Gobierno, denominado comisario regio (CR), que en el Banco de España pasó a denominarse gobernador. La ley de 1856 dotó al CR de funciones muy amplias, principalmente el control operativo de la entidad y, sobre todo, el control sobre los activos que garantizaban la emisión de billetes (arts. 18 y 20). Durante las discusiones de la ley se puso de manifiesto el riesgo que, para una parte de los

Cuadro 2.3

Publicación de información contable (1848-1868)

| | Balances publicados | Balances de comprobación | Balances de situación | Pérdidas y ganancias |
|-------------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Banco de España-San Fernando | 303 | — | 303 | 303 |
| Banco de Cádiz | 201 | 176 | 25 | 25 |
| Banco de Barcelona | 168 | — | 168 | — |
| Banco de Málaga | 118 | 97 | 21 | 118 |
| Banco de Bilbao | 108 | 92 | 16 | — |
| Banco de Santander | 105 | 105 | — | — |
| Banco de Zaragoza | 96 | 93 | 3 | — |
| Banco de Sevilla | 94 | 81 | 13 | 13 |
| Banco de La Coruña | 90 | 78 | 12 | — |
| Banco de Valladolid | 73 | 61 | 12 | — |
| Banco de Jerez de la Frontera | 62 | 53 | 9 | 9 |
| Banco de San Sebastián | 53 | 51 | 2 | — |
| Banco de Burgos | 37 | 34 | 3 | — |
| Banco de Pamplona | 34 | 34 | — | — |
| Banco de Vitoria | 32 | 25 | 7 | — |
| Banco de Oviedo | 27 | 26 | — | — |
| Banco de Tarragona | 27 | 27 | — | — |
| Banco de Palencia | 17 | 17 | — | — |
| Banco de Baleares | 9 | — | — | — |
| Banco de Reus | 8 | 6 | 2 | — |
| Banco de Santiago | 4 | — | — | — |

FUENTE: Sánchez Ballesta y Bernal (2010).

diputados, suponía la existencia de diversos bancos con monopolio local de emisión monetaria, y la necesidad de un control directo de estas operaciones por parte de los delegados del Gobierno en cada banco. Los CR debían vigilar la evolución general del banco, verificar los *stocks* de caja y de billetes, y elaborar informes cada cierto tiempo, que se enviaban al Ministerio de Hacienda. Junto a estos mecanismos de control prudencial de la solvencia, la ley se completaba con los aspectos dedicados a la disolución de la firma en caso de pérdidas significativas (reducción del capital al 50 %, art. 22), o la prohibición de realizar préstamos con la garantía de sus propias acciones (art. 15), como había ocurrido en la década anterior en el Banco de Isabel II, que acabó quebrando.

En relación con la supervisión de los bancos de emisión, se ha conservado escasa evidencia histórica, que se encuentra en el AHN. Contiene la información que los CR enviaron al ministro de Hacienda. En relación con el nombramiento del CR, las pruebas existentes no establecen un patrón común. En algunos casos, fueron elegidos por el propio banco, mientras que en otros fue el Ministerio de Hacienda el que impuso un nombre determinado al banco. De hecho, podemos encontrar ejemplos de situaciones en las que el nombramiento del CR fue un asunto conflictivo entre el banco y el Ministerio de Hacienda. Este fue el caso, por ejemplo, del Banco de Barcelona. Las preferencias del banco no coincidían con las del ministerio, y al final el banco pudo imponer su candidato (Blasco y Sudrià, 2010). Normalmente, los CR eran personas con conocimientos técnicos y financieros, que podían ser funcionarios del Ministerio de Hacienda o diputados, y solían estar políticamente bien relacionados, tanto en Madrid como en la ciudad donde operaba

Cuadro 2.4

Comisarios regios en bancos de emisión: número y duración en el cargo

| | | Número de años | Número de comisarios regios | Duración promedio de los comisarios (años) |
|-----------------------|-----------|----------------|-----------------------------|--|
| Banco de Barcelona | 1844-1874 | 30 | 3 | 10 |
| Banco de Málaga | 1856-1868 | 12 | 4 | 3 |
| Banco de Sevilla | 1857-1867 | 10 | 1 | 10 |
| Banco de Valladolid | 1857-1865 | 8 | 1 | 8 |
| Banco de Palencia (a) | 1864-1868 | 4 | 2 | 2 |
| Banco de Santiago | 1864-1868 | 4 | 2 | 2 |
| Banco de Burgos | 1864-1868 | 4 | 1 | 4 |
| Banco de Baleares | 1864-1868 | 4 | 2 | 2 |
| Banco de Oviedo | 1864-1868 | 4 | 1 | 4 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Sudrià y Blasco (2016).

a El Banco de Palencia nombró para su liquidación otro CR, que no se ha contabilizado para el presente recuento.

el banco. Por ejemplo, el CR del Banco de San Sebastián era oficial primero letrado de la fiscalía de la deuda pública⁴; en el Banco Balear, el CR era contador de Hacienda de Baleares (Casasnovas y Manera, 2016), mientras que, en el Banco de Reus, el CR era el marqués de la Ensenada (Pascual-Domènech, 2016). Cada banco debía pagar el sueldo de su CR, que solían ser similares o ligeramente inferiores a los de los directores del banco⁵. La ley de 1856 establecía un sueldo anual de 6.500 pesetas (Blasco, 2016), un sueldo que en términos comparativos era alto en relación con otras actividades profesionales⁶.

En el cuadro 2.4 se recogen agregados algunos indicadores para los bancos que han dejado testimonio del número de personas que ejercieron el cargo de comisarios. No parece que exista un patrón claro de comportamiento, aunque puede afirmarse que, en general, los CR tendieron a durar más tiempo en el cargo en aquellas entidades de mayor tamaño y de fundación más temprana, y que, por lo tanto, aprovecharon más la coyuntura económica alcista de la década de 1860. Así, el Banco de Barcelona, cuyo tamaño equivalía al de casi el resto de los bancos locales, tuvo a lo largo de los treinta años que pudo emitir moneda solo tres comisarios, con un promedio de duración de diez años, próximo al de otros bancos de relativo tamaño y temprana fundación, como los de Sevilla y Valladolid. Aunque el Banco de Málaga pertenece a este grupo, tuvo hasta cuatro comisarios durante los doce años que permaneció en funcionamiento. Sin embargo, los bancos fundados hacia 1864, a punto de acabarse el ciclo positivo, generalmente se localizaron en ciudades más pequeñas y presentan, por su parte, un perfil muy similar:

4 AHN, leg. 438.

5 Es posible encontrar algunas excepciones. Por ejemplo, el CR del Banco de Valladolid cobraba 6.500 pesetas y se quejaba de tener un sueldo inferior al de muchos otros CR y muy inferior al del director de la entidad (15.000 pesetas). AHN, leg. 428.

6 El sueldo del comisario fue un asunto controvertido en el Banco de Barcelona. El Gobierno estableció un sueldo anual de 6.000 pesetas, aunque el banco solo estaba dispuesto a pagar 5.000 pesetas; al final el Gobierno aceptó la propuesta de aceptar el CR propuesto por el banco, pero con el sueldo propuesto por el Gobierno (Sudrià y Blasco, 2016). En el mismo texto (Sudrià y Blasco, 2016, p. 224) finalmente aparece un sueldo superior, de 7.500 pesetas, siendo el salario del administrador del Banco de 10.000 pesetas y el del cajero de 4.500 pesetas. En el Banco de Cádiz, el salario anual era superior, 10.000 pesetas (Torrejón e Higuera, 2016). En el Banco de Palencia, el sueldo anual era de 6.500 pesetas, pero se redujo a 5.000 pesetas en 1866 en un contexto de crisis como parte de una política de reducción de gastos de los empleados, que incluía también al CR, para lo que se requería el permiso del Gobierno (Pérez García, 2016).

todos ellos solo estuvieron cuatro años operando, y en ese lapso tuvieron entre uno y dos CR, lo que acorta el promedio significativamente respecto a los bancos mayores.

Los CR ejercían su función de supervisión de forma regular en cada entidad, lo que incluía el control *in situ* del efectivo en caja, la cartera de inversiones, las cuentas corrientes y los depósitos, y la emisión y circulación de billetes. Por lo general, este control se realizaba sin un modelo de balance estandarizado y, una vez finalizado, el CR enviaba al Ministerio de Hacienda un resumen o informe mensual sobre la situación contable del banco. Además, dependiendo de los estatutos de cada entidad, los CR realizaban inspecciones mensuales (hay constancia de que algunos bancos llevaban un registro de dichas inspecciones), de las que daban cuenta al ministerio enviando los correspondientes informes o resúmenes de situación. Los informes del Banco de Sevilla, del Banco de Cádiz o del Banco de Málaga⁷, que, como se puede comprobar en el cuadro 2.3 son tres de las entidades que publicaron con más frecuencia los balances y otro tipo de información contable, detallaron la labor del CR en sus visitas de inspección. En el caso del Banco de Cádiz, tras examinar los balances y demás libros y registros, el CR procedía a inspeccionar el interior de las oficinas, sus papeles y efectos y «se abrían sacos y paquetes, señalados indistintamente por el comisario regio, resultando la conformidad entre la existencia de efectivo y la que arrojan los apuntes y balances de los libros»⁸.

La evidencia indica que, en general, los CR no mostraban discrepancias con la gestión de los consejos de administración de los bancos, ya que estos cumplían suficientemente con las normas contables exigidas por la ley (Sudrià, 2016a). De hecho, como hemos señalado, la mayoría de los CR se limitaban a enviar los balances (activos y pasivos) al Ministerio de Hacienda, y solo algunos de ellos reportaban información adicional indicando, por ejemplo, la composición de su cartera (como, por ejemplo, en los casos del Banco de Barcelona y el Banco de Santander)⁹, u operaciones bancarias detalladas (por ejemplo, en el Banco de Zaragoza)¹⁰. En algunos casos, sin embargo, sí que se produjeron discrepancias. Por ejemplo, el CR del Banco de Valladolid informó puntualmente al Ministerio de Hacienda sobre los principales problemas que afectaban a la institución durante la década de 1860, sobre todo la falta de reservas metálicas y la falsificación de cuentas por parte de los directores (Pérez García, 1991). Los informes del CR revelan que la junta directiva del banco estaba controlada por sus principales clientes, los propietarios de molinos de harina, y que el banco también tenía que soportar una feroz competencia de una sociedad de crédito en la ciudad, que atraía más depósitos debido a que remuneraba intereses sobre ellos (Tortella, 1973).

La labor de los CR se hizo más relevante a partir de 1864, cuando aparecieron los primeros problemas en algunas de las entidades, especialmente en las que estaban estrechamente vinculadas a las sociedades de crédito, y entonces los comisarios tomaron el protagonismo en los procesos de disolución de la entidad. La actuación de los CR no fue homogénea, como tampoco lo fue la situación financiera de los bancos locales. Por lo general, los CR apoyaron a las juntas de gobierno en la adopción de políticas restrictivas o prudenciales, e incluso llegaron a apoyar la disolución del banco cuando este se encontraba en una situación financiera crítica, aunque en otras ocasiones los CR fueron en contra del criterio de la dirección local y siguieron las instrucciones enviadas desde el

7 AHN, leg. 438 y 439.

8 AHN, leg. 438.

9 AHN, leg. 438.

10 AHN, leg. 439.

Ministerio de Hacienda. En todo caso, resulta difícil realizar una valoración general de la figura de los CR. Así, el Banco de Cádiz es un buen ejemplo de su escasa operatividad. La entidad fue objeto de numerosos fraudes e ilegalidades desde principios de la década de 1860, sin que el CR se opusiera o lo denunciara. Estas ilegalidades fueron ocultadas a los accionistas mediante la manipulación de los balances hasta 1863, cuando llegó un nuevo CR que puso en conocimiento del Ministerio de Hacienda las arbitrariedades cometidas en el banco. Sin embargo, ni las advertencias del CR, ni siquiera algunas disposiciones del Ministerio de Hacienda, fueron respetadas o cumplidas. A pesar de tales advertencias, la disolución y liquidación de la entidad no se llevó a cabo hasta que el Ministerio de Hacienda dictó la Orden de 1 de marzo de 1869 para aprobar una inspección que determinara la verdadera situación del banco. Este fue finalmente liquidado en 1870 (Torrejón e Higuera, 2016). Otro caso destacable fue el del Banco de Valladolid, cuyo CR, en 1864, intentó sin éxito evitar que los directores de la institución gestionaran su quiebra en beneficio propio. Como resultado, los clientes y los acreedores del banco, y no sus gestores, fueron los principales perdedores de la crisis de la entidad (Tortella, 1973).

En suma, la actuación de los CR no sirvió para evitar el fin de la banca local de emisión en torno a 1868-1870. Además, como se verá más adelante, los CR fueron eliminados tras la revolución progresista de 1868, excepto en el Banco de Barcelona (que los mantuvo hasta 1874) y en el Banco de España (en este caso, gobernador). Si bien el experimento de pluriemisión previó y diseñó un mecanismo de control, su efectividad quedó en entredicho al aflorar los problemas que sufrieron numerosos bancos locales.

2.2.2 Las sociedades de crédito

La segunda ley bancaria de 1856 (Ley sobre Formación de Sociedades Anónimas de Crédito) hacía referencia a la creación de sociedades de crédito a la manera francesa, *la banque d'affaires*, dado que su origen se sitúa en la llegada de grandes banqueros franceses (Pereire, Prost, Rothschild) a España. Estos bancos de inversión tenían mayor margen de actuación que los bancos de emisión, ya que sus gestores tenían total libertad sobre su política de liquidez y de inversiones. De hecho, podían realizar todo tipo de operaciones de banca comercial (operaciones a corto plazo de depósito, préstamo con garantía, negociación de efectos y descuento de papel), exceptuando la emisión de billetes. Pero, sobre todo, tenían facultades legales para actuar de promotores de proyectos de inversión, para lo cual podían suscribir empréstitos y acuerdos con la administración, adquirir fondos públicos y privados de empresas industriales o de crédito, impulsar empresas industriales o de utilidad pública y, lo más relevante, emitir y colocar acciones y obligaciones de estas mismas empresas (art. 4). Las sociedades de crédito también constituyeron un éxito rotundo: en breve tiempo se extendieron por todo el territorio nacional, movilizando importantes sumas de capital (significativamente mayores que el movilizadas por los bancos de emisión), aprovechando la amplia libertad de maniobra que la regulación les permitía. Como muestra el cuadro 2.1, las sociedades de crédito crecieron rápidamente: las 4 iniciales en 1856 se convirtieron en 10 al año siguiente y en 21 en 1864. Para esa fecha el volumen de las cuentas corrientes abiertas en dichas sociedades de inversión doblaba las del Banco de España y triplicaba las de los bancos de emisión. Además, estas sociedades fueron el vehículo principal de la masiva entrada de capital extranjero, invertido sobre todo en infraestructuras y en la asistencia financiera al Estado. En este proceso, la influencia francesa (influencia directa, ejercida por grupos financieros franceses compradores de deuda pública española, así como de juristas) fue muy significativa. Al igual que los bancos locales de emisión, la autorización de estas empresas de crédito era

competencia exclusiva del Gobierno y no del Parlamento, lo que también favoreció su rápida difusión. La gran ventaja operativa (también su gran desventaja al final del ciclo expansivo) fue su capacidad de emitir obligaciones a corto y medio plazo muy líquidas, utilizadas en ocasiones casi como dinero, sin un respaldo tan sólido como el exigido a los bancos de emisión. Además, las sociedades de crédito introdujeron una innovación que haría crecer sus recursos ajenos más que los bancos de emisión, la remuneración de las cuentas corrientes de los clientes. En suma, estas sociedades resultaron muy apropiadas para el clima de euforia inversora de la coyuntura, de tal forma que entre 1856 y 1866 se habían creado 37 bancos de inversión, que, además, permitieron financiar la construcción de la red ferroviaria básica (Tortella, 1973).

Desde el punto de vista normativo, la regulación no fue especialmente prudencial, con un tipo de negocio orientado hacia la inversión y promoción de empresas. Como afirma Velasco (2020), es significativo que no se exigiera un capital mínimo para llevar a cabo sus actividades (tampoco en los bancos de emisión), ya que se contaba con que los recursos propios serían suficientes para garantizar la solvencia frente a terceros (art. 5). Este hecho no pareció alarmar a accionistas y público durante los primeros años de funcionamiento, al menos hasta 1864. Hasta ese año predominaban las cuentas corrientes y depósitos a largo plazo en el pasivo de las sociedades de crédito, frente a las obligaciones emitidas, que se mantuvieron en unos niveles similares a los de los bancos de emisión (Hoyo, 2017). Aunque el artículo 7 de la ley establecía que la emisión de obligaciones debía hacerse limitadamente hasta que el capital fuera efectivo (solo podrían emitir obligaciones por el quíntuplo del capital desembolsado), las emisiones se incrementaron significativamente durante la década de 1860 por encima de lo permitido. Con el cambio de coyuntura, a partir de 1865 la situación financiera de estas sociedades cambió radicalmente: a la ausencia de recursos propios en forma de desembolsos de capital (es decir, menor confianza de los accionistas) y una menor captación de recursos ajenos en forma de cuentas corrientes y depósitos (menor confianza de los clientes) se unió la falta de rentabilidad de las empresas ferroviarias en las que se había invertido. La crisis de liquidez, primero, y de solvencia, después, acabaría con la mayor parte de estos bancos en los años siguientes (Tortella, 1973; Hoyo, 2017).

Además de una menor regulación prudencial sobre recursos propios y reservas, la supervisión de las sociedades de crédito era más relajada que la de los bancos locales de emisión. Por un lado, la ley establecía que dichas firmas estaban obligadas a presentar mensualmente al Gobierno un balance de situación, que debía también publicarse en la *Gaceta* oficial (art. 8)¹¹. Además, el mismo artículo estableció que el Gobierno se reservaba la capacidad de exigir el estado de situación de las entidades cuando lo considerara necesario, llegando a la inspección directa en casos extremos. Por otro, a diferencia de los bancos de emisión, la ley de sociedades anónimas de crédito no contempló una figura similar a los CR, sino un mero control por parte de los gobernadores locales de cada provincia. La no inclusión de CR en las juntas de las sociedades de crédito tuvo su reflejo en el debate parlamentario previo a la aprobación de la ley, ya que algunos diputados expresaron dudas sobre los posibles riesgos que implicaba la autorización de determinadas operaciones, principalmente la emisión de obligaciones, sin un control similar al que en los

11 El mismo artículo establecía que el Gobierno se reservaba el derecho de exigir el balance de las entidades cuando lo considerara necesario, pudiendo incluso realizar inspecciones directas en casos extremos. En 1858, dos años después de promulgarse la ley, se elaboró un borrador de modelo normalizado para la presentación de los balances de las sociedades de crédito, aunque no tuvo éxito. Como señala Pérez García (1991, p. 87), en su parte expositiva el borrador indicaba que «Hasta ahora el Gobierno no había hecho uso de la facultad que le atribuye la ley de prescribir la forma en que deberían redactarse los resúmenes, ni menos ha dispuesto visita alguna de inspección para comprobar la situación de las sociedades».

bancos de emisión ejercían los CR. La comisión parlamentaria que presentaba el proyecto de ley justificó así dicha ausencia:

Una gran mejora se ha introducido en la ley, cual es la de haber suprimido los comisarios regios. Esto ha dado lugar en la Comisión a graves debates; pero al fin se ha acordado la supresión; y no por esto crean las Cortes que no quedan suficientemente asegurados los intereses sociales, pues por el art. 8.º se establece una precaución suficiente, de manera que es imposible que el Gobierno deje de saber sus operaciones desde el momento en que puede temerse alguna catástrofe, y puede nombrar quien las examine al momento, y será mejor hecho el examen, porque serán personas nombradas *ad hoc* en el momento que haya quejas, para saber si son o no verdaderas, en lugar de que en el antiguo sistema de comisionados regios, estos tenían una especie de amor propio en sostener las sociedades respectivas y ocultar sus defectos¹².

La situación cambió en los años sesenta. A la altura de 1865 ya estaba claro que la mayor parte de las sociedades de crédito se encontraban en una situación patrimonial y financiera crítica, debido al vínculo con el fallido negocio ferroviario y a las prácticas fraudulentas que algunas de esas entidades habían llevado a cabo con las empresas de su cartera (Tortella, 1973; Hoyo, 2017). Es decir, el control a través de los gobernadores locales había fracasado de manera rotunda, por lo que en medio de la crisis el Gobierno trató de reenfocar la normativa. De hecho, la reacción gubernamental a esa situación fue la aprobación de un Real Decreto de 30 de julio de 1865 denominado Reglamento para la Inspección de las Sociedades Anónimas de Crédito. Se pretendió, demasiado tarde, instaurar un control más estricto sobre las actividades de los bancos de inversión, subrayando la responsabilidad que los propios accionistas habían tenido en el desenlace de la crisis. Como se expresaba en la motivación de la ley:

La experiencia ha demostrado que las disposiciones mencionadas [ley de 1856] han sido insuficientes para evitar los abusos que en esta clase de Sociedades pueden introducirse, y que de hecho se han introducido en algunas, debidos en gran parte a la negligencia de los accionistas, que no velan como deben por sus propios intereses [...]. El fin que el Gobierno se propone es aplicar a esta clase de Compañías la inspección que viene ejerciéndose sobre las concesionarias de obras públicas, con la diferencia esencial de no estar adscritos los Inspectores a una Sociedad determinada [...]. El Gobierno desea conciliar la vigilancia que le imponen las leyes con la más amplia y absoluta libertad de las Compañías para llevar a efecto su objeto social, dejando a los accionistas, como corresponde, el deber de velar por sus intereses y de examinar los actos de los Administradores que nombran con entera independencia, y reservándose tan solo el Gobierno el cuidado de que las Compañías en sus operaciones no traspasarán el círculo de sus facultades, recordándoles al propio tiempo la obligación en que se encuentran de interpretar la letra y el espíritu de la ley con arreglo a lo que corresponda para la seguridad de sus propios intereses y de los que con ellas contraten¹³.

El Reglamento de Inspección de 1865 creaba, por primera vez en España, un Cuerpo de Inspectores y delegados especiales que actuarían en las sociedades de crédito

12 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 290, 16 de enero de 1856, p. 9903. Citado por Velasco (2020).

13 Reglamento para la Inspección de las Sociedades Anónimas de Crédito, de 30 de julio de 1865. *Gaceta de Madrid*, 18 de agosto de 1865.

en nombre de los gobernadores locales de cada provincia. El reglamento es la norma más formalizada y completa hasta entonces elaborada en materia de supervisión bancaria, e incluía una detallada organización de lo que en el futuro debía ser la labor de inspección bancaria del Ministerio de Hacienda. Primeramente, los inspectores debían ser considerados empleados públicos, mientras que también por primera vez se considera imprescindible que, para ejercer el cargo, los inspectores fueran licenciados o doctores en Administración o en Jurisprudencia (art. 2). Se acordó, además, la creación en el Ministerio de Hacienda de una sección especial dirigida por un inspector general que reuniría el Cuerpo de Inspectores. Estos no estarían adscritos —como ocurría antes con los CR— a ninguna entidad de crédito determinada (art. 3), lo que dotaba a su labor de mayor independencia. Sus remuneraciones correrían a cargo del Tesoro Público (otra novedad), al que cada sociedad de crédito debía pagar una cantidad por gastos de inspección (art. 4).

Las funciones de los inspectores eran variadas, y se iniciaban con la constitución de la primera junta directiva de la sociedad. El inspector debía comprobar el desembolso del primer dividendo pasivo de la firma para iniciar sus actividades, así como la constitución de los órganos internos de gestión (art. 6). Asimismo, el inspector debía examinar los balances y resúmenes de las operaciones de la sociedad (art. 7), que también debía enviar mensualmente al Ministerio de Hacienda según el modelo homogeneizado de balance propuesto por el Gobierno. Una vez examinados y aprobados los balances por parte del inspector general, serían publicados en la *Gaceta* oficial. Cada tres meses, además, el inspector general haría un resumen de la situación de la entidad, que también se publicaría en la *Gaceta*. Resulta muy destacable que se establezca un régimen ordinario de visitas de inspección sobre las entidades. Estas visitas serían realizadas por los inspectores cada tres meses, aunque el Gobierno podía realizar visitas urgentes y extraordinarias a cualquier firma si lo consideraba necesario (art. 9). En las visitas ordinarias los inspectores debían asistir a las juntas, presidiéndolas, y verificar las decisiones tomadas, en especial «cuando haya de tratarse en ellas de la emisión de obligaciones» (art. 10.1). Indirectamente, la nueva normativa hace alusión a uno de los mayores riesgos que las sociedades de crédito habían mostrado, la excesiva emisión de pasivos sin respaldo suficiente. Además, otros aspectos debían ser supervisados, como la cartera de valores, el metálico que debía permanecer en la caja, los préstamos, la adquisición de valores públicos o el reparto de beneficios. Sobre todos estos aspectos, en especial sobre la emisión de obligaciones, el inspector tenía plenos poderes de supervisión, que debía ejercer en coordinación con el gobernador local de la provincia y con el apoyo del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el Reglamento no establecía nuevas condiciones operativas para las sociedades de crédito, sino más bien un reforzamiento de los mecanismos de control y supervisión (art. 13 y siguientes). Así pues, estos bancos debían trasladar al Ministerio de Hacienda todas las convocatorias de junta de accionistas y de administración, enviar copias de las actas de estas, enviar mensualmente el balance normalizado al ministerio, informarle de toda emisión de obligaciones acordada, facilitar a los inspectores las explicaciones o datos que les demanden para el mejor desempeño de su función y «para que la intervención de estos sea tan eficaz cual lo requiere el interés público», etc. Un último aspecto del reglamento hace referencia al incumplimiento de los inspectores de sus funciones, estableciendo que, una vez motivado el incumplimiento, al inspector se le demandarían responsabilidades, y su caso, incluido su cese si llegaba a producirse, sería publicado en la *Gaceta* oficial (art. 18).

Con respecto a las sociedades de crédito, la información disponible en el AHN es muy escasa. Como ocurría con los bancos de emisión, en la mayoría de los casos al

Ministerio de Hacienda solo se enviaban los balances. Pero la situación cambió en la década de 1860 con el Real Decreto de 1865 de establecimiento de inspecciones. A pesar de ello, en el AHN no hay muchos datos sobre las inspecciones realizadas en estos años. Los informes más completos son los relativos a la Sociedad Valenciana de Crédito y Fomento, una de las mayores entidades de inversión españolas, en 1867 y 1868. La documentación indica que el inspector conocía la situación de la sociedad de crédito:

Esta Inspección no puede dejar de señalar que en el activo de la misma figuran por cantidades importantes valores cuya depreciación actual es manifiesta y a todas luces importante. Los pagarés, por ejemplo, aparte del valor de las firmas que los representan, se encuentran garantizados por ferrocarriles, cuyo valor actual es bien precario, dada la situación que hay entre las compañías de hierro. En la misma cartera figuran por cantidades de valor acciones de las diferentes sociedades de crédito. Estos valores no representan ciertamente la garantía que en su día les era propia y que guardaba relación con el propio estado de dichos establecimientos, alimentada por la confianza general que hoy les niega el público¹⁴.

La Sociedad Valenciana de Crédito y Fomento desplegó entre 1864 y 1868 numerosas medidas para no deshacerse de su cartera de inversión (compuesta mayoritariamente por valores ferroviarios devaluados), mientras imponía moratorias para el pago de sus compromisos, principalmente para los pequeños inversores que habían adquirido las obligaciones emitidas por la sociedad, pero también a los titulares de cuentas corrientes. Esta política originó un descenso irreversible en su activo en los años siguientes, acompañado de pérdidas constantes para los accionistas (Ródenas, 1978). Por su parte, como hemos visto, los informes del inspector de sociedades de crédito que entre 1866 y 1868 visitó e inspeccionó la entidad se limitaron a constatar su crítica situación contable y a respaldar las decisiones adoptadas por el consejo de dirección, no mostrando una actitud ni criterio críticos hacia una situación que era irreversible debido, en última instancia, a la excesiva concentración de riesgos en la inversión ferroviaria.

Otras sociedades de crédito también enfrentaron los primeros signos de la crisis de la década de 1860, como las de Valladolid (Crédito Castellano, Sociedad de Crédito Industrial Agrícola y Mercantil, y Unión Castellana) y Sevilla (Crédito Comercial de Sevilla). Su caída fue acelerada por problemas como la mala gestión, la especulación con sus propias acciones, el entrelazamiento de recursos a largo plazo con fondos a corto plazo, la opacidad en los balances, préstamos a los gerentes y accionistas garantizados por sus propias acciones y corrupción en la dirección. La supervisión no logró proteger a los accionistas minoritarios y a los acreedores, y las inspecciones desde 1865 no desembocaron en medidas correctivas por parte del Gobierno. Se observaron prácticas similares y pérdidas de capital en entidades en Barcelona, Bilbao, Santander y Cádiz, sin una intervención efectiva del Gobierno (Tortella, 1973). En cuanto a las sociedades de crédito francesas, la Compañía General de Crédito (Prost) se declaró en bancarota en octubre de 1864; la Sociedad Española Mercantil e Industrial (Rothschild) lo hizo en 1868, mientras que la más grande, Crédito Mobiliario (Pereire), sobrevivió hasta el siglo XX, pero tuvo serias dificultades debido a la devaluación de su cartera de valores ferroviarios.

El principal problema, por tanto, fue que la labor de supervisión no se vio acompañada de medidas eficaces para obligar a las entidades a remodelar su actividad.

14 AHN, leg. 439.

Cuadro 2.5

Las crisis bancarias en España de 1847 y 1864

| | Causas | Efectos |
|-------------|---|--|
| Similitudes | Transmisión internacional. | Efectos sobre la regulación (Ley de las SA de 1848 y Ley Bancaria de 1851 / Ley de las SA de 1869 y Ley Bancaria de 1869). |
| | <i>Boom</i> económico precedente. | Reducción de los depósitos y de los créditos. |
| | Riesgo de crédito e inversiones fallidas. | Crisis bursátil. |
| | Gestión imprudente. | |
| | 1847-1848 | 1864-1866 |
| Diferencias | Crisis de liquidez. | Crisis de solvencia. |
| | Actitud activa del Gobierno. | Actitud pasiva del Gobierno (ajuste del mercado). |

FUENTE: Elaboración propia a partir de Martín-Aceña (2013).

Es decir, al igual que en el caso de los bancos emisores, aunque se llevaron a cabo actividades de supervisión e inspección, se hicieron demasiado tarde y cuando los problemas de las entidades eran difíciles de revertir. Por tanto, además de tardía, la supervisión no contó con poder coercitivo para hacer cumplir la normativa, lo que la condenó a la ineficacia. Esta falta de capacidad coercitiva por parte de las autoridades, particularmente en las sociedades de crédito, podría reflejar un problema de captura del supervisor. Finalmente, en 1870 la mayoría de las sociedades de crédito habían desaparecido, y las que sobrevivieron lo hacían en condiciones mínimas de funcionamiento.

Se puede afirmar, por tanto, que el primer experimento de supervisión bancaria ligada al *boom* financiero de las décadas de 1850 y 1860 acabó de manera brusca. Por un lado, hacia 1870 la mayor parte de las sociedades de crédito habían desaparecido u operaban bajo mínimos. Además, algunos bancos de emisión también desaparecieron arrastrados por la crisis financiera, y los que continuaron evidenciaban la escasa efectividad que habían tenido los CR. Por otro, los acontecimientos políticos de 1868 en España (triumfo de la Revolución y exilio de la reina Isabel II) propiciaron un cambio de la política económica y en el rumbo de la regulación bancaria, que desde entonces y hasta entrado el siglo XX tendió a la libertad de acción y a la carencia de mecanismos formales de control.

El cuadro 2.5 permite realizar una comparación de las crisis financieras de 1847-1848 y 1864-1867, y de sus efectos regulatorios. Un rasgo común fue que ambas coyunturas estuvieron precedidas por un período de bonanza económica. En la crisis de 1847-1848, la prosperidad estuvo ligada al auge de las manufacturas catalanas, la explotación del mineral de hierro vasco y la aparición de las primeras compañías ferroviarias, mientras que la etapa anterior a la crisis de 1866 estuvo principalmente vinculada a la expansión del negocio del ferrocarril. Ambas, además, se produjeron en un contexto de crisis financiera internacional. Sin embargo, mientras que la crisis de 1847 fue una crisis de liquidez, la de 1867 fue una crisis de solvencia. Las dificultades bancarias fueron el origen de la ley de 1848, caracterizada por una fuerte intervención, y de la ley de 1851, que introdujo formalmente la supervisión bancaria. En ambos casos el Gobierno respondió activamente introduciendo un nuevo marco legislativo intervencionista. El cambio político de 1868, por su parte, propició en lo sucesivo un menor control gubernativo

y una mayor confianza en el mercado como regulador de la actividad bancaria. En ese contexto, en suma, se produjo la supresión de los CR y de los inspectores de sociedades de crédito.

2.3 El *laissez-faire* bancario (1870-1920)

La Revolución de 1868 abrió paso a una época de sucesivos cambios políticos en España, con una elevada inestabilidad que acabó con un régimen revolucionario hasta 1871, una monarquía parlamentaria extranjera hasta inicios de 1873, la I República desde entonces y hasta finales de 1874, cuando volvió la monarquía Borbón mediante un golpe del ejército en diciembre de ese año, que perpetuó el régimen monárquico hasta 1931. Esta fragmentación política tuvo su reflejo en una costosa guerra civil en el país, y se produjo de manera simultánea a la creciente insurrección colonial de la isla de Cuba. Todo ello propició que el programa económico del período, marcado en principio por el liberalismo de los revolucionarios, se pusiera en funcionamiento de manera muy parcial y en medio de profundos problemas presupuestarios (Tortella, 1973). Dicho programa, además, mostró influencias de las ideas de economistas como Cobden o Bastiat, que tuvieron amplia difusión en España desde la década de 1840 y contaban con partidarios entre algunos de los ministros españoles con responsabilidades económicas (Lluch y Almenar, 1999). El objetivo era promover y modernizar la economía a través de un conjunto de políticas económicas liberales, incluyendo el libre comercio y la libertad para iniciativas industriales. La primera medida legal tomada por el nuevo Gobierno revolucionario fue la derogación de la Ley de Sociedades Anónimas de 1848, mediante el Decreto de octubre de 1868, al objeto de fomentar la libre creación de empresas y eliminar trabas intervencionistas, rubricado por el ministro de Fomento Ruiz Zorrilla. De manera general, para todas las sociedades anónimas se declaraba lo inadecuado e inútil que había supuesto el control gubernamental sobre la actividad de las empresas:

después de creada una Sociedad, el gobierno, por medio de sus agentes, la persigue y fiscaliza; multiplica las precauciones contra ella, vigila sus menores detalles administrativos y mata su espontaneidad [...] en cada Sociedad un Agente nombrado por el Gobierno representa al Estado, siempre vigilante y celoso, y sin embargo, esta vigilancia y este celo son de todo punto estériles; ni evitan el mal, ni procuran el bien [...]. Lo que con semejante legislación anti-económica se consigue, es poner trabas al comercio y a la industria, anular el espíritu de asociación, dificultar la constitución de las Compañías bajo principios racionales y justos, adormir a los accionistas en una mortal confianza¹⁵.

Para continuar de la siguiente forma en un alegato hacia la libertad de acción y de responsabilidad de los inversores:

Cree el Ministro que suscribe que lo más oportuno y lo más prudente es volver al Código de Comercio y a sus procedimientos sencillos y expeditos. Bien comprende que no basta la libertad para impedir quiebras y prevenir crisis, porque en la asociación, como en todo lo humano, existen males inevitables; pero dentro de la libertad y no en un espíritu reglamentario deben buscarse los remedios a esos males. Aprendan los accionistas lo que es una Compañía por acciones, aprendan cuáles son sus derechos y sus deberes, elijan con conciencia plena de lo que

¹⁵ Decreto de 28 de octubre de 1868.

hacen sus Directores y sus Consejos de administración, exijan publicidad en los actos y responsabilidad en los mandatarios, borren toda limitación oligárquica¹⁶.

Uno de los primeros aspectos en los que tuvo efecto el cambio de orientación de la política económica fue el de la regulación bancaria, lo que en 1869 se tradujo en la supresión de la figura de los CR y del resto de la estructura supervisora de los bancos y sociedades de crédito que venía funcionando desde 1856, mediante el Decreto de 10 de diciembre de 1868 del ministro de Hacienda, Laureano Figuerola. El propio decreto hacía balance de la supervisión bancaria llevada a cabo durante las últimas dos décadas, con el fracaso conocido, para justificar el giro de la nueva normativa:

La legislación vigente sobre creación y funciones de los Bancos de emisión y descuento y de las llamadas Sociedades de crédito exige profundas reformas [...] tiene uno de los mayores inconvenientes observados en esta, y es el de reservar al Estado la misión imposible de vigilar los actos y funciones de la Sociedad, imponiendo al mismo una responsabilidad gravísima, y contribuyendo quizás a facilitar toda clase de abusos, por la seguridad que inspira al accionista la errada creencia de que aquella vigilancia puede ser eficaz para impedirlos [...]. De nada ha servido para impedir la ruina de aquellas instituciones el celo, que el Ministro de Hacienda no pone en duda, de los Comisarios y de los Inspectores, siendo completamente estéril el gasto impuesto a las Compañías para sostener a los citados funcionarios¹⁷.

La supresión de los CR (art. 2 del decreto) tuvo dos excepciones: por un lado, la del Banco de España, que no vio eliminada la equivalente figura del gobernador, y, por el otro, el Banco de Barcelona, que mantuvo la emisión monetaria y el CR hasta 1874. Además de las dos mayores entidades del país, eran, como indicaba la norma, los dos principales prestamistas del Estado. Por su parte, se suprimían también las inspecciones de las sociedades de crédito creadas cuatro años antes. Los CR eran sustituidos en sus funciones controladoras (emisión de billetes, etc.) por funcionarios del Ministerio de Hacienda en cada provincia. Las otras atribuciones de los anteriores controladores pasaban a ser responsabilidad de las juntas directivas de cada banco (art. 3), y, en general, hasta que se aprobara una nueva ley bancaria todas las entidades de crédito pasaban a estar bajo la dependencia de los gobernadores provinciales (art. 4). Los nuevos responsables de la política bancaria reconocían, en todo caso, la potestad del Gobierno de realizar visitas de inspección a las entidades «cuando lo estime oportuno o mediante justa causa» (art. 5) «o en casos extraordinarios que ocurran, ya cuando se promuevan reclamaciones que fuera procedente esclarecer por este medio» (art. 7). Por último, los bancos y sociedades de crédito debían seguir con la política de transparencia de la información contable, ya que seguían obligados a publicar mensualmente en la *Gaceta* oficial el balance de situación, teniendo que enviar una copia al ministro de Hacienda.

Una vez desmontado el sistema legal de supervisión en funcionamiento desde 1856, el compromiso de derogar la normativa bancaria anterior y sustituirla por una nueva regulación se produjo en menos de un año. Presentada ante las Cortes por el ministro de Fomento, Manuel Ruiz Zorrilla, el 22 de marzo de 1869 y aprobada en octubre del mismo año¹⁸, la ley declaraba en su primer artículo «la libre creación de Bancos territoriales,

¹⁶ Decreto de 28 de octubre de 1868.

¹⁷ Decreto de 10 de diciembre de 1868.

¹⁸ Ley de 19 de octubre de 1869.

agrícolas y de emisión y descuento, y de Sociedades de crédito, de préstamos hipotecarios [...]». Además, en la línea del decreto del año anterior sobre sociedades anónimas, la motivación de la ley insistía en su orientación liberal: «Toda intervención administrativa en las sociedades mercantiles e industriales es injusta; es inútil [...] es pernicioso como la ciencia económica lo demuestra». La norma dejaba claro que, a partir de ese momento, la industria bancaria dejaba de estar bajo la supervisión pública, y que, al igual que otras actividades económicas que tomaban la forma empresarial de sociedad anónima, «las Sociedades que se constituyan desde la publicación de esta ley no estarán sujetas a la inspección y vigilancia del Gobierno, y las cuestiones que se susciten sobre su índole, derechos y deberes de los socios, cumplimiento de estatutos y demás serán de la competencia exclusiva de los Tribunales» (art. 10). Es decir, la responsabilidad de la vigilancia pasaba así a los consejos de administración de las entidades y, por extensión, a los propios accionistas, a través de los mecanismos que les otorgaba el Código de Comercio. Finalmente, la ley permitía a los bancos de emisión seguir emitiendo billetes (art. 4), así como también obligaciones al portador a las sociedades de crédito (art. 6), con las condiciones que consideren convenientes, siempre que así lo reconozcan sus Estatutos, y con la condición de poner cada emisión en conocimiento del público y del gobernador de la provincia y del Gobierno, dentro del plazo de 30 días. Finalmente, manteniendo la práctica iniciada a mitad del siglo sobre transparencia contable, todos los bancos debían realizar anualmente balances con arreglo al Código de Comercio, que después de examinados y aprobados en la junta general de accionistas debían remitirse al gobernador de la provincia, acompañados del certificado del acta de aprobación de aquella. Además, mensualmente los bancos debían publicar dichos balances en la *Gaceta de Madrid* y en las gacetas y boletines oficiales de cada provincia (art. 4).

A efectos de supervisión, el escenario básico de autocontrol bancario combinado con publicidad en las cuentas no iba a alterarse en exceso hasta las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, la inestabilidad política y económica de esos años aún tuvo una expresión más en los intentos de 1872 de restablecer un cierto control gubernamental sobre los bancos, aunque dicho intento apenas llegó a ser una realidad. Así, en febrero de 1872 el ministro de Fomento¹⁹ promovió un nuevo decreto cuyo origen estaba, en su opinión, «en el estado anormal de la inspección y vigilancia de los bancos» tras la supresión del CR y de los inspectores de bancos y sociedades de crédito, por los decretos y leyes de 1868 y 1869 ya explicados. A su juicio, la nueva normativa que presentaba a los diputados:

no desea ni propone el restablecimiento de los Comisarios regios. Pero esto no impide que ante las pocas facultades que a los Contadores de Hacienda pública les otorga la legislación vigente, y ante las amplias pero poco definidas que se conceden a los gobernadores de provincia [...] se presente como natural, oportuno y conveniente una inspección que, dejando a los Bancos toda su libertad y sin coartarla en lo más leve, ilustre al Gobierno sobre todos aquellos puntos de que importa tener conocimiento exacto acerca de la manera especial de funcionar cada uno de ellos.

Para ello se propone la creación de «Delegados del Gobierno cerca de los bancos de emisión» (como antes, a excepción del Banco de España y el Banco de Barcelona), cuyas funciones, retribuidas también ahora por cada banco, «serían suficientes para que

¹⁹ Desde el decreto del Ministerio de Hacienda de 4 de julio de 1870 las competencias sobre normativa bancaria pasaron al Ministerio de Fomento.

el Gobierno pueda evitar estar haciendo uso constante de mandar girar a los mismos visitas extraordinarias, las cuales no suelen dar otro resultado que poner en evidencia males ya irremediables, pero que advertidos antes hubieran podido evitarse o hacerse menos funestos en sus consecuencias». Tanto en los detalles —menores salarios para los denominados delegados del Gobierno que para los CR— como en el fondo —cierta supervisión constante y diaria, más allá de las visitas de inspección— esta propuesta iba claramente en contra de lo expresado en las leyes de Libertad de Empresa (1868) y Libertad Bancaria (1869), por lo que su desarrollo y aplicación fue muy criticada. Las presiones ejercidas por la mayor parte de los bancos tuvieron como consecuencia la anulación del decreto y su sustitución por otro apenas cuatro meses después. En junio de 1872 un nuevo ministro de Fomento, Echegaray, en un decreto muy breve anulaba la reciente normativa inspectora y la figura del delegado del Gobierno en cada banco, y definitivamente dejaba la situación tal y como marcaba la Ley Bancaria de 1869. Es decir, la función inspectora y supervisora se dejaba bajo la junta de accionistas, encargada de realizar y dar publicidad a los balances mensuales y anuales, así como de enviarlos al gobernador de la provincia. Al margen de los dos bancos mayores, España y Barcelona, excepciones en la ley, el conjunto de la banca privada española mantuvo esta situación de ausencia de supervisión externa hasta el primer tercio del siglo XX.

Poco después se produjo la aprobación de la última normativa bancaria de importancia del siglo XIX, el decreto de 1874 que otorgaba el monopolio de emisión monetaria al Banco de España, pero que a efectos de supervisión no alteraría la situación de la banca privada. Una vez más, la crítica situación política y financiera nacional (Gobierno provisional salido de un golpe militar que acabó con la República, déficit público desatado por la guerra civil y los conflictos en Cuba) condicionó la cesión del monopolio emisor al Banco de España a cambio de un compromiso de préstamo de 500 millones de pesetas en diversos anticipos. El decreto incluía, lógicamente, la disolución —o fusión con el banco nacional— de los bancos emisores existentes, que, generalmente, se avinieron al acuerdo, creando así la primera red de sucursales del Banco de España por todo el territorio nacional (Tedde, 2015; Castañeda, 2001). La creación de esta red de sucursales a cargo del Banco de España desde 1874 propició la creación de un sistema propio de supervisión e inspección de sucursales, que ha sido objeto de investigación (Moreno, 2009). Las primeras sucursales del Banco de España, las de València y Alicante, abiertas en 1858, solo contaban con un inicial sistema de vigilancia, compuesto por el envío de información regular y la realización de alguna visita de inspección²⁰. Sin embargo, la concesión del monopolio emisor y la formación de la red por todo el país obligó a crear un sistema de vigilancia de las sucursales y de la circulación de billetes más complejo. Como destaca Castañeda (2001), el banco central abrió hasta 1876 quince sucursales, en 1883 cinco más, y finalmente, entre 1884 y 1892, 33 más. De esta forma, el proceso de implantación del billete único por todo el país se apoyó en esta red, que hacia 1912 contaba con 61 sucursales fuera de Madrid. En ese tiempo, el Banco de España desarrolló un sistema de vigilancia que fue perfeccionándose con el tiempo, en especial durante la década de 1880, ya que las visitas periódicas de inspección a las sucursales revelaban numerosos incumplimientos de la normativa. Para ello, en 1884 el Banco creó un Cuerpo de Inspectores específico de las sucursales, que, aunque reducido en número, al menos al principio resultó efectivo en cuanto a la supervisión. Los inspectores debían realizar inspecciones a las sucursales, teniendo acceso *in situ* a la situación de cada oficina (Moreno, 2009).

20 Aunque la red de sucursales del Banco de España se configuró entre las décadas de 1870 y 1890 de manera previa, en 1858 el Banco puso en funcionamiento las sucursales de València y Alicante. Hasta el decreto de 1874 fueron las únicas fuera de Madrid. Sobre su origen y funcionamiento, véase Cuevas (2016).

En todo caso, la banca privada quedó al margen del proceso de coordinación y vigilancia de sus sucursales del banco central, ya que durante el último tercio del siglo XIX la normativa bancaria básica no cambió, así como tampoco la específica sobre supervisión. El hecho normativo más destacable en este sentido fue la aprobación en 1885 de un nuevo Código de Comercio, mediante el que debían regirse las sociedades anónimas como los bancos. El Código de 1885 contenía siete artículos sobre los bancos de emisión y descuento (aunque la emisión estaba suspendida debido al monopolio concedido al Banco de España) y solo tres de ellos hacían referencia al control bancario, aunque se omitía explícitamente la inspección gubernativa de las sociedades anónimas por acciones. Para los bancos el Código establecía, por un lado, la obligatoriedad de mantener en la caja al menos una cuarta parte de los depósitos, cuentas corrientes y billetes en circulación (art. 180), y, por otro, mantuvo la obligación de publicar mensualmente el estado de sus actividades en la *Gaceta* oficial de la provincia. De esta forma, la supervisión se trasladó del control gubernamental a la gestión corporativa del riesgo. La gestión del riesgo recayó únicamente en manos de los gestores bancarios, sin que todavía un banco central actuara como prestamista de última instancia ni existieran inspecciones periódicas por parte del Ministerio. Las únicas herramientas disciplinarias eran la publicación de balances y el propio mercado. Desafortunadamente, demostraron ser insuficientes durante el contagio internacional de 1882 y la crisis de Baring en 1890, que provocó una reducción del 30 % en los pasivos del sector bancario español (Martín-Aceña, 2013). Esta supervisión más enfocada al mercado, sin intervención del Gobierno o del Banco de España, persistió hasta la década de 1920, marcando un cambio respecto al régimen intervencionista anterior y subrayando la naturaleza cambiante de la supervisión.

Con ese armazón legal tan poco intervencionista, durante las tres décadas siguientes la banca privada tuvo un desarrollo notable (Tedde, 1974), aunque no tan intenso como el de los años 1850-1860, en un mercado financiero nacional poco integrado (los mayores bancos todavía no se habían extendido más allá de su ciudad de origen) y en el que las cajas de ahorros comenzaban a constituir una competencia real para los bancos en cuanto a la captación del pequeño ahorro. Eran consideradas instituciones benéficas, y desde la Ley de Cajas de Ahorros de 1880 quedaron bajo la supervisión gubernamental y de las autoridades locales, que fomentaron su aparición en todas las regiones, especialmente en zonas rurales donde no llegaba la banca privada; así, hacia 1900 ya existían 65 cajas de ahorros, repartidas por todo el país (Martínez Soto y Cuevas, 2004).

La evolución de la banca española desde 1874 hasta 1900 estuvo caracterizada por la expansión de las entidades bancarias y de su actividad. Además, la intermediación financiera se extendió por toda la geografía nacional. La relación de los activos financieros respecto al PIB estaba en torno al 8 % en 1873 y se cuadruplicó a inicios del siglo XX (Blasco y Sudrià, 2016, p. 53). De hecho, entre 1874 y 1914 se multiplicaron por cinco las cuentas corrientes y los depósitos de los clientes, y el crédito al sector privado se multiplicó por más de diez (Tedde, 1974). A pesar del impacto de las crisis de 1882 y 1890, hacia finales del siglo existían en España unos 40 bancos, más del doble que veinte años antes. Al inicio del siglo XX el crecimiento económico y financiero se tradujo en una oleada de fundaciones de nuevos bancos, muchos de ellos respaldados por el retorno de capitales americanos tras la finalización de las guerras coloniales en 1898. Una parte de estos nuevos bancos —entre 1900 y 1914 se crearon alrededor de 50— provenían de casas de banca comerciales o familiares que alcanzaron en estos años la condición de sociedad anónima bancaria. Además, se trataba ahora de bancos de mayores dimensiones que en el siglo anterior, lo que les permitió extender sus actividades más allá de sus lugares de origen. Aunque no todo el proceso tuvo un signo positivo, ya que junto a la apertura

de nuevos bancos también se produjeron bajas y dificultades: entre 1900 y 1914, 20 bancos fueron liquidados, entre ellos once que habían nacido entre 1900 y 1901, generalmente de capital escaso y deficiente gestión.

En ese clima de euforia inversora en sociedades bancarias, y también de crisis en entidades generalmente pequeñas, en 1910 se planteó un proyecto de ley para regular la función inspectora de las actividades de las sociedades anónimas y, más en concreto, de los bancos (Proyecto de Ley de Inspección de Bancos y Sociedades Anónimas)²¹. Es interesante destacar que en este mismo período se realizaron en otros países proyectos similares. Por ejemplo, en el caso de Canadá en 1909, el director general de Nova Scotia preparó un folleto titulado *Bank Inspection: The Necessity for External Examination*, en el que pedía la «inspección gubernamental de los bancos, o la auditoría independiente de los mismos por otros medios» y envió varias copias a los miembros del Parlamento. Sin embargo, su propuesta no fue considerada y no recibió el apoyo ni de la Canadian Banking Association ni de las autoridades bancarias (Kyer, 2017). Todo parece indicar que en esos años existía una creciente preocupación por la cuestión de la supervisión²².

El proyecto de ley de 1910 se inspiraba en la reciente legislación sobre las compañías de seguros, aprobada en 1908²³. En esa ley se creaba en el Ministerio de Fomento un Cuerpo de Inspección de Seguros (a cargo del presupuesto público) dotado de personal técnico para realizar visitas periódicas a las compañías de seguros, lo que complementaba su obligación anual de publicación de sus balances. De hecho, el ministro de Fomento que en 1910 presentó en el Senado el proyecto de ley de inspección bancaria, Fermín Calbetón, cuando era solo senador y aun no ministro, había participado activamente en los debates de la ley del seguro entre 1907 y 1908, por lo que era buen conocedor de los asuntos referidos a los negocios financieros, así como de las regulaciones bancarias y de seguros de países europeos y americanos²⁴. Calbetón fue ministro de Fomento entre febrero de 1910 y enero de 1911, y su proyecto de ley de inspección bancaria fue una de sus principales iniciativas, aunque fracasada debido a la súbita disolución de las cámaras legislativas en enero de 1911. Una vez retomada una nueva legislatura en marzo de 1911, Calbetón no fue reelegido ministro y el proyecto no volvió a plantearse. En todo caso, su existencia y su propia naturaleza muestran la persistencia de ideas económicas procedentes del siglo anterior y que se reproducían periódicamente, principalmente el debate de la libre empresa y de la intervención administrativa sobre ella.

El proyecto de ley fue presentado en el Senado en octubre de 1910, y fue debatido en varias sesiones durante los meses de noviembre y diciembre, cuando la comisión encargada del proyecto acabó cerrando una propuesta ligeramente modificada del texto original. Los principales puntos del debate se resumen en tres. Primero, como se ha dicho, buena parte de la discusión entre los senadores se centró en si era necesaria y conveniente

21 Proyecto de 22 de octubre de 1910. Véase también Ministerio de Fomento (1910).

22 En la segunda parte del memorándum que se preparó para la elaboración de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, se realizó un resumen de las medidas de ordenación bancaria en distintos países y se indicó que Inglaterra, Bélgica, Alemania, Japón y Estados Unidos habían establecido un repertorio de medidas relativas a la inspección de bancos (Ministerio de Hacienda, 1921, segunda parte, capítulo IV, p. 9).

23 Ley de 14 de mayo de 1908.

24 De hecho, la ley del 14 de mayo de 1908 creó en el Ministerio de Fomento una sección de Inspección de Seguros (financiada con el presupuesto público) con personal técnico encargado de realizar visitas periódicas a las compañías de seguros, lo que complementaba su obligación anual de publicar sus estados contables. La diferencia entre la estricta supervisión de las compañías de seguros y la falta de supervisión del sector bancario, que apenas se reguló entre 1890 y 1920, puede atribuirse a la importante presencia de compañías de seguros multinacionales en España, lo que hizo que hubiese un interés especial por controlar su actividad. Para conocer el funcionamiento de las compañías de seguros extranjeras en España, consultar Pons Pons (2008).

la intervención administrativa sobre el funcionamiento de los bancos por acciones, como había ocurrido durante las décadas de 1840-1860, reproduciéndose los argumentos en favor de una mayor o menor libertad de actuación de las empresas. Esta cuestión derivó, en segundo lugar, en el cuestionamiento de la normativa propuesta por parte de diversos senadores, debido al supuesto solapamiento de funciones del proyecto de ley con el propio Código de Comercio y las sanciones allí previstas para el caso de irregularidades contables de las empresas. Algunos senadores opuestos al proyecto de inspección bancaria trataron de desviar el debate hacia la reforma del propio Código de Comercio, ya que —según su opinión— no era suficientemente garantista con los accionistas, lo que hacía más necesario el reforzamiento de su carácter sancionador. En tercer y último lugar, también se debatió sobre si las inspecciones a los bancos nacionales debían extenderse a los extranjeros, así como cuestiones relativas al derecho de los accionistas para demandar una inspección en determinadas circunstancias. Algunas de estas cuestiones sufrieron modificaciones con el debate, aunque muy ligeras.

El proyecto de ley era relativamente breve, ya que solo contenía 12 artículos. Una vez definidas las compañías a las que afectaría esta ley (art. 1), el artículo 2 entra de lleno en la cuestión supervisora, estableciendo que «se crea en el Ministerio de Fomento, bajo la dependencia de la Dirección General de Comercio e Industria, un Centro que se denominará Registro e Inspección General de Bancos y Sociedades Anónimas, que entenderá en todos los servicios de inscripción, archivo e inspección de las Sociedades a que se refiere el artículo 1.º de este proyecto». Se nombraría, además, un jefe del Centro de Inspección, con categoría de jefe de administración del ministerio, y que debía ser «persona de reconocida competencia en estos asuntos». Se establecía la incompatibilidad de ese cargo con aquellas personas que en los últimos cinco años hubieran sido gerentes, administradores o consejeros de cualquier firma mercantil o industrial (art. 3). Para el desarrollo de la labor de inspección debía crearse un Registro especial, obligatorio, gratuito y público, en el que habían de inscribirse todas las sociedades afectadas por la ley (las ya inscritas en el Registro Mercantil debían remitir una copia de su inscripción al nuevo Registro). Al Registro también debían enviar los bancos toda la información disponible sobre estatutos, cargos representativos, consejo de administración, modificaciones de este, etc.; también la información y publicidad contables que la sociedad generase (informes, reparto de beneficios, documentos relevantes para los accionistas, etc.; art. 4). A su vez, los balances debían enviarse una vez al año a la inspección y, si esta detectaba falta de información o de claridad, la propia inspección les facilitaría modelos de balances y cuentas ajustados a la norma (art. 5).

Las partes más importantes del proyecto se refieren, por un lado, a las inspecciones y, por otro, al Cuerpo de Inspectores, además de la sección relativa a las sanciones. Las inspecciones (art. 6) podían ser voluntarias u obligatorias. Las primeras resultaban de la petición del consejo de administración del banco o de la mayoría de su asamblea de accionistas. Las obligatorias se producirían cuando lo solicitasen accionistas que representasen al menos el 1 % del capital social, o también tenedores del 15 % de obligaciones emitidas²⁵. En ambos casos la inspección sería pagada por las propias firmas, mientras que las inspecciones anuales se consideraban gratuitas. Para la tarea inspectora se creaba un Cuerpo de Contadores, dependientes de la Inspección General de Sociedades Anónimas. En el preámbulo del decreto, el ministro Calbetón ya había señalado que el Cuerpo de Contadores estaría formado «por individuos que posean título

²⁵ La cifra del 15 % fue consecuencia de la aceptación de enmiendas en el debate político, ya que en el proyecto inicial la cifra mínima de accionistas era el 10 %.

de Profesor, Contador o Perito mercantil, y serán nombrados mediante concurso de oposición para mayor garantía de su suficiencia e idoneidad», tal y como se acabó acordando. El cuerpo de 15 contadores tendría su base en Madrid, debiendo sus miembros distribuirse por regiones las inspecciones que el Servicio de Inspección les mandara realizar. Las principales funciones de los contadores serían: inspeccionar, en los casos que proceda, la evolución y la contabilidad del banco, así como redactar a continuación una memoria resumen de la inspección. También debían llevar un historial de cada una de las firmas de cada región atribuida a cada contador. Asimismo, los contadores podían asistir, si el ministerio o el jefe de Inspección así lo consideraban, a las asambleas y juntas de las entidades, y lo harían obligatoriamente en caso de que lo demandase un número de accionistas que representaran el 15 % del capital social. Finalmente, el artículo 10 está dedicado a los incumplimientos de las normativas impuestas, que serían castigadas con sanciones económicas determinadas por el Ministerio de Fomento, previo expediente con audiencia de los gestores del banco o entidad interesada. En última instancia, los incumplimientos reiterados podrían desembocar en la disolución de la firma.

Esta fue la última iniciativa llevada a cabo en el campo de la inspección de la banca en España antes de la Primera Guerra Mundial, ya que, una vez disueltas las cámaras legislativas en 1911, el proyecto de inspección no se retomó y quedó olvidado, como muchas otras iniciativas legislativas de estos años. Debe tenerse en cuenta que durante el reinado de Alfonso XIII la fuerte inestabilidad política incidió en la legislación económica, ya que la corta duración de los Gobiernos tuvo efectos directos sobre los ministerios económicos, como los de Hacienda y Fomento. Así, entre 1902, inicio del reinado de Alfonso XIII, y el advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera en 1923, se sucedieron 36 Gobiernos, lo que implicó 44 relevos al frente del Ministerio de Hacienda, con 13 personas diferentes (Comín, Martín-Aceña y Martorell, 2000). En el caso del Ministerio de Fomento, los relevos fueron 46 y el número de personas al frente fueron 32. Además, la Primera Guerra Mundial tuvo efectos directos sobre el sector bancario, con quiebras de algunos bancos incluídas (Martín-Aceña, 2013 y 2022).

Como hemos señalado, no hubo supervisión bancaria en España entre 1870 y 1921, lo que también incluía la insuficiencia de información contable normalizada y sistemática publicada por las propias entidades. Como se hacía eco la *Revista Nacional de Economía* en 1916:

Sería muy interesante conocer mensual, o trimestralmente por lo menos, la situación de los Bancos locales de España, cuyos balances nos suministrarían interesantes indicaciones acerca del estado y evolución del mercado de capitales disponibles. Por ellos vendríamos en conocimiento de la abundancia o escasez de disponibilidades, del precio del dinero, de su inversión en préstamos, descuentos, pignoraciones, dobles y demás operaciones usuales. Desgraciadamente, tal estudio no puede hacerse sino con relación al período anual, por la desidia y apatía de que dan pruebas la mayor parte de tales establecimientos en la publicación de sus respectivos balances [...]. Añadiremos que algunos de estos balances se redactan en forma tan breve y sintética, que se hace difícil desentrañar su verdadero sentido; muchos no detallan la cartera en el activo ni distinguen la de efectos de la de valores, otros no separan en el pasivo las cuentas a la vista de las a plazo, y no faltan otros, aunque pocos, que al consignar el volumen de sus depósitos de valores, no indican la parte de estos constituida en garantía de operaciones, datos todos del más alto interés para apreciar la situación de cada establecimiento²⁶.

26 *Revista Nacional de Economía*, 1916, agosto-septiembre, vol. 1, n.º 3, p. 94.

La única excepción fue la supervisión interna de sus oficinas por parte del Banco de España, que, como se indicó, aun no actuaba como verdadero banco central a efectos de supervisión. De hecho, incluso en el caso de los bancos con problemas, no hay evidencia de que el Banco realizase o promoviese ningún tipo de inspección bancaria. Un claro ejemplo sería el Banco Hispano Americano. Esta entidad se fundó en 1901 con capital procedente de las antiguas colonias americanas y, desde sus inicios, tuvo fuertes conexiones con México (Marichal, 2017). La entidad tuvo una gran expansión desde su creación, hasta que dicha prosperidad se vio truncada por la crisis mexicana de 1913. El resultado fue un fuerte pánico bancario, con retiradas masivas de depósitos en diciembre de ese año, lo que obligó a la entidad a suspender pagos. El Banco Hispano Americano solicitó al Banco de España 60 millones de pesetas, pero este se negó a concederlos. El Banco de España tampoco aceptó una segunda petición de 40 millones. No consta que el Banco de España realizara ningún tipo de inspección para evaluar la situación del Banco Hispano Americano. De hecho, este se negó a enviar al Banco de España una lista de deudores, porque iba en contra del art. 10 de su estatuto. También se negó a mostrar la composición de sus inversiones (Tortella y García Ruiz, 1994 y 1999). Se abrió entonces un proceso de negociaciones y, finalmente, un mes después (enero de 1914), el Banco de España concedió al Banco Hispano Americano 12 millones de pesetas, lo que permitió a la entidad continuar su actividad. Como se ha dicho, no hay constancia de que el Banco de España, antes de tomar esta decisión, realizara (o solicitase a terceros) ninguna inspección previa al rescate.

Tampoco puede afirmarse que la ayuda al Banco Hispano Americano respondiera a un renovado interés del Banco de España por preservar la estabilidad del sistema financiero. Como señala Martínez-Ruiz (2022), durante esos años el Banco de España no asumía entre sus funciones la de actuar como prestamista de última instancia. Por el contrario, sostenía que su principal responsabilidad era la defensa de los intereses de sus accionistas, lo que consecuentemente lo llevaba a resistirse a ayudar a otros bancos comerciales, que eran en ese momento sus competidores directos. Además, no consideraba que los problemas del Banco Hispano Americano pudieran poner en riesgo al conjunto del sistema financiero (Martín-Aceña, 2013). A pesar de ello, el Banco de España acabó actuando como prestamista de última instancia, probablemente como resultado de las presiones del Ministerio, aunque lo hizo de manera muy limitada: la ayuda concedida fue considerablemente menor a la solicitada y estuvo sujeta a estrictas garantías. En efecto, el Banco Hispano Americano tuvo que ofrecer avales en forma de títulos cotizables y se comprometió a desembolsar un dividendo pasivo equivalente al 10 % de su capital social (Martín-Aceña, 2013).

Otro de los bancos que tuvo problemas y recibió ayudas del Banco de España en 1914 fue el Crédito de la Unión Minera. Desde su creación en Bilbao en 1901, este banco siguió una política agresiva de captación de recursos y, por ejemplo, el banco pagaba un interés en las cuentas corrientes del 2 % (que el Banco de Bilbao, por ejemplo, no pagaba) y un 4 % en las cuentas de ahorro, que el resto de los bancos remuneraban con un 3 % (Alonso Olea, 2002). Desde el principio, el banco estuvo siempre muy vinculado a la industria minera. En 1914 el banco suspendió pagos y solicitó un préstamo de 20 millones de pesetas al Banco de España. El banco central respondió favorablemente, ya que las garantías aportadas eran de 42 millones de pesetas. Aunque tampoco en este caso hay evidencia de que se realizase una inspección, como señala Alonso Olea (2002), sí que se hizo una valoración de los avales, que aparentemente no superaban los 33 millones²⁷.

27 Carta de la sucursal del Banco de España al subgobernador del Banco de España de 4 de diciembre de 1914. AHBE, Dirección General de Sucursales, leg. 779.

Cuadro 2.6

Transformaciones del sistema financiero (1900-1935)

| Años | Número de bancos | Número de oficinas bancarias | Depósitos (a) | Activo total (a) |
|------|------------------|------------------------------|---------------|------------------|
| 1915 | 52 | — | 837 | 2012 |
| 1919 | 73 | 194 | 2.705 | 6.423 |
| 1920 | 91 | — | 3.223 | 7.944 |
| 1923 | 150 | 976 | 4.488 | 7.657 |
| 1930 | 211 | — | 6.749 | 12.425 |
| 1935 | 210 | 1.903 (b) | 7.262 | 13.296 |

FUENTES: Martín-Aceña (2011); oficinas bancarias: Muñoz (1978), Álvarez Llano y Andreu García (1986).

a Millones de pesetas.

b Año 1936.

2.4 La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y los desarrollos posteriores

2.4.1 La Ley de Ordenación Bancaria de 1921

Como hemos señalado, el cambio de siglo supuso una importante transformación del sistema financiero con la apertura de nuevas entidades, la expansión de los bancos por acciones y el aumento de la participación bancaria en las actividades industriales y de servicios (Martín-Aceña, 1985 y 2011). Esta expansión estuvo condicionada por la repatriación de capitales de las antiguas colonias y por la Primera Guerra Mundial. En el primer tercio del siglo XX la mayoría de las entidades se convirtieron en sociedades anónimas y se crearon algunas de las más importantes instituciones bancarias²⁸. Al estallar la guerra mundial, España se declaró neutral y, aunque inicialmente el conflicto afectó negativamente al sector bancario, a medida que avanzaba se produjo un aumento de la demanda de servicios financieros, lo que reforzó aún más la participación de los bancos en la actividad industrial (Muñoz, 1978; Roldán, García Delgado y Muñoz, 1973; Tortella y Palafox, 1984). Como indica el cuadro 2.6, el número de bancos pasó de 52 en 1915 a 91 en 1920, y se produjo un crecimiento tanto del volumen de activos como del capital desembolsado (Martín-Aceña, 2005). Además, mientras que en 1914 la mayoría de los bancos apenas tenían sucursales, en 1923 había casi mil oficinas repartidas por el territorio nacional, y durante los siguientes años hasta la guerra civil se multiplicaron casi por diez con respecto a 1914.

Por su parte, la presencia de la banca extranjera creció desde el inicio de la guerra, debido sobre todo a la posición estratégica de la economía española en el conflicto y a las facilidades fiscales, al menos hasta 1918. De hecho, entre 1916 y 1920 el número de sucursales de bancos extranjeros pasó de 20 a 43, y siguió aumentando, aunque a menor ritmo durante la década de los veinte (Roldán et al., 1973). El papel de estas entidades fue relevante en la década de 1920, pese a las trabas fiscales impuestas tras la guerra por la acción corporativa de la banca nacional. Así, además del convenio firmado

²⁸ Por ejemplo, el Banco Hispano Americano se fundó en 1900, el Banco de Vizcaya en 1901, el Banco Español de Crédito en 1902, el Banco Urquijo en 1918, el Banco Central en 1919 y el Banco Exterior de España en 1929.

entre el Comité Central de la Banca Española²⁹ y el Banco de España sobre bonificaciones en el redescuento de efectos y pignoración de la deuda pública, medidas fiscales posteriores (en 1920 y 1922) se unieron a las restricciones incluidas en la Ley de Ordenación Bancaria (LOB) de 1921 (por ejemplo, la exclusión de la banca extranjera de las Cámaras de Compensación, creadas en 1923). Pese a ello, su presencia en España continuó durante los años veinte, y fue la incidencia de la Gran Depresión sobre el comercio internacional la que propició su acusado descenso, imparable desde 1931 (García Ruiz, 2001).

El fin de la Primera Guerra Mundial provocó una gran agitación en el sector bancario, con la quiebra de algunos bancos. El restablecimiento de la competencia internacional puso de manifiesto que muchas de las empresas españolas creadas durante el conflicto eran inviables, y el 50 % de las empresas creadas entre 1916 y 1920 se disolvieron entre 1919 y 1923 (Roldán et al., 1973, y Muñoz, 1973). Los bancos españoles tampoco fueron capaces de adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por la paz. Pero no todos los problemas asociados a la banca fueron motivados por la caída de la actividad económica. En muchos casos, la crisis fue consecuencia de la falta de profesionalidad de los gestores bancarios, de una fuerte especulación monetaria e incluso de comportamientos fraudulentos en una fase de euforia por parte de estos, y todo ello en ausencia de una legislación capaz de evitar conductas bancarias inapropiadas y una excesiva exposición al riesgo (Sudrià, 2014). La crisis bancaria fue especialmente aguda en Cataluña, donde quebraron el Banco de Tarrasa y el histórico Banco de Barcelona, el quinto banco en el *ranking* de bancos de España por volumen de depósitos y el de mayor antigüedad. El caso del Banco de Tarrasa tiene gran interés, ya que fue la primera crisis en la que el Banco de España intentó intervenir, aunque sin éxito (Sudrià, 2014; Blasco y Sudrià, 2016). También afectó a otros centros financieros como Bilbao o Madrid, si bien, aunque algunas entidades tuvieron problemas en estas plazas, no hubo quiebras (Martín-Aceña, 2013).

En el caso del Banco de Tarrasa, sus principales problemas derivaron de una fuerte especulación en divisas (Royes, 1999). Al acabar la guerra, muchos países experimentaron una fuerte depreciación de sus monedas y así, por ejemplo, la libra se depreció en un 70 % de su valor nominal, el franco en un 30 % y el marco en un 5,5 % (Sudrià, 2014). Los mercados asumieron que dicha depreciación podría ser coyuntural y que rápidamente las monedas recuperarían su valor. En ese contexto, se produjo a nivel internacional una ola especulativa que fue especialmente importante en España, ya que durante la guerra había adquirido mucha moneda extranjera por el superávit comercial obtenido gracias a su neutralidad durante el conflicto. El Banco de Tarrasa especuló con marcos y la caída en la cotización alemana provocó un fuerte quebranto. A esto se unió una política de concesión de crédito poco prudente. Ante la gravedad de la situación en 1920 se hicieron las primeras gestiones con el Banco de España y este le otorgó una línea de crédito de 27 millones de pesetas, ampliada posteriormente hasta 50 millones (Royes, 1999; Blasco y Sudrià, 2016). Otros bancos, como el de Barcelona o el Hispano Americano, también recibieron ayudas. El conjunto de la banca catalana recibió una línea de crédito del Banco de España en 1920 superior a los 250 millones de pesetas, pero que no fue suficiente para evitar las quiebras tanto del Banco de Barcelona como del de Tarrasa, debido al pánico financiero desatado en la plaza de Barcelona (Tedde, 2019; Muñoz, 1988; Blasco y Sudrià, 2016). Aunque el Banco de España decidió asistir a los bancos, no hay constancia en el AHBE de que realizase ninguna inspección para evaluar su estado, su

29 Como veremos más adelante, el Comité Central de la Banca Española fue creado en 1919 como una asociación patronal bancaria.

situación patrimonial o su solvencia. Existe constancia de que el Banco de España envió a Barcelona en diciembre de 1920 al director de sucursales, José M.^a Jiménez, que examinó durante sucesivas reuniones, junto con el director de la propia sucursal, los avales presentados por la dirección del Banco de Barcelona contra los créditos ofrecidos por el emisor (Blasco y Sudrià, 2016, pp. 306-309). Además, aparecen, una vez abierta la línea de crédito, varios informes del asesor legal del Banco de España, José Reynals, sobre las propuestas que le fueron llegando al banco central desde el Banco de Barcelona con respecto a la renovación del vencimiento de las pólizas de préstamo con garantía de valores o efectos cotizables transferidas al Banco. En dichos informes se resalta la falta de información real sobre la entidad, circunstancia que contribuyó a mermar la confianza del Banco de España en la forma en que el Banco de Barcelona gestionó la crisis. En el informe enviado por José Reynals al Banco de España el 27 de diciembre de 1920, en relación con el Banco de Barcelona se reconoce que:

Entienden los suscritos que quizá ni la misma dirección puede conocer perfectamente este factor importantísimo, dada la complicación extraordinaria del mismo y de los agobios de todo orden que durante los últimos tiempos han pesado sobre aquella, y por la circunstancia de que muchas de las operaciones de crédito realizadas por la sucursal del Banco de España con el de Barcelona se han hecho en virtud de órdenes emanadas del centro sin que dada la premura con que debían realizarse para ser eficaces fuera lícito a los directores de la Sucursal de Barcelona hacer un previo estudio concienzudo y detenido de las mismas³⁰.

Al igual que ocurriera en 1913, los problemas bancarios del período de posguerra llevaron nuevamente al Banco de España a intervenir como prestamista de última instancia. Según Martínez-Ruiz (2022), en esta ocasión las presiones del Gobierno fueron determinantes para que el banco central actuara, aunque lo hizo otorgando créditos de una cuantía relativamente reducida y, en casos como el del Banco de Barcelona, de manera «lenta y renuente». El Banco de España se mantuvo fiel, por tanto, a su principio de intervenir únicamente en favor de entidades solventes que enfrentaban dificultades temporales de liquidez y que pudieran ofrecer garantías suficientes.

Una vez finalizado el conflicto, el siguiente intento de regular la actividad bancaria llegó con la LOB de 1921, la llamada Ley Cambó (Pons, 2011 y 2022). Sin duda, el aumento de la inestabilidad financiera durante esos años, con la crisis bancaria de posguerra, y en particular los problemas de la banca catalana contribuyeron a la gestación de la ley. En 1919 se creó el Comité Central de la Banca Española, como un intento de crear una regulación «informal» que garantizase la estabilidad del sistema bancario. El comité era una patronal de bancos destinada a coordinar la actividad del sector (Faus Mompart, 2001). Sin embargo, las quiebras bancarias de 1920 pusieron de manifiesto la insuficiencia de un mecanismo informal de control bancario y la necesidad de una legislación más intervencionista. La nueva ley tenía dos motivaciones. Por un lado, la necesidad de renovar el privilegio de emisión del Banco de España (que expiraba en 1921) y transformar la institución en un «verdadero banco central». Por otro, la conveniencia de adaptar el marco regulatorio al nuevo escenario financiero, estableciendo una regulación capaz de «ordenar y fortalecer la banca privada española». En 1918 una comisión con representantes del Tesoro, el Banco de España y otros sectores (cámaras de comercio, asociación de banqueros, sindicatos agrícolas, cooperativas de crédito rural y cámaras de industria) presentó un informe que sirvió de guía al Gobierno para elaborar un proyecto de ley. Las

30 AHBE, Secretaría General, leg. 1248.

cajas de ahorros quedaron fuera del ámbito de la Ley Cambó, a pesar de que en 1914 manejaban aproximadamente el 20 % del total de los depósitos del sistema financiero español (Martín-Aceña, 2005) 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. Cambó consideraba que la fase anterior de relativa liberalización financiera había generado un exceso de competencia y que la banca funcionaba con un espíritu de «individualismo exagerado, casi se podría decir anárquico» (Proyecto de Ley, Tercera Parte, Título I, p. 7). Se definió el concepto de banco y se creó un Registro de Bancos y Banqueros en el que debían inscribirse aquellas entidades que cumplieran los requisitos establecidos en la ley. Este aspecto concreto puede respaldar la afirmación de Tortella (1970) de que la ley bancaria de 1921 se vio influenciada por el establecimiento del sistema de la Reserva Federal norteamericana, aunque los incentivos en ambos casos eran diferentes. En España, el acceso al registro bancario otorgaba ventajas fiscales, mientras que, en Estados Unidos, los bancos debían convertirse en miembros del Sistema de la Reserva Federal si deseaban acceder a la ventanilla de descuento. Además, se creó la Comisaría de la Banca (con un CR dependiente del Ministerio de Hacienda) y el Consejo Superior Bancario (CSB), que se convirtió en el 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.

Como hemos señalado, los bancos debían registrarse, y se aprobaron algunas exigencias de transparencia. Una de las principales funciones asignadas al nuevo CSB era:

Formar la estadística bancaria española y extranjera, con todos los elementos que puedan inducir al conocimiento general de la situación bancaria [...] [y, además,] proponer al Gobierno la forma en que deben establecerse y publicarse los balances de todos los Bancos y banqueros españoles y Sucursales y Delegaciones de Bancos extranjeros establecidos o que se establezcan en España; publicación de balances que habrá de hacerse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación (art. II, sección IV).

Se aprueba, pues, por ley el propósito de homogeneizar la información bancaria. Aunque la LOB de 1921 dejaba a los bancos libertad absoluta para establecer las características de su actividad, estaban sometidos a las normas del CSB, y, de ese modo, esta institución debía fijar el capital mínimo de cada entidad, establecer la relación entre el capital más los fondos de reserva y el volumen de cuentas corrientes de cada banco o banquero (el fondo del coeficiente de solvencia), y fijar el tipo máximo a pagar en las cuentas corrientes, entre otras funciones (art. II, sección III). Las normas acordadas por el CSB eran de observancia obligatoria para toda la banca inscrita, y su infracción daba lugar «además de a las sanciones que en el Reglamento se establezcan, a la eliminación del infractor de la inscripción en la Comisaría, con pérdida de todos los derechos y ventajas que se enumeran en la base» (art. II, sección IV). La ley trataba de crear una «conciencia corporativa» que evitara los abusos de los bancos malos y mitigara la competencia exagerada que ponía en riesgo a las entidades financieras (Pérez de Armiñán, 1983). Pero como el ministro Cambó era consciente de los problemas de los que podía adolecer un sistema de autorregulación bancaria, el CR tenía la facultad de suspender los acuerdos del CSB. Aunque la disciplina corporativa era voluntaria, se daban algunos incentivos reservados a los bancos registrados.

Hay que resaltar la importancia de esta ley como germen de la actividad supervisora actual. Resulta esencial destacar, como ya se ha señalado, que se atribuyeron por primera vez al Banco de España las competencias de supervisión, y se estableció que «toda inspección que tenga que efectuarse en algún Banco o banquero inscrito, para comprobar la inobservancia de algunas de las normas establecidas, se confiará precisamente al Banco de España» (art. II, Sección IV). Como el propio Cambó manifestó ante 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»³¹. En cualquier caso, la supervisión se consideraba una actividad puntual y no permanente y, como se mostrará en las páginas siguientes, su funcionamiento no fue efectivo. Las bases de la inspección se acabaron de asentar definitivamente en el Reglamento del CSB publicado pocos meses después³². Con el Reglamento aprobado en 1922 se sientan las bases de la acción inspectora y sancionadora del Consejo y del Banco de España. Por un lado, el artículo 16 establecía las sanciones que el CSB podía aplicar a los bancos y banqueros que no cumplieran las normas, y que iban desde el apercibimiento hasta la separación de la comunidad bancaria (en lo que parece un precedente de lo que será la escala sancionadora posterior, durante el franquismo). Por otro, se establecía en el artículo 39, comprensivo de la sección décima («De la Inspección bancaria») que «La inspección de un Banco o banquero será practicada por el Banco de España a petición del Consejo Superior Bancario, y de su resultado se dará cuenta por el Banco de España al Consejo Superior Bancario». Posteriormente, hay evidencia de que en 1925 se intentó dar un mayor impulso a la inspección bancaria³³. En abril de ese año se creó una comisión cuyo objetivo era redactar un proyecto de reglamento de inspección y, un mes más tarde, se aprobó dicho texto por parte de la comisión del CSB. En junio se realizaron algunas modificaciones al texto original y se acordó elevar dicho reglamento al Gobierno. Desafortunadamente, tan solo hemos localizado información sobre la elaboración de dicho reglamento en el listado de «Acuerdos con síntesis y por orden alfabético del CSB (1922-1936)»³⁴, sin que de momento hayamos localizado el texto de este. En cualquier caso, finalmente dicho reglamento no se aprobó ni la iniciativa se puso en marcha.

Como ya se ha mencionado, la LOB de 1921 también introdujo algunas disposiciones de carácter prudencial y medidas orientadas a mejorar la transparencia bancaria. En cuanto a las primeras, se establecieron requisitos mínimos de capital, así como 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, teniendo en cuenta la naturaleza del Banco y la índole especial de sus operaciones». Según Olano (2022), esta disposición implicó la introducción de un coeficiente de solvencia, al exigirse no solo un capital mínimo sino también un volumen de capital suficiente para cubrir los riesgos asociados a la actividad bancaria, que entonces se medía fundamentalmente por los depósitos captados. Asimismo, y siguiendo a Olano (2022), la normativa también introdujo un incipiente «coeficiente de liquidez», al establecer una proporción obligatoria entre el activo realizable y las obligaciones exigibles. En términos de transparencia bancaria, la

31 Discurso del ministro de Hacienda, F. de A. Cambó, ante el Congreso de los Diputados el día 26 de octubre de 1921, p. 31.

32 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.

33 El CSB supervisaba de forma muy estrecha el incumplimiento de las normas sobre tasas de interés máximas y tarifas, y establecía las sanciones correspondientes. AHBE, Actas del CSB, 13 de agosto y 15 de diciembre de 1926.

34 AHBE, Banca privada, C. 64.

ley concedió al CSB la obligación de formar la estadística bancaria, homogeneizar el formato de los balances y garantizar su publicación. Sin embargo, tales medidas no impidieron la aparición de crisis bancarias. De hecho, entre 1924 y 1926 más de 12 bancos quebraron y tuvieron que ser liquidados, entre ellos el Banco de Castilla en 1924, el Crédito de la Unión Minera en 1925 y el Banco Comercial de Tarragona en 1926 (Martín-Aceña, 1985 y 2013). Estas crisis se produjeron en un marco legal en el que, a diferencia del anterior, se atribuyeron competencias de supervisión al Banco de España. Por tanto, la cuestión principal es si estas competencias se ejercieron o no.

La primera entidad para la que podemos hacer un análisis de la actuación del Banco de España es el Crédito de la Unión Minera. Como hemos visto, este banco sufrió una grave crisis y suspendió pagos en 1914. Sin embargo, consiguió recuperarse gracias al *boom* experimentado a causa de la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial. Los problemas reaparecieron cuando terminó el conflicto, como consecuencia de las dificultades por las que atravesó el sector minero, con el que mantenía estrechas relaciones y que había tenido una gran expansión gracias a la demanda exterior durante la contienda, pero que sufrió una gran caída en sus exportaciones cuando esta acabó. Según Alonso Olea (2002), durante años la entidad estuvo falseando sus cuentas. El banco volvió a suspender pagos en 1925, y las cartas del delegado del Banco de España en Bilbao al subgobernador sugieren que pudieron estar utilizando fondos propios para cubrir posibles déficits de liquidez³⁵. Pocos días después de la suspensión de pagos, se pusieron de manifiesto algunas irregularidades y se abrieron diligencias judiciales. El 15 de febrero de 1926 el director de la sucursal del Banco de España en Bilbao indicaba:

Con el mayor anhelo he procurado noticias concretas para poder comunicar a V. E. respecto a la suspensión de pagos del Crédito de la Unión Minera, pero ni los directores de los bancos ni yo hemos podido adquirirlas porque la gerencia y consejo de la mencionada entidad no las habían facilitado pretextando desconocer cifras precisas por la precipitación con que se han declarado la suspensión de pagos y por haberse incautado inmediatamente el juzgado de todos los libros para poner en ellos la correspondiente diligencia³⁶.

Como se señala en el informe del delegado del Banco de España en Bilbao, las fuerzas vivas de la ciudad designaron una comisión y

las primeras impresiones de la comisión habían sido muy pesimistas [...] desgraciadamente parecían confirmarse estas noticias y se ha descubierto que el Crédito venía disponiendo de los depósitos en custodia para proporcionarse fondos por una cantidad aproximada de 50 millones de pesetas, correspondiendo 500.000 a consejeros, 17 millones a personas familiares de estos y 32,5 millones a particulares y bancos [...]. La última impresión de la Comisión es que la pérdida de la entidad que nos ocupa será de 100 millones de pesetas próximamente³⁷.

Como señala Martín-Aceña (2013), la investigación abierta por los tribunales y las auditorías mostraron un desfase patrimonial entre el activo y el pasivo de 173,6 millones de pesetas, muy por encima de los 80,5 millones de pesetas que sumaban el capital y las reservas. Las pérdidas, por tanto, que debían asumir los accionistas y acreedores

³⁵ AHBE, Secretaría General, leg. 1248.

³⁶ AHBE, Secretaría General, leg. 1248, C. II.

³⁷ *Ibidem*.

alcanzaban la cifra de 92,1 millones de pesetas. No solo salieron a la luz irregularidades contables y actuaciones ilícitas de los gestores³⁸, sino también la carencia total de provisiones para hacer frente a impagados o al descenso de la cotización de sus títulos en cartera. Finalmente, el director de la institución y varios miembros de la junta directiva fueron enviados a prisión y se nombró una nueva junta directiva. El escándalo fue mayúsculo, y el juez decretó una fianza y una responsabilidad por valor de 1.250 millones de pesetas, una cifra astronómica para la época (Alonso Olea, 2002).

En resumen, no hubo supervisión ni detección de los problemas del Crédito de la Unión Minera por parte del Banco de España. Solo hay constancia de que el director de la sucursal de Bilbao pidió explicaciones a la entidad sobre sus dificultades y, según informó al gobernador del Banco de España, estas le parecieron poco convincentes³⁹. Sin embargo, el consejero delegado nombrado por el juez para dirigir la entidad tras la intervención se quejó de la actuación del director de la sucursal del Banco de España en Bilbao, porque cuando el Crédito de la Unión Minera había utilizado títulos como garantía ante el Banco de España, este director se había tomado pocas molestias en comprobar la veracidad o verificar los nombres de los verdaderos propietarios de los títulos. El propio director de la sucursal bilbaína trató de defenderse de dichas acusaciones⁴⁰, e incluso en una carta de 2 de marzo de 1926 informó al gobernador del Banco de España de que en la prensa habían aparecido noticias de que el Gobierno podría proceder por negligencia contra el director y cajero del Banco de España en Bilbao⁴¹. En suma, todo parece indicar que la actuación del Banco de España a través de su sucursal en Bilbao para supervisar las actividades de Crédito de la Unión Minera fue muy deficiente. Al final el banco fue liquidado.

La reacción del Banco de España fue diferente, sin embargo, en el caso del Banco Central. Esta entidad tenía fuertes vínculos con el Crédito de la Unión Minera, y los problemas de este banco hicieron sentir su efecto durante toda la década de los veinte (Tortella y García Ruiz, 1994; Tortella, 2001). En cuanto la Unión Minera suspendió pagos en febrero de 1925, se pidió al CR de la banca privada que realizara una inspección para determinar el nivel de solvencia del Banco Central. Según Tortella y García Ruiz (1999), fue precisamente uno de los consejeros comunes al Crédito de la Unión Minera y el Banco Central, el conde de los Gaitanes, el que solicitó al CSB una inspección. Resulta destacable que, estando dicho consejero fuertemente implicado en el origen de los problemas del banco, solicitase una inspección. Probablemente dicha solicitud buscaba recuperar la confianza en el banco y, por tanto, se hizo por motivos reputacionales y, por supuesto, confiando en que el resultado de dicha inspección sería favorable. El CSB solo autorizaba inspecciones para comprobar si los bancos actuaban de acuerdo con las normas, pero, dadas las circunstancias excepcionales, se aceptó la solicitud de inspección.

El CR solicitó al Banco de España, al Banco Hispano Americano y al Banco Español de Crédito la designación de un perito para realizar la inspección al Central, que tuvo lugar entre el 15 y el 28 de febrero de 1925. El 2 de marzo el CR se reunió con

38 En el proceso se descubrió que los consejeros habían obtenido liquidez tomando valores de clientes por 47 millones de pesetas para descontarlos en otras entidades y en el Banco de España (Martín-Aceña, 2013).

39 AHBE, Secretaría General, leg. 1248.

40 En carta de 30 de marzo de 1925, el director de la sucursal del Banco de España en Bilbao al gobernador del Banco de España señala «que ni por un momento pude sospechar que el Crédito de la Unión Minera pignorase en esta sucursal valores procedentes de depósitos, pues a la menor sospecha que hubiera tenido se hubiese faltado tiempo para ponerla en conocimiento de VE en cumplimiento de mi deber». AHBE, Secretaría General, leg. 1248.

41 AHBE, Secretaría General, leg. 1248.

representantes del CSB y del Banco de España y, tras examinar el informe de los expertos, confirmó la solvencia del Banco Central⁴². El principal problema para el Banco Central era que tres consejeros comunes a ambas entidades (el marqués de Aldama, el conde de los Gaitanes y Juan Manuel de Landaluze) estaban fuertemente endeudados con el Central y su deuda estaba garantizada con acciones del Crédito de la Unión Minera. En 1925 estas deudas ascendían a 44 millones de pesetas, equivalente a tres cuartas partes del capital desembolsado en el banco (Tortella y García Ruiz, 1999). Pese a todo, el dictamen de la inspección solicitada fue de perfecta solvencia de la entidad⁴³. Aparentemente, la inspección realizada al Banco Central en 1925 parece ser la primera realizada por el Banco de España, si bien no hay documentación sobre ella⁴⁴. También hay constancia de otras inspecciones realizadas en esos años. En febrero de 1924 la Banca López Quesada solicitó una inspección, pero el CSB determinó que esta no era necesaria⁴⁵. Sin embargo, en octubre de 1925 las entidades Crédito Navarro y La Vasconia fueron inspeccionadas por una comisión formada por representantes del ayuntamiento, de la diputación provincial y del Banco de España. Tampoco hemos encontrado la documentación correspondiente a dichas inspecciones, solo constancia de su realización en el libro de «Acuerdos con síntesis y por orden alfabético del CSB (1922-1936)»⁴⁶.

Podemos concluir, por tanto, que la LOB de 1921 supuso un ligero cambio respecto a la regulación anterior en materia de supervisión e inspección, dándole al Banco de España competencias en este ámbito, pero las intervenciones fueron puntuales y más como consecuencia de la evidencia de problemas en entidades bancarias concretas que con el objetivo de prevenir comportamientos fraudulentos. Desafortunadamente, apenas hay documentación sobre esta etapa.

2.4.2 La Ley de Ordenación Bancaria de 1931 y la guerra civil

La LOB de 1921 solo se modificó en 1927 y 1929, introduciendo la prohibición de utilizar las denominaciones de «banco» o «banquero» sin la autorización del Ministerio de Hacienda, previo informe del CSB. Además, se incluyeron ciertos incentivos para animar a los bancos a inscribirse voluntariamente en el Registro de Bancos y Banqueros. En noviembre de 1931 se modificó la LOB de 1921⁴⁷, acentuándose su carácter intervencionista (especialmente en lo que al banco central se refiere), aumentando las actividades de control y los mecanismos de seguridad, y dificultando aún más la competencia de los bancos extranjeros. Aunque la reforma se produjo en un contexto de inestabilidad bancaria asociado a los años de la Gran Depresión de 1929, no fue una mera reacción a la crisis financiera (Martín-Aceña, Pons y Betrán, 2014). De hecho, la crisis bancaria en España fue menos grave que en otros países gracias a la intervención del Banco de España y a la

42 AHBE, Operaciones, C. 900963, y *Actualidad Financiera*, 1925, 4 de marzo, p. 9.

43 En el AHBE solo hay constancia de la solicitud de dicha inspección, pero no hay documentación suplementaria. El dictamen consideraba comprobada la solvencia de la entidad y, como señalan Tortella y García Ruiz (1999), aparentemente no se detectó el problema asociado a los créditos de los tres consejeros respaldados por acciones del Crédito de la Unión Minera.

44 Hay una carta, fechada el 4 de marzo de 1925, del CSB dirigida al Banco de España en la que le da las gracias por la inspección que el perito D. Javier Mateos Montalvo ha realizado al Banco Central (AHBE, Banca Privada, C. 64). Curiosamente, Javier Mateos formaba parte como auxiliar desde 1901 de uno de los negociados de Intervención (Sucursales), siendo nombrado tenedor de libros en 1912 y ascendiendo en 1914 a jefe de Operaciones, cargo que ocupaba cuando realizó la inspección del Banco de España. En 1927 pasó a ser subgobernador del Banco de España (Tortella, 2010).

45 AHBE, Banca Privada, C. 64.

46 *Ibidem*.

47 Ley de 25 de noviembre de 1931.

posibilidad de los bancos españoles de obtener liquidez. Por tanto, aunque esta reforma pudo verse afectada por los problemas de la banca española en este período, más bien se enmarca en el contexto de los cambios producidos en las legislaciones de otros países a raíz de la nueva situación internacional⁴⁸.

España, como el resto del mundo, se vio afectada por la crisis de 1929 y, al igual que en otros países, los problemas afectaron más a los bancos con mayor implicación en la actividad industrial que a la banca comercial. La crisis no llegó a España hasta 1931 y en ella incidieron muchos factores internos y externos⁴⁹. El resultado final fue la desaparición de siete bancos (tres en 1930 y cuatro entre 1934 y 1935), es decir, una pequeña crisis bancaria en comparación con otros países. La crisis afectó principalmente al Banco de Cataluña, al Banco de Reus y al Banco de Tortosa. Con la excepción del Banco de Cataluña, que tenía el 25 % de los depósitos de Cataluña, el resto eran bancos pequeños y, por tanto, esta crisis no tuvo una gran repercusión en la estructura financiera española. En cualquier caso, y como hemos señalado, dado que la ley se aprobó en 1931, prácticamente en el momento en que estalla la crisis, difícilmente podemos considerar que fuera una respuesta a esta, aunque sí pudo ir ligada a las dificultades bancarias que venían arrastrándose desde mediados de la década de 1920 (los problemas de Crédito de la Unión Minera, Banco de Barcelona o Banco Sabadell, por ejemplo). Como consecuencia de la crisis internacional y antes de que se aprobase la LOB de 1931, se publicó la Real Orden del 19 de octubre de 1929 en la que se establecieron preceptos muy exigentes para controlar la evasión de capitales. Como señalan Tortella y García Ruiz (1999), esto llevó a que en 1930 la banca más vinculada a las operaciones de comercio exterior fuese sistemáticamente inspeccionada. Pero, además, como veremos a continuación, esto se tradujo en un aumento de las inspecciones a entidades extranjeras.

La reforma de 1931 no afectó significativamente ni a la regulación del sector bancario ni a los mecanismos de supervisión, sino básicamente al papel y responsabilidades del Banco de España, en cuyas manos quedaba la supervisión directa: «Toda inspección que tenga que efectuarse en algún Banco o banquero inscrito, para comprobar la inobservancia de algunas de las normas establecidas, se confiará precisamente al Banco de España»⁵⁰. En líneas generales, la reforma aumentó el control del Gobierno sobre el Banco de España. De ese modo, el Estado entraba a formar parte del Consejo del Banco de España con el nombramiento de tres representantes, aunque si bien con respecto a la LOB de 1921 se habían suprimido dos representantes de los bancos y banqueros (Tortella, 2010). Finalmente, amplió la intervención del Estado en la política monetaria mediante la fijación del tipo de descuento y la dirección de la intervención en los cambios y, además, se estableció el derecho del Estado a disponer de la reserva de oro mediante anticipos al

48 Es conocido que Estados Unidos implementó un nuevo régimen regulatorio y de supervisión tras la Gran Depresión (White, 2009; Conti-Brown y Vanatta, 2021 y 2025). Sin embargo, esta respuesta también se produjo en varios países europeos como Alemania, Suiza o Bélgica (Hotori et al., 2022). En Alemania, la ley de 1931 sentó las bases de la supervisión bancaria, y la posterior Ley Crediticia de 1934 creó dos organismos gubernamentales (la Junta de Supervisión del Sistema Crediticio y el Comisionado Federal del Sistema Crediticio) para regular y supervisar el sector bancario. En Suiza, hubo un intento inicial de aprobar una Ley Bancaria en 1914, pero fue como consecuencia de la Gran Depresión que se logró aprobar la Ley Federal sobre Bancos y Cajas de Ahorros en 1934. También en Bélgica se formalizó la supervisión bancaria en la década de 1930. Véase al respecto la «Introducción» de este mismo volumen.

49 La crisis de la banca en Estados Unidos y Europa, así como la restricción de créditos a nivel internacional afectaron a los bancos españoles. Pero, como señala Martín-Aceña (2013), también estuvo ligada a factores internos, desde el cambio en la situación política con el advenimiento de la II República el 14 de abril de 1931 a la propia expansión bancaria de los años anteriores. La caída en los beneficios y el aumento de las perturbaciones sociales y laborales provocaron un empeoramiento en las expectativas empresariales y una caída de la inversión. La recesión económica provocó dificultades bancarias y salidas de capital (Ventosa i Clavell, 1932).

50 LOB de 1931, art. 2.º, Base 4.ª. El régimen sancionador replicaba el de la LOB de 1921.

Cuadro 2.7

Inspecciones bancarias (1920-1936) (a)

| Año | Banco | Inspección realizada por inspectores o representantes de: |
|------|--|--|
| 1925 | Banco Central | Banco de España, Banco Hispano Americano y Banco Español de Crédito |
| 1925 | Crédito Navarro | Banco de España y autoridades locales (ayuntamiento y diputación provincial) |
| 1925 | La Vasconia | Banco de España y autoridades locales (ayuntamiento y diputación provincial) |
| 1933 | Banco Popular de los Previsores del Porvenir | CSB |
| 1933 | Banco Español del Río de la Plata | CSB |
| 1936 | Banco Central | Banco de España |

FUENTE: AHBE, Banca Privada, C. 64, C. 69.

a En este cuadro se recogen las inspecciones para las que se ha encontrado evidencia en el AHBE, véase texto.

tesoro (Olariaga, 1933). Sin embargo, y pese a que los cambios legislativos en esta materia no son notables, todo parece indicar que a raíz de la LOB de 1931 las inspecciones oficiales se generalizaron (García-Agulló, 1941). Probablemente vinculadas al interés por el control de divisas, hay evidencia de que se realizaron diversas inspecciones a la banca extranjera en 1932. De hecho, los bancos extranjeros se quejaron de discriminación, al haberse convertido en el principal objetivo de la actividad inspectora⁵¹. En 1933, como se observa en el cuadro 2.7, también hay evidencia de varias inspecciones al Banco Popular de los Previsores del Porvenir (en Alhama de Murcia y en Elche) y al Banco Español del Río de la Plata (en Valencia). Aparentemente, estas inspecciones se realizaron por funcionarios del CSB y fueron la respuesta a varias denuncias interpuestas por otros bancos de la región sobre infracciones en las tarifas. En concreto, se les acusaba de pagar intereses sobre las cuentas corrientes por encima de los establecidos por el CSB⁵².

Una de las características más importantes de la crisis de 1931 en España es que la mayoría de los bancos consiguieron los recursos necesarios para poder continuar con su actividad. Como señala Martín-Aceña (2013), esto se produjo gracias, fundamentalmente, a la estructura de activos de la banca, que contaban con deuda pública pignorable automáticamente para obtener liquidez, y a la actuación del Banco de España, que asumió las funciones de prestamista en última instancia. Aun así hubo excepciones, como el caso del Banco de Cataluña. Los problemas de esta entidad comenzaron mucho antes, al finalizar la Primera Guerra Mundial⁵³. Tras una nueva etapa de expansión en la segunda mitad de los años veinte, en 1929 los problemas se agudizaron especialmente como consecuencia del cierre de la empresa corchera Cogeco⁵⁴, con la que estaba estrechamente

51 AHBE, Banca privada, C. 64.

52 *Ibidem*.

53 De hecho, la entidad ya recibió en 1921 un crédito de 3 millones de pesetas del Banco de España, con la única exigencia de presentar el balance de la entidad. Dos meses después el Banco de Cataluña volvió a solicitar un préstamo sindicado por todos los miembros del consejo, pero el Banco de España desestimó la petición (Cabana, 1965).

54 La creación de la Compañía General del Corcho (Cogeco) formó parte de una operación de dudosa legalidad perpetrada por Manuel Pereña Salvatella (cuyo nombre real parece ser Jaime Planas Casals), que había desembarcado en el Banco Central con diversas operaciones vinculadas al sector del corcho que supusieron finalmente serias pérdidas para la entidad. Los accionistas de Cogeco eran fundamentalmente acreedores de Pereña, y lo que hacía era pagar con acciones de la compañía. Sin embargo, ya a principios de 1930 se puso de manifiesto el escaso valor de dicha empresa (Tortella y García Ruiz, 1999). Los problemas de Cogeco afectaron al Banco de Cataluña por la estrecha vinculación que esta empresa tenía con el Banco Exterior, entidad que proveía de liquidez al Banco de Cataluña (Jorge-Sotelo, 2022 y 2023).

vinculada. En 1931 el Banco de España prestó 19 millones de pesetas al Banco de Cataluña, y unos meses más tarde las necesidades de liquidez eran crecientes, pero el CSB no aprobó las ayudas solicitadas por la entidad al considerar que se encontraba en una situación límite y que el banco era insalvable. A pesar de entrevistarse con responsables de los ministerios de Hacienda y de Economía, y del Banco de España, la petición de ayuda no prosperó (Jorge-Sotelo, 2022 y 2023). Desafortunadamente, el banco tampoco contaba con una cartera de papel redescontable y de fondos públicos pignorables que le hubiesen permitido atender a la demanda de efectivo. El resultado fue, finalmente, la quiebra de la entidad.

El otro banco con problemas fue, de nuevo, el Banco Central. Esta entidad llegó a 1931 arrastrando muchas dificultades desde años antes, agravados por la existencia de un consejo dividido en grupos con intereses contrapuestos que adoptó decisiones que resultaron ser perjudiciales para la entidad (Tortella, 2001). Hay evidencia de los malos resultados que obtuvo en varios negocios, con algunas inversiones catastróficas en empresas de construcción como el Ferrocarril Baeza-Utiel, la obra del Canal de Lodosa y del pantano de la Cuerda del Pozo, o la estafa en la industria corchera The Algarve Cork Co., que se estima supuso para el banco unas pérdidas de entre 30 y 60 millones de pesetas (Tortella y García Ruiz, 1999). Aunque el dictamen favorable de la inspección realizada en 1925 pudo aliviar momentáneamente su situación, sus problemas financieros fueron crecientes. Tras los problemas provocados en 1925, para hacer frente a su difícil situación y a petición del CSB, la marquesa viuda de Aldama (madre del marqués de Aldama y del conde de los Gaitanes) ofreció la hipoteca de diversas fincas urbanas, y algo parecido se hizo para hacer frente a las deudas de Landaluze. Aun así, y como bien relatan Tortella y García Ruiz (1999), la deuda sobrepasaba más del doble de lo garantizado por las hipotecas, pero estas permitieron dar un respiro a la entidad. Sin embargo, un informe existente en el Banco de España y sin autoría realizado para el año 1929 destacaba:

Del examen del balance son cifras destacadas los 60 millones de efectos de comercio a crédito, los 20 millones en descubierto de cuenta corriente, más los 42 millones de créditos personales, en suma 120.000.000 que enrarecen la previsión necesaria de fondos para hacer frente en momento preciso a los 232 millones que representan los acreedores a corto, o sea a la vista y hasta el plazo de un mes [...]. Hay indudablemente exceso en la toma de papel a crédito y exceso también en los créditos personales ó deudores á plazo. Ambos conceptos aseguran intereses o beneficios, pero contraen el encaje metálico necesario para probables eventualidades [...]. En caso de liquidación, quedaría intacto su capital y mermadas sus reservas, suponiendo acertadas las cifras de la cuenta de resultados⁵⁵.

Ya en 1925 el marqués de Aldama afirmaba que el presidente del CSB, el CR Juan Alvarado, había propuesto la suspensión de pagos de la entidad e incluso su liquidación⁵⁶. Esta idea parece de nuevo desprenderse del mencionado informe de 1929. Tortella y García Ruiz (1999) señalan que de las Actas del Consejo del Banco Central se colige que en septiembre de 1931 el presidente y el secretario del CSB de nuevo volvieron a plantear la posibilidad de liquidar el banco. Sin embargo, los consejeros del Banco Central lograron convencer al Gobierno de la gravedad de dicha decisión y, ante las presiones de este, el

55 El informe, con fecha de 31 de octubre de 1931 y sin firmar, y, por tanto, sin autoría, se acompaña del balance de la entidad, un análisis del activo realizable y del pasivo exigible. Sin tener constancia de que sea una inspección, lo que trata es de hacer un balance de la situación del banco. AHBE, Dirección General de Sucursales. C. 9011-54.

56 Esta información procede de las Actas del Consejo del Banco Central, según Tortella y García Ruiz (1999).

Banco de España volvió a socorrerlo. En ese contexto la cotización del Banco Central cayó en picado, así como las de algunas empresas en las que el banco había invertido. Como resultado, el Banco Central tuvo que acudir masivamente al redescuento en el Banco de España y obtuvo una serie de cuentas de crédito. En este caso, el Banco de España exigió como garantía la totalidad de la cartera de la entidad y, si fuera necesario, la totalidad del activo (Martín-Aceña, 2013). A partir de ese momento, el Banco Central pasó a depender estrechamente del Banco de España, y hay constancia de que el 23 de junio de 1936 fue solicitada una inspección del Banco Central. Ese día, Julio Carabias, delegado del Gobierno en el CSB⁵⁷, pidió al presidente de la entidad los saldos de todas las cuentas y una estimación confidencial de las obligaciones y acciones de las empresas participadas⁵⁸. Una copia de la carta de Carabias fue enviada a Pedro Pan, subgobernador del Banco de España, en su calidad de vicepresidente primero del CSB. Como señalan Tortella y García Ruiz (1999), todo parece evidenciar que, gracias a su paso por la entidad, Julio Carabias tenía un profundo conocimiento de cuáles eran los principales problemas del Central, ya que se solicitaron «estimaciones confidenciales de las acciones y obligaciones de las compañías más problemáticas, es decir, los Ferrocarriles de Cataluña, la Financiera y Minera, La Mezquita, Cinaes, Cogeco, e Icesa» (Tortella y García Ruiz, 1999, p. 178). Asimismo, se solicitaba una relación nominal de todas las situaciones crediticias irregulares, problema que, como sabemos, el Banco Central arrastraba al menos desde 1925. Se pedía también una relación de letras renovadas repetidamente sin baja, irregularidad que el Banco Central también cometió a menudo a causa de la situación apurada de muchos de sus clientes. La primera solicitud para aclarar la situación del banco es de marzo de 1936, y hay otro requerimiento del 1 de julio. Finalmente, el ministro de Hacienda encargó una inspección de la entidad el 9 de julio de 1936⁵⁹ que no pudo completarse como consecuencia del estallido de la guerra civil poco más tarde. En el AHBE tan solo queda constancia de algunas notas manuscritas del trabajo de los inspectores⁶⁰. Paradójicamente, el inicio de la guerra civil pudo constituir la salvación del banco.

2.5 Conclusiones (1840-1936)

España fue uno de primeros países occidentales con iniciativas tempranas de supervisión durante el siglo XIX, concretamente desde las leyes de 1856, con la aprobación previa (normas de 1829, 1849 y 1851) de medidas sobre publicación de balances y con la creación de la figura del CR en el Banco de San Fernando. Todo ese cuerpo legislativo mostraba el interés de los poderes públicos por mantener cierto grado de control sobre la actividad bancaria, en especial sobre la emisión y circulación monetarias. En el marco europeo, la supervisión bancaria española constituyó un ejemplo temprano, aunque efímero y poco eficaz, de control bancario. Fue efímero porque la crisis de 1864-1866 y el posterior giro de la política económica derivado de la Revolución Gloriosa de 1868 limitaron el alcance de ese primer ordenamiento institucional a la década de 1870. Tampoco fue eficaz porque, pese a lo temprano de la regulación supervisora y prudencial española, más acusada en los bancos de emisión que en las sociedades de crédito o

57 Julio Carabias era intendente mercantil; comenzó trabajando entre 1910 y 1917 en la aseguradora La Polar y, entre 1818 y 1920, en el Banco Vasco, para pasar desde 1920 a 1931 a la sucursal bilbaína del Banco Español del Río de la Plata, y luego al Banco Central con la fusión, lo que sin duda le permitió conocer muy de cerca la situación del banco. Finalmente, había sido gobernador del Banco de España (abril de 1931-septiembre de 1933).

58 AHBE, Banca Privada, C. 69.

59 *Ibidem*.

60 AHBE, Dirección de Sucursales, C. 901154.

inversión, la supervisión se limitó, en la mayor parte de las ocasiones, a certificar la información proporcionada por los bancos en sus balances mensuales; además, en algunos casos, los propios vigilantes —los CR— no lograron influir en el comportamiento del consejo de administración del banco y su actuación se volvió irrelevante. Las normas sobre la inspección de las sociedades de crédito para abordar los problemas mostrados por esas entidades se proyectaron demasiado tarde, e incluyeron la creación de un cuerpo específico de inspectores. Sin embargo, las evidencias recopiladas muestran que, tanto en los bancos emisores como en las sociedades de crédito, las inspecciones y los agentes encargados de llevarlas a cabo no modificaron significativamente el comportamiento bancario. Por tanto, la primera y temprana supervisión en España fue breve y relativamente poco efectiva, y, sobre todo, puso de manifiesto la existencia de, al menos, dos problemas de carácter institucional que conectan esa experiencia histórica con problemas actuales de la industria financiera. Por un lado, la debilidad y la capacidad limitada de las instituciones para hacer cumplir las normas, y, por otro, la denominada captura del regulador por parte de los promotores de la actividad bancaria.

La banca de emisión surgió en la España de mediados del siglo XIX como un vehículo de innovación financiera en la medida que pretendía extender los medios de pago, y con ello promover la actividad económica, comercial e industrial. La emisión monetaria suponía una extensión de la actividad crediticia más allá de la captación de depósitos del público. Para ello era indispensable garantizar la convertibilidad de los billetes emitidos, ya que en ello se basaba la confianza de los clientes y, en consecuencia, su circulación. Es por ello por lo que las autoridades mostraron una preocupación máxima por la convertibilidad, lo que se tradujo en una regulación específica iniciada en la década de 1840 y continuada durante las siguientes dos décadas. Esta regulación sobre la emisión, acompañada con aspectos relativos a la supervisión y control de la actividad, tuvo su culmen en la legislación de 1856, que también fue fruto de los intereses de los banqueros de la capital agrupados en torno al Banco de San Fernando y de las élites locales promotoras de los distintos bancos de emisión. Ambos influyeron en la regulación aprobada en el Parlamento y en su aplicación concreta —a través de los Reglamentos de cada entidad—, y mostraron en demasiadas ocasiones la debilidad institucional de la España de la época. Los ejemplos de CR «capturados» por las entidades que debían vigilar, o la falta de recursos efectivos del Ministerio de Hacienda para ejercer un mayor control sobre los bancos son una buena muestra de dicha debilidad institucional. En el caso de las sociedades de crédito la captura fue más clara, ya que la regulación estuvo muy condicionada por la necesidad de atraer capitalistas extranjeros que invirtieran en negocios a largo plazo y en la deuda pública nacional, con leyes realizadas casi a medida de dichos intereses. La regulación, por tanto, se decantó más hacia la promoción de la actividad económica que hacia la valoración de los activos y del riesgo. La debilidad institucional fue, si cabe, todavía mayor que en los bancos de emisión, ya que las sociedades de crédito emitieron pasivos que compitieron «alegalmente» con los billetes de curso legal, sin que la actuación de las autoridades fuera efectiva para retirarlos de la circulación. Además, la falta de control del riesgo en la que incurrieron la mayor parte de las sociedades de crédito constituye otro testimonio de la ineficacia y debilidad institucionales. Finalmente, la regulación bancaria de la primera revolución financiera española estuvo condicionada por la inestabilidad política del período, que osciló entre el moderantismo y el progresismo, para acabar desde la década de 1870 en una política abiertamente liberal y abocada a que fuera el sector bancario el gestor del riesgo sin intervención pública alguna, eso sí, una vez que la mitad del sistema financiero hubiera desaparecido tras la crisis sistémica de 1864-1866.

En consecuencia, entre 1870 y 1921 se produjo un retroceso en la supervisión bancaria en España, debido al cambio de orientación de la política económica hacia un régimen más liberal, pero también a la reticencia de los bancos a ser controlados. En paralelo, desde el decreto de 1874 que otorgaba el monopolio de emisión monetaria al Banco de España, este creó su primera red de sucursales, lo que propició la creación de un sistema propio de supervisión e inspección, del que la banca privada quedó al margen. Durante el último tercio del siglo XIX la normativa bancaria básica no cambió, así como tampoco la específica sobre supervisión. El Código de Comercio aprobado en 1885 no hacía apenas referencia al control bancario, omitiendo explícitamente la inspección gubernativa de las sociedades anónimas por acciones. Así pues, durante esos años la supervisión se trasladó del control gubernamental a la gestión corporativa del riesgo. Es decir, la gestión del riesgo recayó únicamente en manos de los directivos bancarios, sin que todavía el Banco de España actuara como prestamista de última instancia ni existieran inspecciones periódicas por parte del ministerio. Por tanto, las únicas herramientas disciplinarias eran la publicación de balances y el propio mercado, que se mostraron insuficientes para evitar las crisis y contagios internacionales de 1882 y 1890.

En las primeras décadas del siglo XX el crecimiento económico y financiero se tradujo en una oleada de fundaciones de nuevos bancos, muchos de ellos respaldados por el retorno de capitales americanos tras la finalización de las guerras coloniales en 1898. Ese clima de euforia inversora en sociedades bancarias propició en 1910 una nueva iniciativa para regular la función inspectora de los bancos, en consonancia con las llevadas a cabo en otros países occidentales. La inestabilidad política de aquel tiempo impidió la aprobación del proyecto de ley, aunque su mera existencia muestra la persistencia de ideas económicas procedentes del siglo anterior, principalmente el debate en torno a la libertad de la banca y la conveniencia o no de la supervisión administrativa. A diferencia de las iniciativas de mitad del siglo XIX, en los inicios del XX la preocupación de las autoridades, aunque sin demasiada intensidad, se desplazó desde la cuestión de la convertibilidad monetaria hacia la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, aunque esta cuestión no sería abordada hasta pasada la Primera Guerra Mundial. Al igual que en otros países europeos, el período de entreguerras supuso una alta inestabilidad financiera, que tuvo como consecuencia la aprobación de la LOB de 1921, en línea con las reformas legislativas que se estaban realizando en otros países europeos.

La ley de 1921 mantuvo la libertad de acceso a la actividad bancaria, pero en aras del mantenimiento de la estabilidad financiera —puesta en peligro, según el propio ministro Francesc Cambó, por el exceso de competencia y por un espíritu de «individualismo exagerado, casi podría decirse anárquico»— se definió el concepto de banco y se creó un Registro de Bancos y Banqueros en el que debían inscribirse las entidades que cumplieran los requisitos establecidos en la ley. Además, se creó la Comisaría de la Banca (con un CR dependiente del Ministerio de Hacienda) y el Consejo Superior Bancario (CSB), órgano representativo del sector y enlace oficial entre la banca privada y las autoridades. La ley propició un giro hacia una supervisión bancaria más intervencionista, similar a la tendencia en otros países, y trasladó la función del control, por primera vez, al Banco de España, que avanzaba hacia su consolidación como banco central, lo que se hizo más evidente tras la crisis financiera de 1931. Además de normativa prudencial, en buena medida sujeta a las normas establecidas corporativamente por el CSB, el control de la actividad se complementó con inspecciones a las entidades. Sin embargo, durante estos años las inspecciones fueron principalmente discrecionales, es decir, reactivas ante problemas evidentes, lo que no evitó las crisis bancarias de las décadas de 1920 y 1930. Estas

dificultades promovieron un aumento en las inspecciones en esos años previos a la guerra civil y, a pesar de sus carencias, esta etapa representó una experiencia pionera en Europa en el control bancario y en el creciente papel desempeñado por el Banco de España, comparable a la italiana, aunque fue interrumpida abruptamente por la guerra civil.

3 La supervisión entre 1936-1970¹

3.1 Las primeras décadas del franquismo y la falta de supervisión

3.1.1 La legislación bancaria

La guerra civil (1936-1939) alteró el normal funcionamiento de todos los sectores de la economía y, cómo no, de la banca. El sector financiero español se vio escindido en dos, uno que se desarrolló en la zona republicana y otro en la nacional. El Banco de España quedó bajo el control del Gobierno republicano, si bien algunos consejeros abandonaron su puesto. En el lado sublevado se creó otra institución paralela, con sus propios consejeros (seis de ellos eran consejeros del Banco de España que habían huido de la zona republicana). En octubre de 1936 el Gobierno de la República modificó la composición del Consejo Superior Bancario (CSB), que pasó a depender del Ministerio de Hacienda, y se creó la figura del comisario general de Banca y Crédito. En la zona de Burgos, en agosto de 1936, se creó el Comité Nacional de la Banca, cuya finalidad era la coordinación y vigilancia de las entidades de crédito, que dependía de la Comisión de Hacienda primero y, después, del Ministerio de Hacienda (Martín-Aceña, 2006). El Decreto de 2 de septiembre de 1938 suprimió el CSB y sus funciones se dividieron. Por un lado, parte de las funciones atribuidas al comisario del CSB quedaron asignadas al Ministerio de Hacienda, que las encomendó a una nueva dirección, la Dirección General de Banca y Bolsa (DGBB), mientras que las tareas consultivas se le asignaron a un órgano de corta vida, el Consejo Nacional del Crédito, y luego al Comité Central de la Banca Española (Orden Ministerial de 5 de septiembre de 1938) (Pérez de Armiñán, 1973; Tortella y García Ruiz, 2003).

Tras finalizar la guerra civil en abril de 1939, el Gobierno de Franco aprobó diversas medidas legislativas destinadas a solventar los problemas derivados de la contienda², pero, sobre todo, a aumentar el intervencionismo estatal. La ley de 13 de marzo de 1942 trató de esclarecer el Estado de Cuentas del Banco de España al término de la guerra, procediendo a la fusión de las cuentas de los dos bancos y determinando la situación patrimonial en la que había quedado la entidad. El cuadro 3.1 resume las principales medidas adoptadas en lo que al funcionamiento y supervisión de la banca privada se refiere. La regulación incluía el establecimiento de medidas enormemente restrictivas tanto en términos de barreras de entrada como de expansión de oficinas o de control sobre los tipos de interés. Muchas de estas medidas fueron ratificadas provisionalmente por normas bancarias de 1942 y, de manera definitiva, con la LOB de 1946. Esta venía a sustituir a la LOB de 1921 y confirmaba algunas de las normas que de manera aislada había aprobado el régimen franquista desde 1939.

¹ Algunos aspectos de este capítulo aparecen en Cuevas y Pons (2025b).

² La ley de 9 de noviembre de 1939 declaró el billete como medio de pago con pleno poder liberatorio, suspendiendo definitivamente el sistema de garantías metálicas que provenía de la LOB de 1921, refundida en 1927, autorizando al Banco de España a que adquiriese los títulos de la deuda y del Tesoro que pasaban a formar parte de la contrapartida de la circulación monetaria, y que había sido suspendido temporalmente en 1931. Este hecho respondía, en parte, a la situación patrimonial del Banco de España. No hay que olvidar que la partida que representaba el oro y la plata propiedad del Banco de España era ficticia, ya que habían sido utilizados por el Gobierno republicano para financiar la guerra (Viñas, 1976; Martín Aceña, 2012). Al respecto, por ley de 13 de marzo de 1942 se crea una deuda amortizable para la liquidación de período bélico —junto con otras finalidades— y que por la LOB de 1946 queda refundida en una deuda especial, en unión de otros préstamos, anticipos y débitos del Tesoro, la cual es contabilizada en el activo del Banco de España (dentro de la cartera de renta), legisándose que se amortizaría con cargo a sus beneficios anuales y viéndose así saneado su patrimonio unos años después. No obstante, la suspensión del sistema de garantías metálicas era un reflejo de la tendencia seguida por la mayoría de los países con predominio de la circulación fiduciaria.

| | |
|-----------|--|
| 1942 | Normas de 1942: actualización de la LOB de 1921, incluyendo medidas adoptadas tras la guerra civil |
| 1945 | Decreto sobre apertura de oficinas bancarias |
| 1946 | <p>LOB de 1946:</p> <p>Normas sobre el funcionamiento del sistema bancario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación del nuevo CSB y la DGBB. • Control sobre la entrada al sector (<i>statu quo</i> bancario) y la expansión vía sucursales. • Fijación del tipo de interés máximo abonable a las cuentas corrientes, imposiciones y otras operaciones similares. • Fijación de los tipos de interés y comisiones mínimos en las operaciones activas. • Límites temporales a los activos y pasivos, con la imposibilidad de proveer crédito a plazo superior a 90 días. • Normas sobre control de dividendos bancarios. • Creación de Cámaras de Compensación a instancias del Ministerio de Hacienda. • Fijación del capital mínimo y relación entre los recursos propios, activo realizable y obligaciones exigibles, límite superior a determinadas operaciones acreedoras a plazo. <p>Normas de supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normalización de los balances y cuentas de resultados. • La DGBB tiene la potestad de realizar inspecciones ocasionales con su personal o el del Banco de España. • Formación de la estadística bancaria a cargo del CSB. |
| 1947-1950 | <p>Desarrollos legislativos vinculados a la LOB de 1946 sobre:</p> <p>Normas sobre el funcionamiento del sistema bancario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción en el Registro de Bancos y Banqueros. • Creación del Servicio de Estadística Bancaria. • Imposición de tarifas de condiciones mínimas. • Límites a la expansión de la banca española en el extranjero. • Inscripción de bancos en el Registro Mercantil. • Normas para regular las operaciones de pago por compensación y la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Compensación Bancaria. • Normas de publicidad bancaria. • Aprobación del reglamento del Consejo Superior Bancario. <p>Normas de supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación y publicación de los balances y cuentas de resultados de las empresas bancarias para su homogenización. |
| 1951-1961 | <p>Normas sobre el funcionamiento del sistema bancario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Control sobre tipos de interés abonados a los no residentes. • Sobre comisiones bancarias, estableciendo la tarifa de comisiones mínimas para las operaciones con el extranjero. • Se regula la cesión o traspaso de oficinas bancarias. • Normas sobre la actuación de los corresponsales bancarios. • Aprobación en 1958 de la Ley sobre Entidades de Crédito a Medio y Largo Plazo, con un aumento de la intervención del Estado en la canalización de recursos hacia proyectos de interés nacional. • En Decreto-ley de 1960 se faculta al Ministerio de Hacienda a establecer unas reservas en dinero en efectivo o fondos públicos en cuantía no superior al 10 % de sus recursos ajenos. <p>Normas de supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma del modelo obligatorio de la cuenta de resultados de las empresas bancarias. |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las normas legislativas.

Como hemos señalado, una de las medidas más relevantes fue la introducción de barreras de entrada en el sector, lo que confirmó una circunstancia que ya se venía produciendo *de facto* desde 1921 y que se reafirmó con una orden ministerial de 1939. Aunque la intención original pudo ser introducir restricciones temporales hasta que el sistema bancario se reorganizara, las barreras de entrada se mantuvieron inalteradas hasta 1962. Además, se implementaron medidas para controlar la expansión de sucursales y oficinas bancarias. Esto se logró mediante la imposición de estrictas condiciones que las entidades debían cumplir para obtener la autorización necesaria para abrir una nueva

Cuadro 3.2

El sistema bancario en los años cuarenta y cincuenta

| | 1939 | 1944 | 1950 | 1955 | 1960 |
|----------|-----------|------|-------|-------|-------|
| Bancos | 114 | 105 | 140 | 124 | 108 |
| Oficinas | 1.903 (a) | — | 2.226 | 2.449 | 2.697 |
| CR5 (b) | 57 (c) | — | 68 | 65 | 64 |

FUENTES: Número de bancos y oficinas: CSB; CR5: Pueyo (2003).

a Año 1936.

b CR5 es el porcentaje de depósitos en manos de los cinco grandes bancos.

c Año 1935.

oficina. Este control de entrada no solo permitió la consolidación de las entidades existentes, sino que también impidió que la banca extranjera se estableciese en nuestro país. Fueron diversas las causas por las cuales a varias entidades se les denegó la inscripción en el Registro de Bancos y Banqueros, si bien en la mayoría de los casos se trataba o bien de entidades que no acreditaban actividad antes de 1936 o se consideraba que no realizaban operaciones propias de la banca³. Como se puede ver en el cuadro 3.2, en los años cuarenta hubo una disminución en el número de bancos, debida principalmente a la baja en la actividad de pequeños negocios bancarios absorbidos por entidades mayores (Faus Mompart, 2001). Aunque en la década siguiente se produjo una nueva expansión y en 1950 se alcanzó la cifra de 140, eran principalmente pequeñas entidades (bancos regionales y locales) que en ningún caso transformaron o alteraron las características del sistema bancario español.

En lo relativo a los tipos de interés, se fijó un máximo para las operaciones pasivas y un mínimo para las activas. Asimismo, se establecieron tipos de interés para los créditos. Es importante destacar que estos niveles apenas sufrieron cambios hasta los años sesenta. Como vemos más adelante, y bajo el auspicio de dicha legislación, los bancos adoptaron acuerdos, los denominados «arreglos moderadores», para limitar la competencia vía precios. Los controles sobre los tipos de interés se complementaron con la fijación de límites temporales a los créditos. Hasta la promulgación del Decreto-ley 7/1960, las entidades bancarias no podían conceder préstamos por un plazo superior a 90 días. Aunque en la práctica estos créditos se renovaban de forma continua, la falta de una política de créditos a largo plazo aumentaba el riesgo y las dificultades de financiación de las empresas españolas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, que apenas tenían acceso a los mercados de capitales. Por último, la LOB de 1946 estableció normas sobre la distribución de dividendos, medida que trataba de suplir la falta de otros coeficientes o normas destinadas a asegurar un determinado nivel de reservas.

La LOB de 1946 renovó el privilegio de emisión al Banco de España, derecho del que disfrutaba desde el 19 de marzo de 1874 y que finalizaba en diciembre de ese mismo año. Aunque conservó su naturaleza jurídica como institución privada, el Gobierno reforzó el poder que mantenía sobre la entidad (Martín-Aceña, 2017). La LOB de 1946 otorgaba al

3 En el AHBE (Banca Privada, C. 970) aparece una relación de entidades a las que se les denegó la inscripción en el Registro de Bancos y Banqueros, fechada a 30 de junio de 1947. De las 56 solicitudes desestimadas hubo 11 recursos por lo contencioso administrativo, de los cuales en 6 casos se confirmó y en 5 se revocó. Las solicitudes desestimadas (56) sobre el número de bancos de 1950 (140) representaban un 40 %.

Gobierno el derecho a nombrar al gobernador y subgobernador, y en el denominado Consejo General del Banco (equivalente al de Administración), sus 27 miembros se componían, además del gobernador y subgobernador, del director general de Banca y Bolsa, de cuatro consejeros designados por el Gobierno, uno de Hacienda, dos del CSB, otros cuatro de diversas organizaciones, uno del personal del propio Banco y de doce accionistas. De este modo, los accionistas, como tales, representaban el 44 % del poder de decisión, sin tener mayoría. Dado este aumento de control del Gobierno, que suponía un cambio significativo respecto a la situación anterior, se ofreció a los accionistas la posibilidad de que vendiesen sus acciones al Estado a la cotización oficial. El órgano que mediaba entre el Gobierno y la banca privada era el CSB, institución que venía a asumir las funciones del antiguo Comité Central de la Banca Española, es decir, como órgano consultivo del Ministerio de Hacienda en lo que a materia bancaria se refiere. Aunque estaba presidido por el director general de Banca y Bolsa y su vicepresidente era el subgobernador del Banco de España, se trataba de una institución representativa de los intereses de la banca privada. En suma, junto con las restricciones que mantenía la ley en materia de barreras de entrada o el control sobre los tipos de interés, también se produjo un mayor control del Banco de España por parte del Ministerio de Hacienda. Pese a todo ello, la LOB de 1946 no implicó ni su nacionalización ni la de la banca oficial —como pretendía la facción falangista del Gobierno— y sí una cierta continuidad con el marco liberal y autorregulador anterior, protegiendo el mercado interior de la competencia extranjera (Tortella y García Ruiz, 2003).

* * *

En lo que a la supervisión se refiere, si bien los pasos dados por la LOB de 1921 y la posterior reforma en 1931 habían sido modestos, tras la guerra se produjo un retroceso claro en las tareas y funciones de supervisión asignadas al Banco de España. Como se ha mostrado, a lo largo de los años treinta hay indicios de que aumentaron las inspecciones oficiales del Banco de España a entidades privadas⁴. Sin embargo, la participación del Banco de España en las tareas de supervisión e inspección se modificó incluso antes de finalizar el conflicto. La Ley de 27 de agosto de 1938 sobre facultades gubernativas en materia bancaria concedía al ministro de Hacienda la potestad de determinar la política de crédito y disponer de acciones ocasionales de inspección a un determinado banco o banquero. A partir de la LOB de 1946 las dos instituciones que van a desempeñar un papel clave en la «nueva» supervisión bancaria son la DGBB y el CSB. Por tanto, a instancias del Gobierno, el Ministerio de Hacienda sustituyó al Banco de España en las tareas de control e inspección bancarias durante las primeras dos décadas del régimen franquista, la etapa de autarquía.

Así pues, le correspondía a la DGBB «disponer reservadamente inspecciones ocasionales de un banco o Banquero en la forma en la que la resolución se especifique utilizando al efecto personal de la propia Dirección o del Banco de España»⁵. En ese sentido, los bancos y banqueros estaban obligados a facilitar a la DGBB los datos y antecedentes que les reclamase. Además, debían remitir sus balances y el extracto de su cuenta de pérdidas y ganancias a la DGBB, al Banco de España y al CSB. Además, la DGBB tenía la potestad de abrir expedientes e imponer las sanciones que procediesen. El

4 En cualquier caso, hay que destacar que, como hemos visto, algunas inspecciones en los años treinta las realizaron funcionarios del CSB y no del Banco de España.

5 Según Pérez de Armiñán (1973), a las Juntas Locales de Banca creadas en 1930 para la vigilancia de las normas bancarias declaradas de observancia general, y reorganizadas por la Orden Ministerial de 24 de julio de 1941, les fueron atribuidas todas las funciones representativas, informativas e inspectoras en materias propias de la competencia de la DGBB.

Banco de España, por tanto, en la LOB de 1946 quedaba relegado a un segundo plano en lo que a las tareas de supervisión e inspección se refiere. Y eso a pesar de que en 1938 Mariano Sebastián Herrador, segundo jefe del Servicio de Estudios del Banco de España en la zona de Burgos, elaboró y publicó un informe titulado «Notas sobre la futura organización del crédito en España», en el que daba algunas recomendaciones sobre la organización financiera tras la guerra y en las que mencionaba algunas cuestiones vinculadas a la inspección⁶. Entre las recomendaciones, se abogaba por la creación de una oficina de inspección del crédito y defensa del ahorro dentro del Banco de España que regulase todas las operaciones de las entidades bancarias, como la fijación de los coeficientes de liquidez y de inversión, la composición de las carteras comerciales y la determinación de los tipos de interés. Como indica Martín-Aceña (2000), en dicho informe se anticiparon las tendencias intervencionistas que luego se plasmaron en la legislación financiera de los años cuarenta. Sin embargo, en el caso de las tareas de inspección, que en el informe se limitaban a aquellas actividades relacionadas con el control del crédito, la recomendación nunca se plasmó en medidas efectivas y el Banco de España quedó fuera de cualquier actividad de supervisión e inspección hasta 1962.

Como se ha señalado, la LOB de 1946 extinguió el Comité Central de la Banca Española y en su lugar se creó (de nuevo) el CSB, transformado ahora en un órgano consultivo del Ministerio de Hacienda. En este caso, el nuevo CSB tenía, entre otras, las siguientes funciones (algunas ya contempladas en la LOB de 1921): 1) Formar la estadística bancaria española y la de la banca extranjera establecida en España; 2) interpretar las normas dictadas por el Ministerio de Hacienda sobre tarifas de los servicios bancarios y vigilar su exacto cumplimiento, informando a la DGBB de las infracciones o anomalías observadas, y 3) servir ordinariamente de órgano de enlace entre el Ministerio de Hacienda y los bancos y banqueros, trasladando a estos las normas, acuerdos o recomendaciones que aquel departamento le comunique. En ese sentido, se mantuvo la obligatoriedad de suministrar información contable, en aras de la transparencia del sector, pero se relegó a un segundo plano al Banco de España en la tarea de recopilación estadística que quedó en manos del CSB. Lo mismo sucedió en el caso de la inspección de bancos, que solo se consideraba como algo excepcional y que llevaban a cabo técnicos de la DGBB y no del instituto emisor. Las, como veremos, muy escasas tareas de supervisión se centraron exclusivamente en el cumplimiento de las normas establecidas por el Ministerio de Hacienda, de modo que los bancos y banqueros serían sancionados siempre y cuando no cumpliesen la normativa.

En el ámbito sancionador, el artículo 56 de la LOB de 1946 consideraba sancionables el incumplimiento de las disposiciones relativas a reparto de dividendos, apertura de oficinas, abonos o provisiones a los fondos de reserva, remisión de balances y cuentas de resultados, tipos de interés y cualquier otro extremo regulado por normas de observancia obligatoria. Las sanciones iban desde la advertencia y amonestación privadas, la amonestación comunicada a toda la Banca y las multas (por cantidad fija o proporcionada a la infracción si era posible cuantificarla). También se contemplaba la suspensión por un plazo máximo de un año de las ventajas que concedían las disposiciones vigentes a los bancos y banqueros en sus relaciones con el Banco de España y la suspensión a los directivos en sus funciones cuando se hubiese producido reincidencia en la misma falta de carácter grave. Finalmente, en los casos más graves, se consideraba la exclusión del Registro de Bancos operantes en España, con liquidación y disolución de la entidad sancionada. Las competencias, en lo que a las sanciones se refieren, las tenía la DGBB, si

6 AHBE, Secretaría, C. 2125.

bien las sanciones graves quedaban en manos del ministro de Hacienda, a propuesta de la DGBB y previo informe del CSB.

Esta estructura sancionadora basada en las amonestaciones podía tener un impacto reputacional. Las amonestaciones públicas afectaban directamente al riesgo reputacional de la entidad, cuestión que para la banca siempre ha sido altamente delicada; de ahí que se evitara trasladar esa publicidad negativa, si no era estrictamente necesario. Por otro lado, las amonestaciones privadas, aunque carentes de ese componente, tenían también repercusión sobre la entidad al poner en duda la actividad o gestión de los directivos. En ese sentido, en algunos casos una multa podía ser menos dañina para la entidad que una amonestación pública. En los casos más graves, la disolución y liquidación de la entidad requerían un lento procedimiento debido a la complejidad de la Ley de Procedimiento Administrativo. De hecho, como señalan Sánchez Calero (1983) o Rojo Fernández-Río (1988), no existía un procedimiento especial para las entidades bancarias y se aplicaba el derecho concursal general, lo que era muy inadecuado para el tratamiento de las crisis bancarias. La lentitud de los procedimientos era un problema fundamental para las entidades financieras, ya que su funcionamiento se basa en la confianza y en el crédito. De ese modo, mientras que una empresa industrial puede resolver sus problemas mediante una suspensión de pagos, dicho procedimiento, de muy larga duración, es inefectivo en el caso de los bancos. A grandes rasgos este sistema sancionador se mantuvo sin grandes cambios hasta la década de 1970, cuando se demostraron sus limitaciones ante la aparición de graves problemas derivados de la gestión y conductas negligentes por parte de numerosas entidades.

3.1.2 La (no) supervisión bancaria

La legislación aprobada tras la guerra puso a la DGBB al mando de la supervisión. Sin embargo, se han localizado muy pocos expedientes de sanciones anteriores a los años cincuenta⁷. García Agulló (1941) hacía referencia a las dificultades de llevar a cabo un control efectivo sobre la actividad bancaria en esos años. Para él los problemas derivaban de la falta de capital humano y recursos: «los funcionarios del estado se encuentran poco preparados para esta misión, siendo difícil elegir un número suficiente de personas aptas que desempeñen dicho cometido y dispongan del tiempo necesario»⁸. Pero el hecho es que, sin negar que hubiera carencias en estas áreas, parece que no había voluntad de llevar a cabo dichas inspecciones. Esa falta de supervisión es un reflejo de la prácticamente nula competencia entre las entidades bancarias en ese período. Una falta de competencia propiciada por el régimen, a través del Ministerio de Hacienda, y respaldada por el sector, lo que hizo que la escasa supervisión se focalizara básicamente en el cumplimiento de las normas que limitaban los intereses activos y pasivos, es decir, los términos de la competencia. De este modo, no hay constancia de inspecciones en los años cuarenta y, como veremos, cuando estas se realizaron en la siguiente década tuvieron un cometido muy limitado.

La información para este período se ha extraído de los expedientes de sanciones del CSB de los años 1949-1961 y de los informes de la banca privada, consultados en el

⁷ Toda la evidencia que se presenta procede del AHBE. Aunque también se ha explorado el archivo de la Dirección General de Banca y Bolsa, no se ha encontrado información relacionada con la supervisión bancaria durante el franquismo.

⁸ De hecho, García Agulló (1941) destacaba la diferencia con Estados Unidos, donde para realizar la inspección de un banco de importancia se habían necesitado 140 personas y seis meses, recursos de los que se carecía en el caso español.

AHBE⁹. Es importante destacar que la información sobre el número de inspecciones que se incluye en esta investigación recoge todas aquellas sobre las que se ha encontrado documentación en el AHBE. Como antes se señaló, no hemos obtenido evidencia de inspecciones para los años 1939-1948, sin que ello necesariamente implique que no se realizase alguna¹⁰. Aunque no existen indicadores precisos sobre el nivel de competencia en estos años, los trabajos de Pons (2001 y 2002) o Pueyo (2003 y 2008) indican que en la década de los cuarenta consiguieron mantenerse un número muy importante de pequeñas entidades que probablemente no hubieran podido subsistir si el mercado hubiese sido más competitivo. Además, aunque no hay evidencia de la existencia de un cartel formal, sí que hubo acuerdos puntuales para limitar, si no anular, la competencia bancaria (Pons, 2001; García Ruiz, 2002). La Circular 436 del Consejo Superior Bancario de 1952 indica cómo, a pesar de que el Gobierno había fijado un techo a los tipos de interés sobre los depósitos (tasa que modificó en 1941, 1948 y 1952), los principales bancos privados habían firmado diversos acuerdos por los que se comprometían a pagar un tipo de interés diferente al oficial, aunque compatible con este, en el sentido de que se encontraba por debajo del techo legal, siendo aprobado este acuerdo por las autoridades¹¹. Como señala García Ruiz (2002, p. 376), se firmaron acuerdos en 1941, 1949 y 1952, este último respaldado por el Ministerio de Hacienda. Como veremos, los cambios en la supervisión estuvieron vinculados a estos acuerdos moderadores de la competencia.

Para el período 1949-1961 tampoco podemos asegurar que las cifras de inspecciones que ofrecemos sean la totalidad de las realizadas. Los archivos consultados están en proceso de catalogación, de manera que es posible que en un futuro se puedan mejorar las cifras que aquí se presentan. En lo que a número de inspecciones se refiere, y con la información disponible, se observa una diferencia importante entre el período 1949-1955 y el posterior. En los primeros años, los informes no son expedientes de inspección y se limitan exclusivamente a aspectos vinculados al cumplimiento de normas: por ejemplo, control de los bancos inscritos y no inscritos y denuncias por oficinas que no estaban autorizadas. Por ejemplo, el 28 de octubre de 1948 se informó de varias denuncias que diversas entidades habían hecho sobre el Banco Herrero, y se instaba al cierre de algunas de sus corresponsalías por estar actuando como oficinas del banco. También hay una denuncia al Banco Español Cooperativo de 28 de diciembre de 1948 por actuar como banco sin tener autorización, ya que estaba inscrito como cooperativa. Como consecuencia de ello, el 28 de diciembre de 1949 la DGBB determinó que no podía seguir actuando como banco y que las operaciones de intermediación que venía realizando solo las podía realizar con sus propios asociados. Curiosamente, el presidente del Banco Español Cooperativo, y por tanto el responsable último de la supuesta infracción, era Antonio Goicoechea, entonces gobernador del Banco de España.

El aumento de las inspecciones a mediados de los años cincuenta está relacionado con los acuerdos moderadores de la competencia, y más concretamente con los primeros síntomas de su incumplimiento por parte de algunas entidades. Dichos acuerdos establecían los tipos de interés máximos abonables en cuentas corrientes acreedoras y operaciones similares de pasivo, así como los tipos de interés aplicables a las operaciones de crédito y descuento. Para vigilar dichos acuerdos se constituyeron tres organismos: 1) el Pleno de las entidades agrupadas, que estaba formado por una

9 La información que se muestra a continuación se encuentra en: AHBE, Actas del Pleno del CSB, varios años; AHBE, CSB, Sanciones, C. 298/01 y C. 299/01 y AHBE, Banca Privada. C. 931 y C. 958.

10 Como veremos, solo hay alguna actuación menor, sin expediente de inspección, en 1948.

11 AHBE, Actas del CSB, C. 002/04.

representación de las entidades firmantes del arreglo; 2) el Comité delegado, formado por seis representantes de entidades adheridas al acuerdo con residencia en Madrid, y que era designado por el Pleno, y 3) la Junta de Vigilancia, integrada por tres vocales elegidos por los firmantes del arreglo (un letrado, un profesor mercantil especializado en contabilidad bancaria y un experto en operaciones y negocios bancarios), que no podían pertenecer a ninguna de las empresas firmantes del acuerdo. La Junta de Vigilancia era el organismo que directamente debía encargarse del cumplimiento de los acuerdos, y para desarrollar esa misión podía designar a funcionarios que le auxiliasen en el cumplimiento de su servicio. Por tanto, las inspecciones vinculadas al cumplimiento de los acuerdos estaban a cargo de la Junta de Vigilancia. No hemos encontrado constancia en el archivo de la actividad realizada por esta.

En el acta de la sesión del CSB de 27 de octubre de 1953, el presidente indicaba que había recibido numerosas quejas por infracciones de los acuerdos adoptados entre los bancos al suscribir la Ordenación Reguladora de Condiciones Bancarias, y anunciaba la posibilidad de que se realizaran «visitas de Inspección tan duraderas, firmes y minuciosas como se considerara necesario»¹². Como señala García Ruiz (2002, p. 376), el acuerdo interbancario de 1952, el único respaldado por el Ministerio de Hacienda, en la práctica fue un fracaso, en particular en lo referente a los tipos pasivos. Por ese motivo, en 1960 se aprobó el Convenio de Condiciones Bancarias ante los «requerimientos apremiantes del Ilmo. Sr. Director General de Banca, Bolsa e Inversiones» para corregir «prácticas viciosas de otorgar intereses especiales a cuentas corrientes, cuentas de ahorro y cuentas a plazo y de aplicar en operaciones activas condiciones más favorables que las señaladas como mínimas obligatorias». Para valorar la efectividad de los controles bancarios entre 1940 y 1975, Pons (2002) estimó para los cinco grandes bancos el coste financiero de los depósitos y comprobó en qué medida se situaron por debajo o por encima del máximo legal. Los resultados indican que los bancos se mantuvieron muy cercanos al tipo máximo entre 1940 y 1950, reforzando la idea de no competencia vía tipos de interés en esa década. En ese contexto de escasa competencia, con acuerdos privados para moderarla, y de connivencia de los bancos con las autoridades franquistas, aunque formalmente los acuerdos privados no recibieron apoyo oficial, tiene sentido que no hayamos encontrado constancia de inspecciones bancarias.

Sin embargo, desde principios de los años cincuenta los resultados son diferentes y el coste financiero de los depósitos se sitúa por encima del máximo legal, lo que confirmaría un aumento de la competencia en la captación de recursos en esa década. La información suministrada por García Ruiz (2002), también indica que el Banco Hispano Americano abandonó la disciplina del acuerdo en 1949 y que los «extratipos» aumentaron desde 1952.

Y es precisamente a partir de ese momento, en la segunda mitad de los años cincuenta, cuando hay evidencia de una mayor actividad en la supervisión bancaria (véase cuadro 3.3). La preocupación por el incumplimiento del compromiso adoptado por los bancos para limitar la competencia, acuerdo que había sido firmado por representantes de más del 90 % de la banca privada, y respaldado por el Ministerio de Hacienda, se reflejó en las inspecciones efectuadas en esos años. En concreto, hay documentación de cinco inspecciones en 1955, nueve en 1956 y once en 1957, para bajar a cuatro y dos en 1958 y 1959¹³. Además, a esas inspecciones debemos añadir otras que se mencionan en

¹² *Ibidem*.

¹³ AHBE, Banca Privada. C. 931 y C. 958.

Cuadro 3.3
Inspecciones bancarias (1954-1959) (a)

| | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|---|----------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| TOTAL | 1 | 5 | 12 | 14 | 7 | 5 |
| Bancos inspeccionados | Siero | Alfaro | Atlántico | Crédito Navarro | Almagro | Elda |
| | | Crédito e Inversiones | Barcaiztegui y Maestre | Crédito y Docks | Borrero | Peninsular |
| | | Elda | Bilbao | Elda | CCAA de Novelda | |
| | | Rural y Mediterráneo | Dorca | Ferrerías | Giménez y Cía. | |
| | | Siero | Madrid | General de Comercio | | |
| | | | Roses | Gijón | | |
| | | | Rural y Mediterráneo | La Vasconia | | |
| | | | Santander | March | | |
| | | | Siero | Mercantil de Tarragona | | |
| | | | | Vilella | | |
| | | | | Viuda e Hijos de Francisco Esplugues | | |
| | | | Elda | Coca | Crédit Lyonnais | Almagro |
| Plan de visitas (b) (sin expediente) | | | Hijos de Olimpo Pérez | Irún | Londres y América del Sur | Hijos de Dionisio Puche |
| | | | Úbeda | Progreso Agrícola | Société Générale de Banque | CCAA Gerona |

FUENTES: AHBE, Banca Privada, C. 929, C. 930, C. 931, C. 932, C. 956, C. 957, C. 958, C. 970; AHBE, Inspección, C. 126; AHBE, CSB, C. 298/01.

a Inspecciones bancarias de las que consta expediente.

b Bancos incluidos en los planes de visita de inspección para los que no se ha localizado el expediente.

sendos informes de 1956 y 1957 sobre planes de visitas de inspección a los establecimientos bancarios, que se encargarían a profesores mercantiles y sobre las que no hemos logrado encontrar evidencia en el archivo. Para el año de mayor actividad (1957) se inspeccionaron aproximadamente el 12 % del total de los bancos (14 entidades de un total de 113 bancos).

Como se puede ver en el cuadro 3.3, los bancos supervisados eran, en general, pequeños, es decir, bancos locales o regionales. De hecho, entre los bancos inspeccionados solo hay dos bancos nacionales, el Banco Santander, cuya documentación muestra que fue una inspección menor, y el Banco Bilbao¹⁴. Las inspecciones las realizaban profesores mercantiles¹⁵ y eran poco sofisticadas. Se centraban en el análisis de la contabilidad (balances confidenciales), con el objetivo de controlar los tipos de interés, el cumplimiento de los coeficientes obligatorios, la legislación sobre divisas o la expansión de sucursales, si bien en algunos casos comienza a evidenciarse una primera preocupación por problemas de concentración de riesgo. Por ejemplo, en el caso del Banco de Madrid, en la inspección de 1956, el profesor mercantil jefe de Inspección señalaba: «tanto los créditos bajo modalidad

¹⁴ AHBE, Banca Privada, C. 970.

¹⁵ En el caso del Banco Alfaro, por ejemplo, la inspección la realizaron funcionarios del Servicio de Inspección del Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) y de la DGBB (AHBE, Banca Privada, C. 931). En el resto de las entidades inspeccionadas, la inspección la realizaron profesores mercantiles vinculados al Ministerio de Hacienda (AHBE, Banca Privada, C. 958). Los peritos y profesores mercantiles se formaban en las Escuelas de Comercio y, según el Decreto de 23 de julio de 1953, para la obtención del título de perito mercantil se exigía cursar cinco años, mientras que para la obtención del título de profesor mercantil se requerían tres años más. En la reforma educativa de 1956 (Decreto de 16 de marzo de 1956) se determinó que para la obtención del grado de perito mercantil se debían cursar tres años y tres más para el de profesor mercantil.

de descuento de letras financieras como los de garantía personal, tienen como titulares o deudores a un reducido número de clientes que por sí solos representan aproximadamente un 65 % y un 80 % del saldo total en efectivo de cada grupo»¹⁶. Del mismo modo, el expediente indicaba que el 70 % de las cuentas corrientes a la vista correspondían a solo 60 titulares. En una actuación del 22 de noviembre de 1958 sobre el Banco Comercial de Menorca también se destaca el mismo hecho: «es anormal que un Banco tenga comprometidos los 4/5 de su activo bancario en préstamos a un grupo de empresas, sean o no afines al mismo, pero aún es más anormal el que esas empresas deudoras sean del grupo mayoritario del propio Banco, el cual no mantiene una adecuada distribución de riesgos»¹⁷. Como se detallará más adelante, las irregularidades continuadas y detectadas en este banco acabarían con una propuesta de disolución en 1967 que se hizo efectiva dos años después. Hay incluso un informe anónimo de 1956¹⁸ en el que se insiste en la gravedad del problema de concentración de riesgos para muchas de las entidades inspeccionadas. Como indica dicho informe, en varios de los bancos «los créditos y préstamos concentrados en un solo cliente representaban un elevado porcentaje dentro de la cifra total de los mismos, y otras veces tales operaciones aparecen realizadas en su mayor parte con consejeros del propio banco o con entidades filiales o intervenidas por el mismo», y del mismo modo se señala que «una gran parte del saldo conjunto de las cuentas corrientes acreedoras a la vista corresponden a un número reducido de clientes, generalmente interesados o ligados de un modo u otro con los propietarios del capital del Banco»¹⁹.

Pese a la gravedad del problema y al creciente interés de los inspectores en los problemas crediticios, en casi todos los casos analizados las autoridades se limitaban a realizar una recomendación general para que no se acentuase el proceso de concentración, sin exigir medidas específicas para revertir la situación y, en muchos casos, la sanción se limitaba a una amonestación privada. En ese sentido, y como veremos en las inspecciones que analizaremos a continuación, cabe destacar que los inspectores trataron, en la medida de sus posibilidades, de realizar de forma diligente sus inspecciones, preocupándose no solo por problemas de cumplimiento de la regulación y control de la competencia, sino por cuestiones que afectaban a la solvencia de las entidades, como la concentración de riesgos. Eran, sin embargo, las instancias superiores, y en concreto el CSB, las que moderaban las sanciones y, en muchos casos, solo establecían recomendaciones. No hay que olvidar que la LOB de 1946 establecía que el CSB debía ser consultado sobre las sanciones a imponer a los bancos, y que este era el órgano corporativo de representación del sector bancario.

En la inspección realizada al Banco Alfaro en 1955 se destaca que, desde su constitución en 1947 como sociedad anónima, el banco cometió numerosas irregularidades y no solo se detectó un problema de concentración de créditos, sino que, además, estos se realizaban a sociedades vinculadas a la entidad. Sus poco ortodoxas prácticas provocaron una retirada de fondos de sus clientes y, ante la gravedad de la situación, en 1950 recibió una ayuda del Banco de España de 15 millones de pesetas. El Banco Alfaro fue intervenido en 1953, con la designación de dos profesores mercantiles, uno al servicio de Hacienda y otro del IEME, para controlar las operaciones con moneda

16 Inspección realizada en 1956. AHBE, Banca Privada, C. 931.

17 Esta referencia a la inspección de 1958 aparece en un informe de inspección a la misma entidad de 1965. AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01.

18 AHBE, Banca Privada, C. 970.

19 *Ibidem*.

extranjera²⁰. Pese a ello la entidad siguió en funcionamiento, y en 1955 las inspecciones insistieron en actuaciones irregulares de la entidad con divisas²¹. Es realmente sorprendente que la intervención de la entidad no fuera capaz de paralizar la realización de actividades irregulares. La intervención se mantuvo hasta 1959, cuando procedió a cambiar su nombre a Banco Peninsular.

Como hemos señalado, a partir de 1955 hubo un aumento en el número de inspecciones realizadas, destacando los años 1956 y 1957, con 10 y 14 inspecciones respectivamente. Entre las inspecciones que, según los expedientes disponibles en los archivos a los que hemos tenido acceso, tuvieron mayor profundidad destacan, por ejemplo, las realizadas al Banco Atlántico (1956), Banco Rural y Mediterráneo (1956), Banco Ferrerías (1957) o al Banco de Elda (1955, 1957 y 1959). El Banco de Elda es de los pocos que presenta inspecciones sucesivas. La inspección de 1955 se realizó a raíz de una ampliación de capital de la entidad, mientras que la de 1957 pretendía comprobar su situación ante una nueva solicitud de ampliación de capital. Finalmente, la inspección de 1959 tuvo como origen una denuncia en 1958 de la Dirección General de Seguridad por presuntas irregularidades de las actividades de préstamo y descuento. En concreto, se denunció a dos empleados de la entidad, a los que se vinculó con una denuncia previa por delito de usura a un individuo que resultó ser hermano de uno de los denunciados.

En resumen, tras la guerra civil las autoridades franquistas privaron al Banco de España de sus tareas en el área de la supervisión bancaria y la evidencia obtenida parece indicar que la actividad de control e inspección bancaria fue escasa. Las inspecciones, sin embargo, fueron más frecuentes en la segunda mitad de los cincuenta, pero estuvieron impulsadas por el propio sector bancario con objeto de limitar la creciente competencia entre los bancos. En la mayoría de los casos los inspectores se centraron en el análisis del balance confidencial y en el control de los tipos de interés de los depósitos, aunque se observa una creciente preocupación por el problema de la concentración de riesgos de créditos, generalmente en la esfera directiva o de empresas afines a las entidades.

3.2 La Ley de Bases de 1962 y la supervisión bancaria

3.2.1 Los cambios legislativos

A finales de los años cincuenta se inició un proceso modesto de liberalización económica en España que acabó plasmándose en el Plan de Estabilización de 1959. En 1961 las autoridades plantearon un proyecto de reforma del sistema financiero que sometieron a consulta de varios organismos: el Banco de España, la Confederación Nacional de Cajas de Ahorros, el Consejo Superior Bancario, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, la Organización Sindical, el Instituto de Estudios Políticos y el Consejo de Economía Nacional. A partir del *Memorándum* inicial presentado por el Gobierno y de los informes presentados por estas instituciones, el 14 de julio de 1962 se aprobó la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca. En su preámbulo, la Ley de Bases de 1962 puso de

20 No hay que olvidar que uno de los principales problemas del régimen franquista, derivado de su política autárquica, fue la escasez de divisas. Sobre esa cuestión pueden consultarse Viñas, Viñuela, Eguidazu, Fernández Pulgar y Florensa (1979), Martínez-Ruiz (2003) o De la Torre y Rubio-Varas (2015).

21 Como señala el informe de 8 de junio de 1955, el Banco Alfaro se dedicó a financiar la exportación de vinos y tejidos en combinación con importaciones diversas que «debieron efectuarse, pero no se realizaron, sino que las divisas producidas por las exportaciones se convirtieron en pesetas y se emplearon en descontar letras libradas entre ellos por Kefsisof y Tehihachef (dos asesores de la entidad), por cerca de 30 millones, hoy protestadas por falta de pago en su mayor parte». AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01.

| | |
|------|---|
| 1962 | <p>Ley de Bases de 1962:</p> <p>Normas sobre el funcionamiento del sistema bancario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalización y reorganización del Banco de España. • Propósito de suavizar las barreras de entrada, pero se mantienen para la banca extranjera. • Impulso a la especialización bancaria, mediante la creación de la banca industrial y de negocios. • Creación del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. Nacionalización del Banco Hipotecario, Crédito Local y de Crédito Industrial. <p>Normas de supervisión:</p> <p>Decreto-ley 18/1962</p> <ul style="list-style-type: none"> • La inspección de la banca privada se encomienda al Banco de España. • Se dispone la creación de la CIR. <p>Decreto-ley 56/1962</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carteras y coeficientes bancarios. |
| 1963 | <p>Normas de funcionamiento de la banca privada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régimen transitorio para los bancos que desearan transformarse en bancos industriales y de negocios. • Establecimiento de las condiciones para funcionar como banco industrial y de negocios. • Limitaciones a las carteras de valores industriales de los bancos privados. • Nuevas normas sobre creación de bancos comerciales. • Definición de la capacidad de expansión de los bancos y normativa sobre creación de oficinas bancarias. <p>Normas de supervisión:</p> <p>Orden Ministerial de 13 de febrero de 1963</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación y reglamentación de la CIR. |
| 1964 | Liberalización de los tipos de interés en operaciones entre entidades de depósito. |
| 1968 | Se prohíben los créditos a altos cargos del banco, salvo autorización del Banco de España. |
| 1969 | <p>Intento de racionalización de los tipos de interés ligándolos al tipo básico del Banco de España.</p> <p>Liberalización de los tipos para depósitos de más de dos años, préstamos de más de tres y pasivos en pesetas convertibles a más tres meses y en moneda extranjera.</p> <p>Los tipos y comisiones de las operaciones activas pasan de mínimos a máximos.</p> <p>Se fomenta la competencia con la obligación de publicar unos tipos preferenciales inferiores a los máximos.</p> <p>Límite del 2,5% de los recursos propios y ajenos a los préstamos a un cliente o grupo de empresas filiales del Banco, salvo autorización del Banco de España.</p> |

FUENTE: Elaboración propia a partir de las normas legislativas.

manifiesto cuáles eran los principales problemas del sistema bancario español y en qué líneas generales se iba a desarrollar el cambio en este sector (Pons, 2002 y 2011; Pueyo, 2006; Martín-Aceña, 2013). Al tratarse de una Ley de Bases, tan solo pretendía establecer cuál iba a ser la orientación de las futuras reformas legislativas.

El cuadro 3.4 resume las principales medidas legislativas de la Ley de Bases de 1962 y sus desarrollos posteriores. Apparentemente, la reforma financiera de 1962 trató de restablecer el funcionamiento del mercado en algunos ámbitos, pero es un hecho que en otros reforzó el intervencionismo. Ejemplos claros serían el mantenimiento de controles sobre los tipos de interés o la aplicación de los coeficientes de liquidez y fondos públicos. En lo que al Banco de España se refiere, el Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, procedió a su nacionalización, con el principal objetivo de controlar la creación de dinero y facilitar la instrumentación de la política monetaria. En relación con la banca privada, entre otras cosas, la ley impulsó la especialización bancaria, a través de la creación de una banca industrial y de negocios. Algunos bancos mixtos solicitaron su clasificación como industriales, como el Banco Urquijo, el Forestal (que pasó a denominarse Banco Industrial

Cuadro 3.5
El sistema bancario (1960-1970)

| | 1960 | 1965 | 1967 | 1970 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| Bancos | 108 | 125 | 123 | 111 |
| Oficinas | 2.697 | 3.421 | 3.875 | 4.291 |
| CR5 (a) | 64 | 58 | — | 57 |

FUENTES: Número de bancos y oficinas: CSB; CR5: Pueyo (2003).

a CR5 es el porcentaje de depósitos en manos de los cinco grandes bancos.

del Sur) o el Banco de Progreso Agrícola (luego Banco de Progreso), y otros fueron bancos de nueva creación como el Banco Industrial de León, la Unión Industrial Bancaria o el Banco Europeo de Negocios, creándose un total de 22 nuevos bancos entre 1963 y 1969 (Martín-Aceña, 2011). Se determinó que el Banco de España podía realizar observaciones referentes a los intereses y comisiones que los bancos aplicasen en sus operaciones, así como a su política de crédito, lo que suponía no abandonar el carácter intervencionista de la regulación franquista. Se adoptaron numerosas medidas para establecer controles sobre la asignación de recursos, facilitando la canalización de recursos financieros hacia determinados sectores, los denominados «circuitos privilegiados de financiación», a través, entre otras cosas, de la nacionalización de los bancos oficiales (Martín-Aceña, Blasco y Cuevas, 2016)²².

Una de las medidas más relevantes de la LOB de 1962 fue la relajación de las barreras de entrada en el sector. La ley prometía la utilización de criterios más sencillos a la hora de autorizar tanto la creación de nuevas entidades como su expansión a través de oficinas. Como muestra el cuadro 3.5 el número de bancos pasó de 109 en 1960 a 126 en 1965. Sin embargo, muchas de las nuevas entidades fueron bancos industriales que tenían vínculos estrechos con entidades ya existentes. Además, no alcanzaron un gran tamaño y tuvieron graves problemas de gestión, lo que los convirtió, como veremos, en los grandes protagonistas de la crisis bancaria de la década siguiente. Hubo, además, una gran expansión a través de oficinas bancarias, que aumentaron en más de 700 oficinas entre 1960 y 1965, y en más de 450 en solo dos años, desde 1965 a 1967.

Además de la nacionalización del Banco de España, otro aspecto muy significativo del Decreto-ley 18/1962 fue que se asignó definitivamente la supervisión de la banca privada al Banco de España. En el mismo preámbulo se especificaba que «el control e inspección de la Banca privada, así como la centralización de las estadísticas generales de carácter monetario y de crédito, son instrumentos imprescindibles para que el Banco de España pueda cumplir sus funciones como Banco central y Banco de banqueros», aspectos que se desarrollan en sucesivos artículos de la norma. Así, por el artículo 2, la inspección

²² Los bancos oficiales, desde la LOB de 1946, dependieron conjuntamente del Ministerio de Hacienda, aunque sobre su inspección nada se decía en esa ley ni en la siguiente reorganización del crédito oficial, que tuvo lugar con la Ley de Entidades de Crédito a Medio y Largo Plazo de 1958. En 1962, a continuación de la Ley de Bases, se nacionalizaron los bancos públicos, creándose el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (Decreto-ley 19/1962), al que se le asignó la inspección de los bancos públicos, mediante inspecciones ordinarias y extraordinarias, cuya efectividad dejó en evidencia el caso Matesa en 1969. Precisamente, una de las razones de la posterior reorganización del crédito público en 1971 con la creación del Instituto de Crédito Oficial (Ley 13/1971) fue reforzar la supervisión sobre la actividad de los bancos públicos.

de la banca privada pasaba a ser función específica del Banco de España, y se concretaba en el artículo 17. Cuatro son los aspectos principales al respecto, que abarcan cuestiones reglamentarias, prudenciales y sancionadoras. En primer lugar, resulta destacable que por primera vez se establece la práctica de las inspecciones periódicas de la banca privada «a fin de comprobar el cumplimiento de las normas vigentes en relación con sus balances, estructura de sus cuentas, intereses y comisiones que aplique en sus operaciones, y en lo referente al cumplimiento de las normas generales sobre política de crédito». También se contempla la posibilidad de realizar inspecciones extraordinarias, en caso de considerarse necesario. En segundo lugar, se atribuye al emisor la facultad de llamar la atención a los «Consejos de Administración y Directores de las Sociedades bancarias cuando estime que la política de dividendos que practique, sin incumplir las normas obligatorias sobre la materia, no se acomodan a los resultados efectivos de la explotación y a la situación y perspectiva de sus negocios». En tercer lugar, el Banco de España también podría formular indicaciones a un banco sobre su política de crédito. Finalmente, debía ser el Banco el que propusiera al ministro de Hacienda las sanciones pertinentes, con arreglo a las normas legales dictadas por este. Además, excepto el caso de las inspecciones, el resto de los aspectos contemplados por el decreto pasaban a ser facultad no delegable del gobernador del Banco de España. Como posteriormente se analizará, todas estas tareas requirieron de la creación de un Cuerpo de Inspectores dentro del Banco.

Un aspecto adicional mediante el cual el Banco de España ejerció sus facultades normativas desde 1962 fue la promulgación de circulares, abordando cuestiones tanto contables como de normativa prudencial. La primera circular dirigida al sector bancario se emitió en 1965, mientras que las circulares dirigidas a las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito comenzaron en 1971. Aunque la emisión de circulares se remonta a estos años, fue durante la crisis bancaria, en la década de 1980, cuando se promulgaron con mayor frecuencia. En los primeros años las circulares se preocuparon principalmente de las condiciones para la creación de nuevas sucursales, así como asuntos de cumplimiento normativo, como los coeficientes de caja, de liquidez y de inversión obligatoria, y las tarifas y los dividendos. Al final de la década se dictaron circulares que establecían los modelos de balance mensual normalizados y la cuenta de pérdidas y ganancias anual de carácter confidencial y de obligada rendición al Banco de España (Prados, 2002).

Además de las inspecciones, el decreto de 1962 confería al Banco de España la competencia de centralizar la información de las estadísticas bancarias (art. 15), y todos los bancos le debían enviar un balance mensual dentro de los primeros quince días de cada mes. Por su parte, el emisor también podía solicitar a cualquier entidad, con carácter reservado, datos concretos sobre el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias. Los otros dos supervisores, el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA), debían facilitar también al Banco de España en relación con las entidades oficiales de crédito y cajas de ahorros, respectivamente, el balance mensual de sus operaciones.

* * *

Complementariamente, el art. 16 del Decreto de 1962 indicaba que el Banco de España establecería un Servicio Central de Información de Riesgos (CIR) sobre las operaciones de crédito de la banca, cajas de ahorros y demás entidades de crédito²³. Esto

23 Según Iglesias Sarriá (1989), en 1963 las únicas entidades que suministraban información a la CIR eran los bancos, mientras que las cajas de ahorro se incorporaron en 1966 y las cooperativas de crédito en 1981.

se plasmó un año después con la creación de la CIR²⁴, cuyo funcionamiento se reglamentó mediante la Orden Ministerial de 13 de febrero de 1963²⁵. Con posterioridad, se aprobaron diversas circulares e instrucciones en las que se detallaban con mayor precisión las funciones del servicio y los cambios necesarios a medida que se modificaban las circunstancias y el entorno. En este sentido, por ejemplo, la Orden Ministerial de 22 de enero de 1971 incorporó el tratamiento automático de la información y abogaba por la necesidad de adaptarse a las nuevas técnicas informáticas, con objeto de garantizar «mayor economía, celeridad y eficacia en este importante servicio». De ese modo se permitía que las declaraciones fueran presentadas en fichas perforadas, cintas magnéticas u otros soportes de datos. Como se desprende del trabajo de Santillán (2014), los objetivos de la CIR fueron cambiando a lo largo del tiempo. En el momento de su creación, su finalidad era facilitar el análisis del riesgo a las entidades financieras, como herramienta para su supervisión y para la formación de las estadísticas de crédito. Posteriormente, la información recopilada por la CIR se ha ido ampliando y ha sido de gran utilidad en otros ámbitos como la realización de estudios sobre estabilidad financiera, la instrumentación de la política monetaria y, más recientemente, la evaluación del impacto de nuevas normativas o el establecimiento de sistemas de alerta temprana (*early warning system*).

Mediante la centralización estadística, la CIR del Banco de España elaboraría la estadística general del crédito y notificaría aquellos casos que considerase pudieran representar un riesgo excepcional o exceder de los límites prudenciales de la política de crédito. Además, las entidades de crédito podían solicitar a la CIR «los antecedentes e informaciones sobre el endeudamiento total de cualquier persona física o jurídica, que la entidad peticionaria considere necesarios para su normal desarrollo» (art. 15, Decreto-ley 18/1962). En los datos remitidos era determinante la cuantía, así como las circunstancias excepcionales tales como «insolvencia, moratoria y otras análogas». En lo que a la cuantía se refiere, se consideraba obligatoria la declaración de aquellos créditos que superasen la cantidad que el Banco de España señalase en sus instrucciones a la banca, siempre que los créditos otorgados a un mismo beneficiario llegasen al tope determinado. En aquel momento el umbral de declaración se fijó en 5 millones de pesetas, si bien en los casos de quiebra, suspensión de pagos, moratoria o insolvencia se comunicarían con independencia de su cuantía (CIR, *Memoria 2022*, Anejo 3). Fue en 1963 cuando comenzaron a declarar los bancos y, unos años más tarde, en 1966, las cajas. Ese mismo año el umbral de declaración se redujo hasta los 2 millones de pesetas. En el caso de las entidades oficiales de crédito, las declaraciones se enviaban a través del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, mientras que en las cajas se hacía a través del Instituto de Crédito de las Cajas.

En la anteriormente citada Orden Ministerial de 22 de enero de 1971 también se establecía que las declaraciones se realizasen directamente al Banco de España, con objeto de mejorar la eficacia del servicio. En la Circular de 10 de octubre de 1972 se refundieron todas las normas de funcionamiento de la CIR y, además, se amplió la declaración de riesgos a las entidades oficiales de crédito. El cuadro 3.6 recoge la información que las entidades financieras debían declarar a la CIR, según la citada circular.

En todas sus funciones, la CIR debía garantizar la absoluta confidencialidad en el uso, gestión y explotación de la información. Como señalan Saurina y Trucharte (2007), la

24 En el mismo año de 1962 se creó un organismo similar en Italia, *La Centrale dei rischi*, en el seno del Banco de Italia, que comenzó a funcionar en 1964. En otros países como Alemania o Francia su creación fue anterior y estuvo vinculada a la Gran Depresión de 1929.

25 BOE n.º 47, 23 de febrero de 1963.

Cuadro 3.6

Información de los formularios a usar en declaraciones y comunicaciones en régimen general a la CIR

| | |
|---|---|
| Control de registro | |
| Entidad de crédito | |
| Sucursal u oficina | |
| Número del beneficiario | |
| Clase de crédito | Créditos unipersonales o créditos solidarios |
| Número de participantes en los solidarios | |
| Fecha de declaración | |
| Nombre del beneficiario | Incluyendo clase de sociedad o entidad beneficiaria (anónima, limitada, colectiva, comanditaria o cooperativa) |
| Clave de provincia | |
| Clave de actividad | Clave de actividad a la que se aplicará el crédito |
| Clave de garantía | |
| Situación especial | Quiebra, insolvencia, suspensión de pagos o moratoria con su clave correspondiente e indicando si se encuentran oficialmente declaradas |
| Papel comercial | Autorizado o dispuesto |
| Crédito a corto plazo | Autorizado o dispuesto |
| Crédito a medio plazo | Autorizado o dispuesto |
| Crédito a largo plazo | Autorizado o dispuesto |
| Avales y cauciones autorizados | |
| Solicitud de información | |

FUENTE: Circular del Banco de España de 10 de octubre de 1972.

CIR, como centralizadora de datos y distribuidora de información, permitía que cada entidad pudiera conocer la calidad de sus créditos y su concentración de riesgos. Pero, además, se convertiría en un instrumento esencial para la obtención de información en el control e inspección bancarios, tareas que definitivamente quedaban en manos del Banco de España, atendiendo a las normas dictadas por el ministro de Hacienda.

Desde 1965, año en el que se le nombra subdirector general de la oficina colaboradora con el Banco de España (Orden de 7 de agosto, *BOE* n.º 195) junto con José María Carballo Fernández, a quien se le confirmó en el cargo en la misma orden, hasta 1970 la CIR estuvo a cargo de Francisco Pellico Alemán. Ambos provenían del Cuerpo de Inspectores Diplomados de los Tributos y, según nuestra información, son de los pocos altos cargos del Banco de España que procedían del Ministerio de Hacienda. A partir de 1970 José María Carballo Fernández pasó a estar a cargo de la CIR²⁶.

En la primera mitad de los setenta se aprobaron dos circulares de la CIR. En la primera, de 1972 —ya comentada— los umbrales de declaración se mantuvieron en 2 millones de pesetas. En la segunda circular, de febrero de 1974, los umbrales se elevaron

²⁶ No disponemos de más información sobre Pellico Alemán que la ya mencionada. En el caso de Carballo, hizo la carrera militar, que abandonó en 1945, y opusió al Cuerpo de Intendentes al servicio de la Hacienda Pública, como inspector de utilidades. En 1958 se le nombró subdirector general de Información Financiera y Estudios Actuariales en el Ministerio de Hacienda. En 1962 desempeñaría el cargo de subdirector general de la Oficina Colaboradora con el Banco de España (y se le confirmó en 1965 con la Orden de 7 agosto de 1965, *BOE* n.º 195), cargo del que cesó en 1970 para ser nombrado jefe del Servicio Central de Información de Riesgos en el Banco de España. Aunque había realizado la carrera militar, en 1966 se doctoró en Economía por la Universidad de Roma [<https://fundacionspeiro.org/revista-verbo/1998/367-368/documento-1797> (Verbo, 1998, n.º 367-368, pp. 745-756)].

a 4 millones y estaba dirigida a detectar los casos excepcionales de concentración de riesgos. En concreto, se obligaba a las entidades a enviar una información complementaria sobre las sociedades mercantiles acreditadas, cuyo endeudamiento fuera superior a los 200 millones de pesetas²⁷. Además, también se solicitaba la información de aquellos titulares «cuyo endeudamiento en el total del sistema superase los 1.000 millones de pesetas» (CIR, *Memoria 2022*, Anejo 3). Gracias a esta disposición, el Banco de España pudo disponer de información financiera de un conjunto de empresas no financieras por sectores de actividad. Esta información era clave para obtener y centralizar información del sector empresarial que permitiese analizar su comportamiento y, además, estudiar el impacto de los cambios en la política monetaria en la financiación y los resultados de las empresas. Esta información constituyó el embrión de la que más tarde fue la Central de Balances del Banco de España, creada en diciembre de 1983 (Tortella, 2010).

Como veremos, una parte importante de las inspecciones *in situ* consistieron en revisar la congruencia y veracidad de los datos aportados por la entidad con la declaración previamente realizada a la CIR. Aunque la información suministrada a la CIR suponía un avance de gran magnitud, tenía, sin embargo, limitaciones que se fueron poniendo de manifiesto a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, Santillán (2014, p. 409) destaca el hecho de que:

Se trataba de una Central de saldos, no de operaciones, es decir, las entidades declarantes declaraban de forma conjunta los saldos que mantenían con cada prestatario de forma que si mantenían con un mismo cliente diversas operaciones con las mismas características en cuanto a origen de la operación (residencia de la entidad concedente), tipo de producto, moneda, plazo, garantía y situación de pagos, venían obligadas a informarlas como un único saldo, sin que fuera posible a los usuarios de la CIR ni conocer qué operaciones subyacían al saldo en particular, ni realizar análisis supervisor ni seguimiento operación por operación.

Otro de los problemas era que, al establecerse umbrales, no había información sobre todas las operaciones que se situaban por debajo de dicho umbral. Pese a las limitaciones existentes, la creación de la CIR fue crucial para el Banco de España. Hay que considerar que en aquel momento se realizaba una confección manual de los datos en su origen, lo que constreñía el contenido de la información a proporcionar. En esas condiciones, la tarea de procesamiento de datos era compleja, ya que había que agrupar todos los datos de los titulares declarables, lo que era una tarea ingente tanto para grandes bancos con muchas sucursales como para entidades con plantillas ajustadas.

3.2.2 La actividad inspectora tras la Ley de Bases

En relación con la inspección bancaria, tras la Ley de Bases de 1962 destacan algunos aspectos. Como se ha señalado, se estableció la posibilidad de realizar inspecciones periódicas a la banca privada con el fin de comprobar sus balances y la estructura de cuentas. Se podrían, además, realizar inspecciones extraordinarias siempre que se considerase conveniente. También era posible llamar la atención a los consejos de administración y directores de las sociedades bancarias si se consideraba que la política de dividendos era inadecuada. Aunque algunas de las normas que se recogen en el Decreto-ley 18/1962 son muy similares a las que aparecían en el art. 47 de la LOB de 1946, el cambio en materia de supervisión e inspecciones bancarias respecto a la

27 En los años posteriores los umbrales se fueron modificando y, así, en 1977 se rebajó a 150 millones de pesetas.

legislación anterior es crucial, al devolver después de más de veinte años dichas atribuciones al Banco de España.

Para poder realizar la transición desde la etapa anterior, en la que la supervisión estaba a cargo de la DGBB, a la supervisión por parte del Banco de España, la Orden Ministerial de 22 de noviembre de 1962 creó una Oficina Colaboradora del Ministerio de Hacienda con el Banco, que desempeñaría las funciones que le encomendase el gobernador. Como señala Tortella (2010), esa oficina colaboradora tenía tres servicios: uno para la inspección, otro administrativo y otro para estadística. Aunque legislativamente las funciones se le atribuían al gobernador, este las delegaba en algunos de sus subgobernadores. Dichas atribuciones o delegaciones fueron cambiando a lo largo del tiempo en la medida en que el propio Banco de España iba modificando su estructura y también el número de subgobernadores. En mayo de 1963 los servicios administrativos pasaron a depender directamente del gobernador, mientras que los servicios de estadística, la CIR e Inspección de la Banca Privada se delegaron en el subgobernador segundo.

En la Circular n.º 1 del Banco de España a la banca privada, de 22 de septiembre de 1965, se asignaron las distintas atribuciones del gobernador a cada uno de los subgobernadores. Como señala Moreno (2009), el subgobernador primero, Gonzalo Lacalle²⁸, indicaba en dicha circular que había asumido las funciones relativas a la disciplina, control, estadística, información e inspección de la banca privada y que todas estas funciones se habían unificado en la oficina de «Servicios de Banca Privada». La única excepción era la CIR, que quedaba en manos del subgobernador segundo, Francisco Pellico, que en agosto de 1965 había sido nombrado subdirector general de la Oficina Colaboradora con el Banco de España²⁹, como se ha indicado con anterioridad.

En un informe del Banco de España de enero de 1968 se destaca la importancia que tuvo la unificación de los servicios en 1965, ya que «es cuando fue posible que estos adquiriesen su máxima eficacia al completarse adecuadamente las funciones de mando intermedio que hasta entonces se habían mantenido diversificadas»³⁰. Los Servicios de Banca Privada englobaban las unidades de: Servicios, Inspección, Administrativo e Inspección, Expansión Bancaria, Estadística, Administrativo de la Banca Privada y registros, con un total de 78 empleados. Como destaca el informe, la creación de la Oficina Colaboradora había obligado al Banco de España a reasignar a su personal y «como la función asignada a la Oficina era totalmente ajena a la que hasta entonces había ejercido el Banco, supuso una larga temporada de aprendizaje y adaptación hasta conseguir ir situando a cada empleado en aquella función para la que resultaba más idóneo». Otro interesante aspecto mencionado en el informe es que aproximadamente el 50 % de la plantilla se cubrió por empleados ingresados mediante concursos u oposiciones celebrados con posterioridad a la creación de los servicios. En cualquier caso, el informe insistía en la complejidad de asignar a la plantilla su correspondiente clasificación por categorías ya que, por ejemplo, en la práctica algunos oficiales realizaban funciones propias de un jefe de negociado, mientras que otros se limitaban a auxiliar a otros compañeros de igual categoría.

28 Gonzalo Lacalle pertenecía al Cuerpo de Abogados del Estado y fue director del Comité del Crédito a Medio y Largo Plazo y, posteriormente, subgobernador del Banco de España entre 1962 y 1968. Asumió las funciones de gobernador del Banco de España cuando en enero de 1964 falleció Joaquim Benjumea, y estuvo en ese cargo hasta el nombramiento de Mariano Navarro Rubio en julio de 1965. Posteriormente fue nombrado director del CSB. Fue, además, el principal arquitecto de la Ley de Bases de 1962 (Cuevas y Pons, 2025a).

29 BOE, n.º 195, de 16 de agosto de 1965.

30 AHBE, Alta Administración, C. 123.

En lo que a la inspección se refiere, el informe indicaba la enorme acumulación de funciones del jefe de Inspección y destacaba la necesidad de ampliar el número de inspectores a 30, lo que suponía convocar 16 nuevas plazas, que serían asistidos por 30 oficiales técnicos³¹. Para mejorar la eficacia del servicio se propuso su reorganización, que, como vamos a ver, estuvo condicionada por las funciones que en aquel momento realizaba la inspección. Se crearon tres grandes unidades: Servicio de Inspección, Servicio Administrativo de Banca Privada y Servicio de Balances y Estructuras Bancarias, a desempeñar por dos inspectores que estarían vinculados al jefe de Inspección. Para el Servicio de Inspección, el informe indicaba que la inspección podía alcanzar sus fines analizando el estado financiero de los balances de las empresas bancarias, la estructura de créditos y riesgos, así como las tarifas que aplicaban en sus operaciones. Para ello era importante que los balances reflejasen la verdadera situación del banco y que este informase a la CIR convenientemente de las operaciones realizadas. Con esa información, la inspección tendría información suficiente de la estabilidad y solvencia de los bancos, de su política de créditos y de la incidencia de los riesgos en su solvencia, así como de su rentabilidad y política de dividendos. En ese sentido, la inspección *in situ* quedaría reducida a comprobar la veracidad de los balances y otras cuestiones que no quedaban reflejadas en los estados financieros, como la aplicación de tarifas y otras normas específicas. Se recomendaba que las inspecciones periódicas fueran bianuales, sin perjuicio de que se pudieran realizar otras visitas cuando se observasen desviaciones peligrosas en los indicadores o actuaciones que pudieran poner a la entidad en situaciones comprometidas. Para garantizar la imparcialidad de los inspectores se recomendaba una rotación bianual en su asignación a un determinado banco.

El Servicio Administrativo de la Banca Privada, bajo la jefatura de un inspector, quedaba agrupado en cuatro unidades: expedientes, administrativo, expansión bancaria y personal y registros. Finalmente, el Servicio de Balances y Estructuras Bancarias sustituía y ampliaba el de Estadística. La principal razón de este cambio es que el Servicio de Estudios había pasado a centralizar la formación de todas las estadísticas y, por tanto, como había que tratar con información confidencial recibida de los bancos, este servicio podía actuar como filtro, agregando la información de los bancos y suministrando la información precisa para la elaboración de estadísticas al Servicio de Estudios, así como a otras áreas del banco que los pudieran necesitar. El Servicio de Balances y Estructuras Bancarias, que quedaba bajo la jefatura de un inspector, estaría compuesto por tres unidades: 1) Control de coeficientes y estructuras, cuyo cometido era observar el cumplimiento de los coeficientes legales, así como la implantación de modelos que sirvieran de base para las autoridades monetarias en la implantación de coeficientes y tarifas; 2) participaciones, riesgos y recursos, dedicada al control de las participaciones financieras de los bancos en otras empresas y conexiones interbancarias, además de al análisis cuantitativo, personal, sectorial y temporal de los riesgos, y, finalmente, 3) información, unidad destinada a obtener y sistematizar todos los datos económicos, financieros y personales que fueran necesarios para el ejercicio de la actividad inspectora.

La Oficina Colaboradora del Ministerio de Hacienda con el Banco de España fue suprimida por la Orden Ministerial de 26 de octubre de 1970 y todas las funciones

31 En el informe se especifica para los inspectores la formación de licenciado o doctor en Derecho o en Ciencias Económicas, profesor o intendente mercantil y actuario de seguros. En lo que a los oficiales técnicos se refiere, se seleccionaban entre los aspirantes de la Escuela Técnica del Banco, si bien se consideraban como mérito la posesión de algún título universitario o de Escuela especial. También se plantea la posibilidad de que los oficiales, tras cuatro años de servicios en inspección y con una antigüedad no inferior a ocho años en la escala técnica, pudieran tomar parte de los cursillos de inspectores, siempre que acreditasen el título académico exigido para dicho cargo. AHBE, Alta Administración, C. 123.

relacionadas con la banca privada quedaron encomendadas al director, Ángel Madroño³². Ese mismo año se creó la Oficina de Inspección de la Banca Privada, cuyo responsable era José Luis Núñez de la Peña³³. El primer jefe de Inspección fue Ricardo Montejo Orozco³⁴, ocupando Ángel Muelas Echave la categoría de subjefe³⁵. En noviembre de 1970 la CIR se convirtió en una oficina independiente³⁶, pero junto con los Servicios Administrativos de la Banca Privada y los de Inspección de Entidades de Crédito pasaron a depender del director general, Ángel Olarte Porcal³⁷, y del subdirector, José Porcuna Andreu³⁸, que a su vez dependían directamente del subgobernador segundo, José María Latorre Segura³⁹ (Tortella, 2010).

Por tanto, y como indica Moreno (2009), tal y como se deduce de la organización interna de los Servicios de la Banca Privada descrita, la actividad de control bancario tenía dos vertientes. De un lado, la parte administrativa, que se encargaba de las autorizaciones administrativas, sujetas a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y que se refería a cuestiones como la creación de nuevas entidades, las altas y bajas en el Registro de Bancos y Banqueros y los planes de expansión o apertura de sucursales. El no cumplimiento de estas normativas podía derivarse en expedientes disciplinarios. La segunda vertiente estaba vinculada con las funciones de inspección. En la inspección se diferencia entre la vigilancia técnico-analítica (o inspección interna) realizada por los inspectores en el mismo Banco de España a partir de la información que les remitían obligatoriamente los bancos (información contable y reporte de diversos coeficientes legales), y las visitas de inspección (inspección externa) que, como hemos señalado, podían ser visitas ordinarias (que tenían carácter periódico e iban destinadas a comprobar el cumplimiento de las normas vigentes) o extraordinarias (ordenadas por el gobernador para examinar cualquier aspecto de su actividad).

* * *

La creación del Cuerpo de Inspectores de la Banca Privada en el seno del Banco fue, al inicio, un proceso lento debido a la dificultad en reclutar personal especializado y

- 32 Siendo Mariano Navarro Rubio gobernador del Banco de España, había reclutado a Ángel Madroño como subdirector del Servicio de Estudios, que reorganizó y modernizó en los años posteriores. Desde diciembre de 1969 pasó a ser director general (Martín-Aceña, 2013). Madroño era técnico de aduanas y, en 1965, cesó como vicesecretario general de este departamento del Ministerio de Hacienda y pasó al Servicio de Estudios del Banco de España.
- 33 José Luis Núñez de la Peña era perito mercantil y había entrado en el Banco de España en 1942, en la sucursal de Badajoz, pasando a los servicios centrales en Madrid en 1963 (Banco de España, *Memorias Anuales*, varios años). En la primera promoción de inspectores, de 1964, consiguió el número uno. En 1970 se le nombró jefe de la Oficina de Inspección de la Banca Privada, y en 1973 ascendió a subdirector general, ocupando este cargo hasta su fallecimiento en 1982.
- 34 Ricardo Montejo Orozco había comenzado como cajero en Barcelona (Banco de España, *Memoria Anual 1944*), y en 1954 ascendió a segundo jefe (Banco de España, *Memoria Anual 1954*). Estuvo diez años como jefe de inspección.
- 35 Ángel Muelas Echave era interventor de la oficina de Toledo (Banco de España, *Memoria Anual 1950*) y luego de Granada (Banco de España, *Memoria Anual 1956*), y solo estuvo dos años como subjefe de inspección.
- 36 Decisión del Consejo Ejecutivo de 3 de noviembre de 1970, comunicada el 29 de diciembre de 1970. AHBE, CIR, C. 1229.
- 37 Ángel Olarte había sido segundo jefe de intervención en la sucursal de Barcelona (Banco de España, *Memorias Anuales, 1939-1941*) y director de la sucursal del Banco de España en Vigo (Banco de España, *Memoria Anual 1959*). Fue director general desde 1969 hasta 1975.
- 38 José Porcuna Andreu aparece en la relación de los doscientos aspirantes a escribientes del Banco de España aprobados por concurso abierto por acuerdo de Consejo General de 31 de julio de 1931 (*Boletín de la Asociación General de Empleados del Banco de España. Año 1931-1935*, vols. 23-28, n.º 282-316). Fue subdirector general desde 1970 a 1977.
- 39 José María Latorre había sido nombrado subgobernador segundo del Banco de España en noviembre de 1969 y lo fue hasta 1973. Entre 1974 y 1978 fue subgobernador primero.

con la preparación técnica necesaria para desarrollar la tarea. Sin embargo, durante la década de los sesenta en España, se produjo un notable aumento del capital humano con formación específicamente económica que comenzó a ocupar un papel más relevante en las esferas de decisión, desde los ministerios al propio Banco de España (Cuevas y Pons, 2025a). Pese a ello, era evidente la existencia de un déficit de personal técnicamente cualificado, lo que fue común a otros ámbitos del propio Banco de España, como por ejemplo el Servicio de Estudios (Martín-Aceña, 2000)⁴⁰. Resulta interesante el testimonio del Consejo General del Banco de 1966 en referencia al inicio del Cuerpo de Inspectores de la Banca en 1962, a través del entonces subgobernador, Gonzalo Lacalle:

conviene recordar que fue en el verano de 1962, con ocasión de la nacionalización y reorganización del Banco de España, cuando se le atribuyeron a éste funciones de inspección sobre los bancos privados y que fue entonces cuando 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. Dicho cuerpo, que por definición ha de ser poco numeroso, ha venido hasta ahora prestando servicios en condiciones de laboriosidad y discreción tales que merecen el elogio más destacado por su actuación⁴¹.

Los primeros concursos-oposición a inspector del Banco de España fueron de carácter interno y se realizaron en 1964 (Circular 1/B, 22 de enero de 1966). Para optar al puesto de inspector era imprescindible reunir dos requisitos: poseer estudios universitarios y ostentar la categoría de jefe del Banco. Para ello, los candidatos debían tener una antigüedad de al menos diez años en la entidad y, al menos, uno como jefes⁴². La primera promoción incorporó en septiembre de 1964 a diez inspectores. Esta cifra disminuyó a ocho en 1965 debido a algunas bajas, y no volvió a aumentar hasta 1967. En marzo de 1967 se convocó una segunda promoción interna, que permitió incorporar a ocho inspectores. Como resultado, durante los años sucesivos de la década el número de inspectores se mantuvo estable, en torno a 15-16, en función de las bajas⁴³. La plantilla realizaba todas las tareas de inspección, si bien el responsable máximo era el funcionario de Hacienda. Durante los primeros años la creciente actividad inspectora se tradujo en un aumento del personal de apoyo administrativo. Este pasó de tener una única auxiliar en 1966, a cinco al año siguiente. En 1968 el equipo ya contaba con un oficial auxiliar administrativo, cuatro administrativos y 13 taquígrafas⁴⁴. La tercera oposición interna se produjo en enero de 1970, y como resultado se incorporaron otros 15 inspectores, cifra similar a la del año siguiente, cuando la cuarta convocatoria aumentó la plantilla en

40 Así también lo atestigua un informe interno de la Dirección General de Estudios y de Crédito del Banco de Francia de junio de 1967, tras realizar una misión de intercambio en el Banco de España: «La Banque d'Espagne connaît, par ailleurs, des problèmes en matière de sélection et de formation de son personnel. Le développement récemment amorcé des travaux d'études a été rendu difficile par l'absence d'agents possédant une suffisante qualification économique. Le recrutement des cadres est en effet opéré par le moyen d'un concours qui est traditionnellement orienté vers la sélection d'un personnel essentiellement administratif [...]. La Banque a tourné la difficulté en instituant un second concours, d'un niveau plus élevé, conçu en vue du recrutement d'économistes. Ces agents, appelés à faire une partie de leur carrière dans les services d'études, n'en ont pas moins vocation à constituer ultérieurement les cadres supérieurs des autres directions, concurremment avec les agents issus du concours normal. Ainsi paraît s'amorcer une sorte de dualité dans le personnel d'encadrement de la Banque. Il est évidemment trop tôt pour savoir si cette situation sera ou non génératrice de difficultés». Archivo Histórico del Banco de Francia, 1370200501 AR 11.

41 AHBE, Acta Consejo General de 25 de noviembre de 1966, libro 26555.

42 Datos que provienen de entrevistas al personal del Servicio de Inspección, Supervisión y otros miembros del Banco de España. También se ha utilizado información que proviene de la Circular 1/B 22 de enero, 1966.

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

44 AHBE, Libros. Escalafones del Personal, años 1966-1968.

14 inspectores más. La primera expansión del Servicio de Inspección se cierra en 1972, con la quinta promoción, que supuso un aumento de 27 nuevos inspectores, debido fundamentalmente a la mayor carga de trabajo que implicó que el Banco de España pasara a supervisar también las cajas de ahorros. De ellos, 5 inspectores procedían del ICCA, y se incorporaron en julio de 1971 al Servicio de Inspección del Banco. Todas estas convocatorias respondían a los objetivos y previsiones del informe antes citado. En consecuencia, el número de inspectores del servicio se situó a principios de la década de 1970 por encima de los 60 (63 en 1972), cifra que se estabilizó en los siguientes años, o disminuyó ligeramente debido a las bajas. Esta fue la dotación máxima de personal inspector hasta la segunda expansión del servicio, que se produjo al arrancar la crisis bancaria de 1977⁴⁵.

Dada la dificultad para cubrir las necesidades del servicio con los requisitos exigidos para la promoción al puesto de inspector, desde la convocatoria de 1972 se inició un nuevo procedimiento de oposición entre empleados del banco que tuvieran categoría de jefes, eliminando la necesidad de contar con un título superior; de ese modo, el único requisito era tener una antigüedad mínima en el banco de 10 años. Aun así, 15 de los 27 nuevos inspectores de esa promoción poseían título superior, al igual que ocurrió posteriormente en 1976 y 1977. En cada una de esas fechas entraron 5 nuevos inspectores, teniendo título superior 2 en 1976 y 1 en 1977⁴⁶. La promoción de 1976 fue la primera que incorporó técnicos diplomados en la inspección, debido al escaso número de jefes del Banco con título superior. Estos inspectores desempeñaron las mismas funciones de los inspectores que tenían la categoría de jefes de Banco.

Aunque no es posible acceder a los expedientes personales de los inspectores, informaciones indirectas nos han permitido conocer su formación⁴⁷. Así pues, la mayoría tenía una titulación como perito o profesor mercantil y, en un porcentaje menor, otras licenciaturas como derecho o ciencias políticas. En concreto, en la plantilla de inspectores de 1967-1968 había dos licenciados en derecho y el resto eran peritos, la mayoría, o profesores mercantiles. Como posteriormente se comprobará, el acceso de inspectores con estudios de economía y empresa no fue significativo hasta más adelante. En las primeras promociones, las de 1964 y 1967, la incorporación al Cuerpo de Inspectores se produjo desde la escala de jefe en la modalidad de interventores de sucursal (9), secretarios (8), cajeros (4), un titular del Servicio de Estudios y un jefe de negociado. Ese fue el caso, por ejemplo, del jefe de Inspección, José Luis Núñez de la Peña, que había sido secretario de la sucursal del Banco de España en Badajoz, o del inspector José María Jiménez-Laiglesia, que años más tarde pasó a ser jefe de Inspección, y que había sido secretario de la sucursal del Banco de España en Pamplona a finales de los cincuenta⁴⁸. En la tercera promoción de 1969 se incorporaron además 9 diplomados, técnicos del banco en diferentes sucursales. A su vez, la promoción interna desde las sucursales hizo que el origen geográfico de los nuevos inspectores fuera muy variado durante estos primeros años. Hacia 1971, la procedencia geográfica de los inspectores muestra escasa concentración: 4 inspectores procedían de Madrid, 2 de cada una de las sucursales de las provincias de Barcelona, Córdoba, Ciudad Real, Gerona, Jaén y Tarragona, mientras que otras 17 sucursales más aportaban cada una un inspector⁴⁹.

45 AHBE, Libros. Escalafones del Personal, años 1966-1971 y Supervisión, C. 6507.

46 AHBE, Supervisión, C. 6507.

47 Entrevistas al personal del Servicio de Inspección, Supervisión y otros miembros del Banco de España.

48 Banco de España, *Memoria Anual 1959*.

49 AHBE, Supervisión, C. 6507.

Además de los inspectores, que tenían su centro de trabajo en la sede central del Banco de España, colaboraban de manera oficiosa en dichas funciones, según dicha circular, los directores de las sucursales. Como señala Moreno (2008): «el Banco encuentra una fuerza inspectora descentralizada que refuerza los escasos efectivos de que dispone». Los corresponsales bancarios informaban sobre cualquier aspecto reseñable correspondiente a su demarcación. En 1966 el Consejo Ejecutivo confirmó oficialmente la función colaboradora que, con carácter reservado y oficioso, venían prestando los directores de las sucursales. Esta labor es poco conocida, pero existen algunas evidencias que lo confirman. Por ejemplo, en 1971 el cumplimiento de la normativa sobre tipos de interés y comisiones aplicables (dos de los frentes donde tradicionalmente la competencia entre entidades había sido intensa) seguía preocupando al Banco, como lo demuestra la emisión de la Circular 6B de 30 de abril de 1971 al respecto. Complementariamente, el Consejo Ejecutivo instaba a los directores de las sucursales del Banco a convocar reuniones con los directores de las entidades bancarias de cada plaza para recordarles la normativa, y así prevenir problemas futuros. En estas reuniones algunos directivos, principalmente de los mayores bancos, aprovechaban para expresar quejas de lo que consideraban excesiva competencia de los bancos locales, que según aquellos recurrían a prácticas abusivas como la de pagar extratipos. En la misma dirección se manifestaban contra las cajas de ahorros y lo que consideraban falta de vigilancia en su actuación, ya que al objeto de captar clientela ofrecían regalos, obsequios y sorteos en las primeras imposiciones en cartillas y entre los titulares de las libretas y cuentas, o bien prestaban servicios que, como entidades benéficas, no podían realizar, como el descuento de papel comercial, además del pago de extratipos⁵⁰. Años antes, en la década de 1950, algunas entidades bancarias ya daban cuenta del mismo tipo de competencia «alegal» de las cajas en la captación de operaciones y clientes, como por ejemplo el pago de extratipos (Pons y Cuevas, 2024, pp. 184-185).

* * *

Para examinar la actividad inspectora hemos utilizado tanto los expedientes del CSB como los que provienen de las secciones de Banca Privada y de la Oficina de Inspección de Bancos en el AHBE. El cuadro 3.7 muestra la información que hemos recopilado. Aunque se contabilizan en el total, hemos separado las inspecciones de 1969 que fueron ordenadas por el IEME y que están relacionadas con el control de divisas. Tras la guerra civil se produjo una escisión entre la política de cambios y la política monetaria al crearse en 1939 el IEME, desvinculado del Ministerio de Hacienda y adscrito al Ministerio de Industria y Comercio. Con esta decisión el control de cambio se convertía en un instrumento de política comercial. Sin embargo, como señala Pérez de Armiñán (1973), desde el Plan de Estabilización se puso de manifiesto la necesidad de que la política de divisas se integrase con la monetaria y que quedase bajo el control del banco central. De ese modo se recogió en la Ley de Bases de 1962. Sin embargo, esto no se plasmó hasta la aprobación del Decreto 2799/1969 de 14 de noviembre⁵¹. Aun así, inicialmente se mantuvo la existencia del IEME, pero se le dieron al Banco de España las funciones operativas en esta materia, creándose una comisión interministerial para coordinar todos los aspectos relativos a reservas y divisas. Como consecuencia de esta ley, los servicios de inspección del banco pasaron a asumir, en 1969, las obligaciones de control de divisas.

50 AHBE, Supervisión, C. 6507.

51 Como señala Tortella (2010), en 1967 Mariano Rubio publicó varios documentos internos en los que llamaba la atención sobre el hecho de que, a pesar de haber pasado cinco años desde la aprobación de la Ley de Bases, siguiese existiendo el IEME y que continuase controlando la política monetaria exterior usurpándole al Banco de España esta función, y dificultando, por tanto, la implementación de forma efectiva de la política monetaria.

Cuadro 3.7
Inspecciones bancarias (1961-1969)

| | 1961 | 1962 (a) | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 |
|-------------------------------------|----------------------|----------|--------|-----------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| Número de inspecciones documentadas | 2 | — | 1 | 4 | 18 | 13 | 24 | 17 | 13 + 6 |
| Bancos inspeccionados | Béjar | | Madrid | Crédito Navarro | Bandesco | Alicante | Abel Matutes | Alicante | Alicante |
| | Rural y Mediterráneo | | | Hispano Americano (b) | Bilbao | Burgos | Alicante | Catalán de Desarrollo | Béjar |
| | | | | Meridional | Catalán de Desarrollo | Comercial de Menorca (c) | Atlántico | Coca | Burgos |
| | | | | Peninsular | Central | Condal | Béjar | Comercial de Talavera | Crédito e Inversiones |
| | | | | | Condal | Continental | Burgos | Expansión Comercial | Industrial de Cataluña |
| | | | | | Crédito Navarro | Fomento | Catalán de Desarrollo | Hijos de Dionisio Puche | Irún |
| | | | | | Europeo de Negocios | Granada | Comercial de Menorca | Huelva | La Coruña |
| | | | | | Ferrerías | Medina | Financiación Industrial | Industrial de León | López Quesada |
| | | | | | Gijón | Murciano | Hispano Americano | Irún | Moreno y Cía. |
| | | | | | Granada | Noroeste | Internacional Español | Nogueira | Nogueira |
| | | | | | Industrial de Bilbao | Occidental | Langreo | Noroeste | Pastor (g) |
| | | | | | Industrial de León | Peninsular | Levante | Norte (e) | Rivas y García |
| | | | | | Medina | Vigo | Mataró | Peninsular | Vigo |
| | | | | | Mercantil e Industrial | | Medina | Propiedad y Comercio | |
| | | | | | Murciano | | Meridional | Pueyo | |
| | | | | | Santander | | Norte | San Adrián | |
| | | | | | Siero | | Peninsular | Valladolid (f) | |
| | | | | | Unión Industrial de Bilbao | | Propiedad y Comercio | | |
| | | | | | | | Ribagorza (d) | | |
| | | | | | | | San Adrián | | |
| | | | | | | | Sevilla | | |
| | | | | | | | Soto | | |

FUENTES: AHBE, Banca Privada, C. 929, C. 930, C. 931, C. 932, C. 956, C. 957, C. 958, C. 970; AHBE, CSB, Sanciones, 299/01; AHBE, Inspección, C. 126, C. 129, C. 130, C. 131 y desde C. 325/1 a C. 448.

a No se ha localizado la información correspondiente a 1962.

b Esta inspección duró dos años, 1964 y 1965.

c El Banco Comercial de Menorca es el antiguo Banco Ferrerías.

d Desde 1968 el Banco de Ribagorza pasa a denominarse Banco de Huesca.

e El Banco del Norte es el antiguo Banco Siero.

f El Banco de Valladolid es el continuador del Banco Medina.

g La inspección del Banco Pastor duró dos años, 1969 y 1970.

Cuadro 3.7

Inspecciones bancarias (1961-1969) (cont.)

| | 1961 | 1962 (a) | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 |
|-----------------------|------|----------|------|------|------|------|-----------|------|--------------------|
| Bancos inspeccionados | | | | | | | Sevilla | | |
| | | | | | | | Soto | | |
| | | | | | | | Úbeda (b) | | |
| | | | | | | | Vigo | | |
| Ordenadas por el IEME | | | | | | | | | Bilbao |
| | | | | | | | | | Central |
| | | | | | | | | | Canarias |
| | | | | | | | | | Español de Crédito |
| | | | | | | | | | Exterior de España |
| | | | | | | | | | Hispano Americano |

FUENTES: AHBE, Banca Privada, C. 929, C. 930, C. 931, C. 932, C. 956, C. 957, C. 958, C. 970; AHBE, CSB, Sanciones, 299/01; AHBE, Inspección, C. 126, C. 129, C. 130, C. 131 y desde C. 325/1 a C. 448.

a No se ha localizado la información correspondiente a 1962.

b Desde 1967 el Banco Úbeda pasa a denominarse Banco de Albacete.

Como se puede observar en el cuadro 3.7, hay una ruptura en la serie —respecto al cuadro 3.3— ya que no tenemos información para los años 1960 y 1962 y, además, el número de inspecciones documentadas para los años 1961, 1963 y 1965 es muy pequeño. Esto contrasta con el cambio de tendencia observado para la segunda mitad de los años cincuenta, puesto que, como se comprobó, entre 1954 y 1959 se han localizado un total de 44 inspecciones. Por motivos que desconocemos, pero que probablemente tuvieron que ver con el traspaso de funciones desde el Ministerio de Hacienda al Banco de España, hay escasa evidencia de las inspecciones realizadas a principios de los sesenta en el AHBE.

A mediados de los años sesenta se inspeccionaron en torno al 14 % de los bancos (en 1965 había 125 bancos y se inspeccionaron 18). Se ha revisado una amplia muestra de expedientes y, a continuación, se destacan aquellas cuestiones que consideramos más relevantes y que reflejan las principales preocupaciones a las que tuvo que hacer frente la inspección en esos años. En primer lugar, a partir de 1965 las inspecciones se realizaron por inspectores del Banco de España. En segundo lugar, al igual que en la década anterior, en general, los bancos inspeccionados eran pequeños. Sin embargo, por primera vez se realizó una inspección amplia y profunda a un banco grande. Hasta tal punto el Banco de España consideró este hecho como significativo que, en 1967, acompañando a la orden de inspección del Banco Hispano Americano, se publicó un informe con instrucciones precisas acerca de cómo realizar inspecciones periódicas a bancos de mayor tamaño⁵². En dicho informe se detallaba el objetivo general de las inspecciones: análisis de los balances (veracidad y exactitud), de la estructura de sus cuentas (comprobar el contenido real de cada cuenta), estudio de los intereses y comisiones que el banco aplica a sus operaciones con objeto de comprobar que se

⁵² AHBE, Inspección, C. 374.

cumplen las tarifas en vigor y que no hay ocultaciones en cuentas de resultados, y evaluación del cumplimiento de las normas generales de la política de crédito (aspectos cuantitativos, cualitativos, geográficos y sectoriales). El informe mencionaba algunos aspectos concretos y de especial relevancia, como el estudio de las empresas filiales y conexas, así como la comprobación de que no se hacía una política discriminatoria a favor de dichas empresas, la utilización de técnicas de muestreo estadístico o la importancia de aportar justificación estadística suficiente a los informes de inspección para que las autoridades superiores, entre otras, pudieran justificar la aplicación de las sanciones. También se explicitaban las tareas a realizar por los miembros del Servicio de Inspección y se detallaba cómo se debían llevar a cabo.

En el informe hay un «Programa de Actuación», en el que se detallan las normas a seguir desde el momento en que se produce la presentación de los inspectores en la entidad: práctica de las anotaciones, firma de estados, recopilación de datos específicos correspondientes a la organización interna del banco, comprobación de las partidas del balance y de las distintas rúbricas, datos relativos a la política de tarifas en operaciones de activo y pasivo, datos sobre previsión, contabilización, distribución y aplicación de resultados, y estudio pormenorizado de las operaciones crediticias a través de los expedientes de riesgos, actividad que se considera «una de las finalidades primordiales de la inspección». Finalmente, hay un conjunto de anexos en los que se ofrece información precisa sobre muchos de estos aspectos, como la confección del balance comercial, grupos y escalas para el estudio cualitativo y cuantitativo del crédito, riesgos comerciales y riesgos financieros, descubiertos en cuentas corrientes, avales o comprobación de los coeficientes de liquidez, entre otras cuestiones.

En línea con los cambios acontecidos en la segunda mitad de los cincuenta, los informes de inspección de los años sesenta muestran que muchos de los bancos inspeccionados tenían problemas de concentración en el riesgo de crédito, así como de concesión de créditos al presidente o gestores de la entidad, a empresas participadas o a personas próximas al banco. Por ejemplo, en la inspección del Banco de Béjar de 1967⁵³ se insiste en «la defectuosa instrumentación de los riesgos del banco al mantener cerca de la cuarta parte de ellos en efectos impagados y descubiertos en cuenta corriente, por un importe de más de 95 millones, lo que representa el 259,85 % de los recursos propios contables», y además se insiste en que no solo hay una excesiva concentración de riesgos a nivel personal o empresarial, sino también sectorial, ya que «las industrias textiles absorben el 56,9 % de los riesgos del banco». En ese sentido, una novedad de este período es el estudio en mayor profundidad de los créditos, especialmente durante la segunda mitad de los sesenta.

De esta forma, en un informe de 1968, el Banco de España propuso al Ministerio de Hacienda medidas más rigurosas en cuanto a la concentración del riesgo de crédito, tanto en cuanto al crédito concedido por bancos a empresas y grupos filiales (que no debía exceder del 25 % de los recursos propios, proporción mayor que en otros países, donde oscilaba entre el 10 % y el 20 %) como en los grandes créditos individuales, cuya suma no debía exceder el 20 % de los recursos propios de cada banco. En el caso de los bancos mixtos, el conjunto de riesgos que se contraían con las empresas filiales o del grupo no podía ser superior al 50 % de los recursos del banco. Además, el Banco también propuso establecer límites a las sumas prestadas a consejeros y gestores de las entidades y empresas de estos, en un intento de evitar lo que era notorio y estaba ocurriendo en

53 AHBE, Inspección, C. 414/1 y C. 414/2.

numerosos bancos de reciente creación. De hecho, esa fue una de las causas de la crisis de la década siguiente⁵⁴. Anteriormente, en 1966, el Banco había manifestado las limitaciones normativas que se imponían a su tarea de inspección en esta materia:

Es necesario, sin embargo, subrayar las limitaciones legales que el Banco tiene para llevar a cabo con pleno éxito estas funciones inspectoras. Está aún sin delimitar la facultad del Banco de España y de sus Inspectores para examinar los saldos y el movimiento de las cuentas corrientes bancarias, inspección, claro está, no a efectos fiscales, sino puramente a efectos de la inspección administrativa. 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, 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 [...].⁵⁵

Pese a este informe, el Decreto 702/1969 no incorporó muchas de estas recomendaciones y, por ejemplo, estableció los límites a la concentración de riesgos en función del total de los recursos del banco (y no de los recursos propios). De ese modo, el Decreto 702/1969 estableció una regulación muy laxa sobre el tratamiento y límites que se legislaban en los aspectos relativos a la concentración de riesgos, probablemente por las fuertes presiones de la banca al respecto, situación de la que alertó el propio Banco de España en su informe de 18 de junio de 1970 y en sucesivos informes y escritos de la entidad (CIR, *Memoria 2002*, anejo). Pese a las insuficiencias del marco legislativo, la evidencia obtenida a partir del análisis de las actas de inspección indica que en las inspecciones se puso mayor énfasis en el problema de concentración de riesgos y se analizó la documentación enviada a la CIR, destacando en muchos informes de inspección los problemas de falta de envío de información por parte de numerosas entidades⁵⁶. La preocupación por el riesgo muestra una doble realidad. Por un lado, pone de manifiesto el cambio de orientación de la supervisión respecto a la etapa autárquica, en la que el foco se centraba, en gran medida, en el cumplimiento de la normativa anticompetencia. Por otro, evidencia el cambio de operativa que se estaba produciendo en el sector bancario durante la década de 1960. La creciente demanda de financiación por parte de la economía propició una intensa competencia entre las entidades, facilitada además por la liberalización de 1962, que dio lugar a la creación de nuevos bancos industriales y de negocios. Todo ello se tradujo en un incremento de operaciones con mayor riesgo⁵⁷.

54 *Informe del Banco de España*, 30 de octubre de 1968, y también 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.

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

56 Por ejemplo, este fue el caso del Banco de Granada en 1965 (AHBE, Inspección, C. 372.2), el Banco Comercial de Menorca y el Banco Peninsular en 1966 (AHBE, Inspección, C. 344 y C. 345), el Banco Béjar en 1967 (AEHE, Inspección, C. 414/1 y C. 414/2) o la Banca Nogueira en 1968 (AHBE, Inspección, C. 411/1).

57 No existen datos desagregados sobre la morosidad bancaria para todo el período analizado aquí, pero podemos aproximarnos a la exposición al riesgo bancario mediante un indicador que mide la proporción de los activos considerados de riesgo, ponderando varias categorías según su potencial de incumplimiento o fluctuación de valor contable. El indicador muestra una notable estabilidad durante la década de 1950, hasta 1958 aproximadamente, año en el que inició un crecimiento sostenido. Desde 1968 el aumento fue mayor y se prolongó durante la década siguiente. Este resultado es coherente con la evolución de la ratio préstamos-depósitos, que mostró un aumento en la exposición al riesgo de liquidez durante la segunda mitad de la década de 1960. Estas cuestiones en Cuevas, Dols y Pons (2025-inédito).

Otro de los cambios en las inspecciones asociado a las modificaciones legislativas vinculadas a la Ley de Bases fue el análisis del cumplimiento de las normativas sobre coeficientes de liquidez y fondos públicos. También se hacía hincapié en el pago de extratipos, práctica habitual en la época y analizada en la literatura (Pons 2001a y 2001b; García Ruiz, 2002). Hay referencias al pago de extratipos en los expedientes del Banco Condal (1965), Banco de Vigo (1966), Peninsular (1966), Banco de Béjar (1967) y en Siero (1968). Como se refleja en los expedientes de inspección, en el trabajo de campo los inspectores tuvieron que desarrollar ingenio y habilidad para detectar y cuantificar el pago de extratipos, generalmente encubiertos.

En la primera parte de los sesenta, tal y como se desprende de la documentación disponible, el procedimiento de la inspección bancaria era el siguiente: tras la visita de inspección se elaboraba y firmaba un acta de la actuación. A continuación, el Banco de España emitía un expediente reglamentario en el que se aportaba, en su caso, un pliego de cargos de las infracciones cometidas por la entidad y realizaba una propuesta de sanciones. El banco inspeccionado podía hacer las alegaciones oportunas a dichos cargos. Posteriormente el CSB, tras el análisis del expediente y las alegaciones pertinentes del banco, realizaba un informe y una recomendación sobre la propuesta realizada por los servicios de inspección del Banco de España. Finalmente, el Banco de España realizaba la propuesta de resolución o fallo y la comunicaba a la entidad. Como hemos señalado con anterioridad, la estructura sancionadora diseñada con la LOB de 1946 se mantuvo sin grandes cambios hasta los años setenta, ya que la ley de 1962 no la modificó. El único cambio significativo se produjo a través del Decreto 59/1967, que amplió el régimen sancionador al permitir que el Banco de España pudiera aplicar un tipo de interés penalizador a las entidades que hubieran incumplido la normativa sobre los coeficientes. Lo que no se modificó, sin embargo, fue la falta de medidas contra los administradores de la entidad (Álvarez Rendueles, 1984).

Del análisis de los expedientes de sanciones del CSB se desprende que, en muchos casos, pese a la gravedad de las infracciones cometidas, e incluso en el caso de informes de inspección que recomendaban imponer multas graves, el CSB, aduciendo que las multas podrían poner en peligro la viabilidad de una entidad, acabó recomendando o bien una rebaja significativa de las multas o incluso su sustitución por una amonestación. Ese fue el caso, por ejemplo, del Banco de Burgos. Esta entidad tuvo tres expedientes entre 1966 y 1967. El más importante, de 11 de octubre de 1966, señalaba que la entidad había concedido el 50 % de sus créditos a una sola empresa constructora, empresa cuyos vínculos personales con la directiva eran patentes. Luego se le abrieron dos expedientes más. Las graves irregularidades llevaron a un cambio en la directiva, y cuando se emitió el expediente relativo a la última inspección de marzo de 1967 el CSB dictaminó que, dada la inexperiencia de los nuevos gestores, la infracción quedase solo en una amonestación comunicada a toda la banca en la que se recogiesen todas las faltas incluidas en el pliego de cargos y señalando que, si se reincidiese, se impondrían sanciones bancarias⁵⁸. En algunos casos, la gravedad de las actuaciones recomendó dar de baja a la entidad en el Registro de Bancos y Banqueros, y por tanto su disolución, como ocurrió en los casos del Banco Comercial de Menorca⁵⁹

58 AHBE, CSB, Sanciones, 1965-1973, C. 299/01.

59 Como se señala en el informe, cuando ya era Banco Ferrerías se le sancionó y, por tanto, no solo era reincidente, sino que incluso agravó con el tiempo sus prácticas irregulares. Aunque en su momento se recomendó dar de baja al Banco Ferrerías en el registro, no se ejecutó, pero finalmente, en 1966, siendo ya Banco Comercial de Menorca, sí se hizo. AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01; AHBE, Inspección, C. 345.

y del Banco del Norte⁶⁰. En otras ocasiones se impusieron multas. Por ejemplo, en el caso del Banco de Béjar se le impuso una multa del 10 % de sus recursos propios por pago de extratipos, política de créditos mediante descubiertos en cuenta, inexactitudes en balance y omisiones en las declaraciones a la CIR⁶¹; también se impusieron multas al Banco Condal por múltiples infracciones, o al Banco de Vigo por pago de extratipos⁶². Otras infracciones relativamente frecuentes, y tampoco consideradas especialmente graves, eran la existencia de deficiencias en las prácticas contables, el mantenimiento de saldos descubiertos en cuenta corriente por encima de lo autorizado, o aumentar artificial o irregularmente el pasivo (para poder incrementar su capacidad de expansión) a base de contabilizar como efectos en «plaza» los efectos remitidos a Madrid, como se aprecia en la inspección del Banco de Sevilla de 1967⁶³. Finalmente, en la mayoría de los casos se daba al Banco de España la potestad de excluir a las entidades sancionadas de los planes de expansión de sucursales bancarias⁶⁴.

Los informes del CSB durante esos años (el último informe es de 1969) son una muestra del carácter corporativo de la institución y, especialmente, del muy distinto tratamiento que se daba a las diferentes infracciones. Así, por ejemplo, mientras que el pago de extratipos era considerado infracción muy grave, e implicaba la imposición de multas, el CSB recomendaba tan solo una mera amonestación para infracciones vinculadas a la concesión de créditos en forma de descubierto, falta de amortización de créditos dudosos o créditos sin documentar⁶⁵. No en todos los informes de inspección que hemos consultado aparece la sanción finalmente impuesta.

Pese a los avances que se producen en los años sesenta, que teniendo en cuenta cuál era la situación previa a la Ley de Bases no son en absoluto despreciables, los principales problemas de la inspección bancaria en este período fueron los siguientes. En primer lugar, debido a las limitaciones legales, las inspecciones se circunscribían al ámbito de la entidad bancaria. En ese sentido, se podían realizar inspecciones a los bancos de forma individual pero no a grupos bancarios, lo que, como veremos, supuso un problema en los años setenta, por ejemplo, en el caso del grupo Rumasa. En segundo lugar, las inspecciones se centraron durante todo el período en entidades de pequeño tamaño, si bien es cierto que en 1967 el Banco de España publicó un documento interno con instrucciones para la realización de inspecciones en grandes bancos, aunque no hubo un cambio muy relevante en lo referente al tipo de entidades inspeccionadas. Probablemente esta circunstancia es muy consecuente con el hecho de que los primeros síntomas de crisis bancarias, en 1966 y 1967, solo afectaron a bancos pequeños (Ferrary, 2024). En tercer lugar, tal y como hemos señalado, la estructura sancionadora era muy poco eficaz y de una gran indulgencia, como lo demuestra la persistencia y reiteración de las infracciones en bancos concretos a lo largo de la década. En la mayoría

60 El Banco del Norte era antes el Banco Siero y, como se señala en el informe, se consideró que el cambio de nombre era irrelevante a los efectos de investigar y sancionar. Las irregularidades eran múltiples: falta de reflejo de contabilidad de valores industriales; infracciones de normas, órdenes y circulares; ocultación de las inmovilizaciones en edificios y mobiliario; pago de extratipos; concesión de créditos sobre descubiertos no respaldados; falsedad en declaración de riesgos; concesión de créditos a plazos superiores a 18 meses. Las sanciones ascendieron a más de 42 millones de pesetas, y el 28 de febrero de 1968 se decidió la suspensión indefinida para actuar en los negocios bancarios. AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01. Sobre este banco véase también Ferrary (2024).

61 AHBE, Inspección, C. 414/2.

62 AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01.

63 AHBE, Inspección, C. 433.1.

64 Por ejemplo, en la inspección al Banco de Vigo de 1966 se explicita que «el Banco de España puede excluirle de los planes de expansión según el artículo noveno del Decreto de 5 de junio de 1963». AHBE, Inspección, C. 443/1 y C. 443/2.

65 Véase, por ejemplo, el informe relativo al expediente del Banco de Vigo en 1966. AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/0.

de los casos se quedaban en meras recomendaciones realizadas por el Banco, con sanciones menores que no alteraban significativamente el funcionamiento de los bancos. El propio Álvarez Rendueles (1984) destacaba, además, que las sanciones iban dirigidas contra la entidad, pero no se contemplaban mecanismos para corregir la actuación de los administradores, con la excepción de su suspensión. En cuarto lugar, los expedientes disponibles muestran que, pese al creciente interés por la concentración de créditos, no hay evidencia de que en las inspecciones se realizase un análisis en profundidad de la calidad de los activos de las entidades o de la actuación de sus administradores. Finalmente, aunque se produjo un cambio en esa dirección y se destinaron más recursos tanto a la Oficina de Inspección de la Banca Privada como a la CIR, la falta de efectivos humanos era notoria. Todo este conjunto de dificultades limitó sobremanera la capacidad de actuación de la inspección durante este período de expansión económica, y propició la acumulación de desequilibrios, riesgos y quiebras bancarias que se precipitaron en la década siguiente, en buena parte fruto de las crisis económicas que vendrían.

3.3 Conclusiones (1939-1970)

El análisis de la regulación financiera y de la supervisión bancaria durante el período comprendido entre la guerra civil y los primeros años de la década de 1970 permite diferenciar diversas etapas. Así, desde 1939 y hasta mitad de la década de 1950, es decir, durante la autarquía, el hecho más relevante fue que las autoridades franquistas privaron al Banco de España de sus tareas de supervisión, que había adquirido tras la Ley Cambó de 1921. La represión financiera puesta en marcha por el régimen mediante legislación específica supuso, además, un cambio en los actores del control bancario. Este volvió al Ministerio de Hacienda, como había estado con anterioridad, y desde antes incluso de acabar la guerra civil las normativas aprobadas concedieron al ministro de Hacienda la potestad de determinar la política de crédito y disponer de acciones ocasionales de inspección a un banco o banquero. Este hecho resulta consecuente con una política bancaria que primó la estabilidad y la falta de competencia durante las décadas de 1940 y 1950, impulsada por el propio sector y respaldada por el Gobierno. La principal norma del período fue la Ley Bancaria de 1946, que consolidó esta situación, y representó un ejemplo a medio camino entre la captura y el acuerdo entre el regulador y los bancos: la limitación de la competencia aseguró beneficios empresariales elevados a cambio de participar en la financiación del programa económico del régimen, que se benefició de financiación barata para los sectores económicos considerados estratégicos. La fuerte intervención sobre el sector bancario y la limitación de la competencia se tradujo en que, durante los primeros quince años del franquismo, la actividad de la inspección bancaria fue muy escasa, y básicamente se centró en el cumplimiento de las normas relativas a los tipos máximos y mínimos y determinados coeficientes. El control se basaba en la remisión de la información contable al CSB, y la limitada actividad inspectora la llevaban a cabo funcionarios del Ministerio de Hacienda. Aunque la ley de 1946 consideraba sancionables numerosas disposiciones, tuvo escasos efectos prácticos, ya que la estructura sancionadora se basaba en un régimen de advertencias y amonestaciones sobre el que el CSB solía actuar a favor de atenuar las sanciones. La prioridad del Ministerio de Hacienda y los intereses del sector a través del CSB confluyeron en la elaboración normativa, relegando al Banco de España a un segundo plano. El Banco no fue nacionalizado, pero estuvo mucho más controlado por el Gobierno, por lo que se convirtió en un mero ejecutor de las normas crediticias y monetarias, mientras que las cambiarias pasaron a depender del nuevo IEME.

Esta situación de falta de competencia y ausencia de control tendió a cambiar durante la década de 1950. La creciente demanda de servicios financieros de la economía fomentó una mayor competencia entre entidades, con actuaciones que se situaban fuera de los límites de la normativa. Durante la segunda mitad de los cincuenta el CSB presionó para que aumentara el control sobre las entidades que utilizaban mecanismos paralegales, como eran el pago de extratipos y la existencia de oficinas no autorizadas. El mayor control sobre la actividad bancaria de esos años respondió, por tanto, al interés de los bancos por limitar la competencia bancaria y no, como sucedería después, por una preocupación en la gestión del riesgo. Aunque se han presentado evidencias de cierta preocupación por parte de los inspectores por la concentración de riesgos derivada de malas prácticas, principalmente ejemplos de *insider lending*, es decir, préstamos a grupos propios o personas del entorno de los bancos, el cumplimiento de las normas anticompetencia seguía siendo el principal foco de la inspección. Además, los bancos supervisados eran, en general, bancos locales o regionales, y aún se carecía de un cuerpo específico de inspectores, por lo que las inspecciones —poco sofisticadas— las realizaban profesores mercantiles a cargo del Ministerio de Hacienda.

Sin duda, el punto de inflexión hacia una supervisión bancaria más moderna en España se situó en el segundo franquismo, con la aprobación de la Ley de Bases de 1962. Esta normativa bancaria se alineó con la modernización de la economía española iniciada con el Plan de Estabilización de 1959 y, aunque supuso cierto grado de liberalización del sector financiero, la banca aún pudo ejercer influencia en su diseño, lo que refleja la persistencia de un cierto grado de captura del regulador. Además de la nacionalización del Banco de España, el aspecto más destacable fue que definitivamente la supervisión de la banca privada se volvió a asignar al banco emisor. La recuperación de las competencias supervisoras por parte del Banco fue un proceso lento, de tal forma que inicialmente se creó una oficina mediadora con el Ministerio de Hacienda para tales fines, que no desapareció hasta 1970. En todo caso, se organizó en el seno del Banco de España el Servicio de Inspección de la Banca Privada, que poco a poco aumentó sus recursos humanos y materiales, lo que se tradujo en un aumento del número y de la complejidad de las inspecciones, tanto periódicas como extraordinarias. El creciente número de inspectores permitió extender la actividad de control también a los bancos mayores, que hasta ese momento no habían sido sometidos a una vigilancia especial. Además de las inspecciones, el Banco de España puso en marcha dos avances claves en la actividad supervisora: la emisión de circulares que abordaban cuestiones tanto contables como de normativa prudencial, y la centralización estadística mediante la creación de la CIR. Este organismo sería desde entonces el encargado de elaborar la estadística general del crédito, y el responsable de detectar y notificar las situaciones de riesgo excepcional en cada entidad más allá de los límites prudenciales en la política de crédito.

El cambio de actores desde el Ministerio al Banco de España supuso también un cambio en el foco de dicha supervisión, que pasó de centrarse en el mantenimiento de una situación de no competencia a priorizar la estabilidad mediante el control del riesgo. Este cambio se vio favorecido por el aumento de la competencia en el sector bancario, reforzado por la especialización que supuso la aparición de la banca industrial tras la normativa de 1962. Pese al avance con respecto a etapas anteriores y a la mayor atención al riesgo, la inspección bancaria en este período siguió presentando deficiencias evidentes. Entre ellas destacaríamos el hecho de que las inspecciones se circunscribían al ámbito de la entidad bancaria, es decir, se podían realizar inspecciones a los bancos de forma individual pero no a grupos bancarios, lo que a medio plazo tuvo consecuencias muy negativas.

Las limitaciones legales también condicionaban la capacidad del Banco de España de ejercer como verdadero prestamista de última instancia. Aunque actuó puntualmente aportando liquidez extraordinaria a algunas entidades para proteger a los depositantes, el Banco no podía intervenir más allá sin la autorización del Gobierno. En 1966 el propio Consejo General del Banco de España, en referencia a la aparición de problemas en algunos bancos, insistía al Ministerio de Hacienda sobre dicha incapacidad y le instaba «a considerar las posibilidades de intervención del Banco de España en los bancos, y que en un futuro esta intervención o disposiciones análogas puedan evitar la repetición de estos sucesos», en clara alusión a la necesidad de instrumentos legales más adecuados. Además, la estructura sancionadora seguía siendo poco eficaz, ya que, como hemos señalado, las irregularidades observadas solían zanjarse con advertencias, penalizaciones mínimas que, como resultado, no modificaban sustancialmente las prácticas de las entidades. En este sentido, el papel del CSB continuó siendo de carácter netamente corporativo, ya que sus recomendaciones generalmente tendían a rebajar las consecuencias de las irregularidades detectadas. Además, pese al creciente interés de la inspección por la concentración del riesgo de crédito, no hay evidencia de que en las inspecciones se realizase un análisis en profundidad de la calidad de los activos o de la actuación de sus administradores. Aunque la década de 1960 estuvo marcada por una relativa estabilidad bancaria —al margen de algunos problemas que afectaron a determinados bancos a partir de 1966— la limitada aplicación de medidas prudenciales y la ineficacia de las sanciones hicieron que, cuando la situación económica se deterioró en la década de 1970, quedaran al descubierto las debilidades estructurales del sistema bancario. En última instancia, un marco de supervisión inadecuado e insuficiente propició la acumulación de desequilibrios que se precipitaron en la década siguiente, y no pudo evitar que en 1977 se produjera una de las peores crisis financieras de la historia de España.

4 Los años setenta y ochenta del siglo XX: la crisis bancaria y la aparición de la moderna supervisión

4.1 La evolución del sector bancario y de la regulación financiera

En 1975 los cuatro grandes bancos controlaban el 44,1 % del total de depósitos (Pueyo, 2003). No obstante, coexistían con un gran número de pequeñas y medianas entidades, que sumaban un total de 110. Aunque la concentración bancaria era superior a la de otros países europeos como Italia, su tendencia desde principios de los años cincuenta había sido decreciente (Pons, 2002). La cartera de valores industriales de estos bancos, que habrían acentuado su carácter mixto durante el primer tercio de siglo, experimentó una constante disminución entre 1945 y 1975, a la vez que la cartera de fondos públicos aumentaba. Aun así, estos bancos mantenían estrechas conexiones con un número reducido de empresas y sectores económicos. Además, el sector bancario estaba fuertemente regulado, como sucedía en Francia o Italia. Como hemos visto en el epígrafe anterior, existían barreras de entrada y controles para la autorización de sucursales, un rígido sistema de control sobre los tipos de interés que protegía los márgenes bancarios y una intensa regulación para financiar al sector público. Pero a pesar de ser una actividad muy intervenida, el sector bancario de la época carecía de una regulación prudencial adecuada. La regulación existente establecía bajos requerimientos en términos de capital mínimo para las entidades de nueva creación, y no fijaba límites a la concentración y asunción de riesgos. Este tema será abordado más adelante en el texto. Finalmente, la regulación limitaba la competencia en el sector bancario, lo que además de tener consecuencias en términos de eficiencia, favoreció la configuración de una élite directiva, en ocasiones, con escasa formación y capacidad de dirección¹.

La liberalización financiera iniciada con la Ley de Bases de 1962 continuó en la década de 1970, tanto antes como después de la crisis que afectó al sector bancario entre 1977 y 1985. Esta crisis bancaria, junto con la crisis económica, transformó los rasgos básicos del modelo bancario del franquismo y dio paso a un proceso de modernización económica y financiera del país, que requirió importantes cambios regulatorios.

Antes de la crisis, entre 1969 y 1971, se liberalizaron algunos tipos de interés, y desde 1974 se relajaron los controles del *statu quo* bancario sobre apertura de sucursales, así como las normas para la creación de nuevos bancos, con la eliminación en la práctica de las diferencias entre bancos comerciales y bancos industriales. Se mantuvo en vigor, sin embargo, la intervención de la actividad bancaria a través de los coeficientes obligatorios de inversión (Cuevas y Pons, 2022). No hay que olvidar, sin embargo, que los controles al sector bancario eran muy usuales en la mayoría de los países europeos en los años sesenta y principios de los setenta. Así, en muchos países había controles a los tipos de interés para mantenerlos por debajo de los tipos de interés de mercado; además, a los bancos se les asignaba la función de suministrar crédito a bajo coste a sectores prioritarios. De hecho, en este período solo algunos países, de forma excepcional, como Alemania o los Países Bajos, tenían relativamente liberalizados los tipos de interés a finales de los sesenta y principios de los setenta (Edey y Hviding, 1995). En ese sentido, España no era una excepción. Sin embargo, a principios de los setenta se inició en muchos países

¹ Como indicó en una entrevista el exgobernador del Banco de España José Ramón Álvarez Rendueles, en esos años algunos consejeros de entidades bancarias eran incapaces de interpretar un balance bancario. Varios expedientes de inspección también resaltan la escasa formación y experiencia de los directivos.

un proceso de desregulación que afectó a los tipos de interés. Por ejemplo, en Gran Bretaña, en 1971 se abolió el cartel o acuerdo de tipos de interés que mantenían los *clearing banks* y, entre 1972 y 1975, se eliminaron otros controles sobre los tipos de interés de los créditos (Hall, 1999). En la parte de los depósitos, la desregulación de los tipos de interés fue más tardía, se produjo en la mayoría de los países en los años ochenta (Gual, 1999). En ese sentido, el calendario de reformas o desregulación de los tipos de interés no fue muy diferente al de otros países europeos, solo algo más tardío.

La progresiva liberalización en la apertura de sucursales impulsó la competencia, ya que los bancos utilizaron la expansión geográfica como instrumento de atracción y se lanzaron a una carrera por la captación de clientes. La mayor competencia vino por el aumento de las autorizaciones de nuevas oficinas, a un ritmo de unas 200-300 por año, por medio de los denominados planes de expansión puestos en marcha entre 1964 y 1973 (Rodes, 1974). Adicionalmente, desde 1971 el Ministerio de Hacienda flexibilizó las normas de expansión de oficinas bancarias, permitiendo mayor libertad en la elección de las plazas. Los períodos de mayores incrementos de oficinas fueron los bienios 1965-1967 y 1972-1973 (Martín-Aceña, 2011). Poco después se produjo la definitiva liberalización de aperturas mediante el Decreto bancario 2245/1974, de 9 de agosto, que tuvo consecuencias inmediatas: si en 1974 operaban 5.625 oficinas y sucursales, en 1975 ya eran 7.218, que en 1978 se habían convertido en 11.095. El ritmo de apertura fue explosivo, y hasta 1982 se abrieron una media de mil oficinas al año, convirtiéndose las sucursales en la vía principal de competencia entre entidades (Poveda, 2011). En suma, las reformas previas a la crisis permitieron una fuerte expansión de los recursos financieros hasta finales de la década, en especial de los relacionados con la captación de pasivo (cuentas corrientes y de ahorro) y con el crédito (descuentos, préstamo comercial y créditos). De esta forma, en los últimos años del franquismo el crédito de la banca privada al sector privado no financiero creció a tasas elevadas, y se situó, en términos relativos al PIB, en cifras similares a las de Francia, y por encima de las de Italia y Alemania (García Ruiz, 2017).

Estas primeras medidas liberalizadoras trataron de dismantelar controles y aumentar la competencia, pero el contexto económico se vio alterado por los graves problemas macroeconómicos del período, en particular el déficit público y la inflación. La crisis bancaria iniciada en 1977, además, cambió la agenda liberalizadora, y, como veremos a continuación, una parte de las reformas se centraron en el diseño de instituciones y mecanismos para evitar un colapso del sistema bancario. Las dificultades macroeconómicas y la crisis bancaria condicionaron el ritmo y características de las reformas implementadas durante la transición. A partir de entonces, con una tasa de inflación por encima del 20 % y una conflictividad laboral creciente, el cambio de política económica tras los Pactos de la Moncloa (octubre de 1977) se orientó hacia un plan de austeridad que controlase salarios e inflación. En consecuencia, el logro de una política monetaria activa, así como la liberalización y reforma integral del sistema financiero, se convirtieron en prioridades de la estrategia de estabilización de los primeros Gobiernos de la democracia. El objetivo de ambas reformas era complementario y doble: por un lado, potenciar una política monetaria independiente y eficaz, y, por otro, asignar más eficientemente los recursos financieros de la economía. En ocasiones, sin embargo, las medidas adoptadas en estos dos ámbitos entraban en contradicción. Como resultado, su implementación no se desarrolló de manera lineal, sino que hubo avances y retrocesos condicionados por la crisis económica y la propia crisis financiera (Cuevas y Pons, 2022).

Por lo que se refiere a las reformas del sector bancario, los Pactos de la Moncloa reforzaron la corriente liberalizadora ya existente, y los objetivos se orientaron a aminorar

| | |
|-----------|---|
| 1977 | <p>Tipos de interés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se completa la liberalización iniciada en 1964: los tipos a corto plazo de regulación de liquidez bancaria del Banco de España se desligan del básico y se liberalizan todos los tipos del Banco de España salvo el de redescuento. • Se liberalizan los tipos pasivos a un año o más. • Se suprime la obligación de publicar tipos preferenciales. • Aproximación a los tipos de mercado de las operaciones computables en los coeficientes de inversión, aunque siguen fijándose administrativamente. <p>Otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se suprimen las prohibiciones de 1971 a las cuentas extranjeras en pesetas. • Obligación de informar al cliente de los costes de las operaciones. • Se reduce el coeficiente de inversiones obligatorias. • Se permiten más actividades a las cajas de ahorro. |
| 1978 | <p>Liberalización de comisiones de colocación y aseguramiento de emisiones de renta fija.</p> <p>Autorización de entrada de banca extranjera, con restricciones a la apertura de oficinas.</p> |
| 1980 | Ley de Órganos Rectores del Banco de España: configuración del Banco como banco central independiente, plenamente responsable de la regulación y supervisión bancarias. |
| 1981 | <p>Mayor liberalización de los tipos y comisiones (liberalización de los depósitos a seis meses de importe igual o superior a 1 millón de pesetas, así como de las comisiones de servicios no vinculados a operaciones activas, pero con publicación de tarifas).</p> <p>Se liberalizan las operaciones entre entidades de depósitos, entidades financieras y corporaciones locales.</p> <p>Se liberalizan las operaciones activas, salvo las incluidas en los coeficientes e inversión, pero se da carácter de máximas a sus comisiones.</p> <p>Se acepta la generalización de las operaciones de tipo variables y se delegan en el Banco de España facultades sobre transparencia de condiciones, normas y liquidación.</p> <p>Se aumenta el coeficiente de inversión.</p> |
| 1982 | Las cesiones de efectos se equiparan a imposiciones a plazo en cuanto a los tipos de interés. |
| 1983-1986 | Remodelación orgánica del Instituto de Crédito Oficial. |
| 1984 | Aumento del coeficiente de caja y de la inversión obligatoria en deuda pública. |
| 1985 | <p>Nueva regulación sobre solvencia bancaria que exige recursos propios en función del riesgo del activo.</p> <p>Equiparación operativa de las cajas de ahorros a los bancos y Ley reguladora de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.</p> |
| 1987 | Liberalización definitiva de los tipos de interés. |
| 1988 | Aprobación de la Ley del Mercado de Valores. |

FUENTE: Cuevas y Pons (2022).

el nivel de intervención mediante la reducción de los tipos de interés activos y pasivos, reformar los coeficientes bancarios de inversiones obligatorias y los circuitos privilegiados de crédito, así como a incrementar la competencia en el sector. Una síntesis de las principales medidas liberalizadoras del sector financiero se ofrece en el cuadro 4.1.

4.2 El impacto de la crisis bancaria de 1977-1985

En el contexto de inestabilidad financiera internacional de las décadas de 1970 y 1980, que incluyó la crisis de los bancos secundarios en Gran Bretaña entre 1973 y 1975, las quiebras bancarias en Alemania (crisis del Herstatt Bank en 1974) e Italia (quiebra del Banco Ambrosiano en 1982), y de cajas y mutuas de ahorros en Estados Unidos (durante toda la década de 1980), el *shock* petrolero de 1973, unido a los desequilibrios que arrastraba la economía española, desembocaron en una grave crisis. Esta se tradujo en un

bajo crecimiento, elevada inflación, fuertes desequilibrios exteriores y un alto desempleo, interrumpiéndose una etapa de convergencia que se había iniciado en los años sesenta. La coincidencia de una crisis económica y una transición política agravó los problemas, ya que condicionó la capacidad de respuesta de los débiles Gobiernos del final de la dictadura y el inicio de la democracia. La crisis económica fue también una importante crisis industrial. Además, la banca española tenía una participación considerable en sectores como las eléctricas o la construcción, y, además, en un sistema financiero muy poco diversificado, las empresas tenían una fuerte dependencia del crédito bancario. Cuando se produjo la crisis económica e industrial, esta se trasladó al sector bancario. La incapacidad de muchas empresas de hacer frente a sus créditos aumentó la tasa de impagados, y la quiebra de empresas desplomó su valor en bolsa, lo que provocó una crisis bursátil que arrastró a algunas entidades bancarias. Los problemas del sector bancario y la caída en su rentabilidad, que pasó según datos de Tafunell (2005) del 13,8 % en 1974 al 10,2 % en 1979, se acentuaron como consecuencia de dos elementos. En primer lugar, la subida de los tipos de interés, especialmente desde 1977, que aumentó el coste de los activos no productivos y dificultó todavía más la devolución de los créditos por parte de las empresas, disparando la tasa de morosidad y contrayendo la demanda del crédito. En segundo lugar, la flotación de la peseta desde comienzos de 1974 aumentó el riesgo de cambio (Serrano Sanz, 2000) y la fuerte depreciación de esta colocó en dificultades a las entidades con préstamos nominados en dólares.

Muchos bancos, especialmente algunos de nueva creación derivados muchos de ellos de la especialización «artificial» de la Ley de Bases de 1962 entre bancos comerciales y de negocios, tuvieron dificultades. Se produjo una combinación de factores que, como señala Sudrià (2014), había sido común a otras crisis bancarias en el pasado y en la que se entremezclaban problemas de gestión con deficiencias en el control de riesgo. Además, la coincidencia temporal de una crisis industrial con un aumento de la competencia para captar pasivo disparó los gastos de estructura al tratar de competir, como se ha señalado, vía apertura de nuevas oficinas. Todos estos cambios se produjeron en un contexto, como veremos con más detalle al analizar las inspecciones bancarias, en el que muchos bancos tenían una fuerte concentración de riesgos, agravada por su estrecha vinculación con grupos empresariales y una elevada autocartera. Además, la mencionada inexperiencia y/o incapacidad de algunos gestores acentuó los problemas, especialmente en el caso de los bancos de reciente creación.

La crisis bancaria se produjo en dos fases. La primera se inició en 1977, se prolongó hasta 1982, y afectó a bancos pequeños y de tamaño medio, mientras que la segunda, más corta, abarcó el período 1982-1985, etapa en la que se produjo la mayor caída de la proporción de activos bancarios con respecto al PIB, al verse afectados bancos de mayor tamaño. Su severidad fue tal que ha sido considerada por Reinhart y Rogoff (2008) como una de las cinco grandes crisis financieras de la segunda mitad del siglo XX, cuya gravedad solo ha sido superada por la de 2008 (Betrán y Pons, 2017). Se estima que el impacto macroeconómico o pérdida de *output*² provocado por la crisis bancaria en sus dos fases fue de -25,97 % del PIB para la primera fase (1976-1981) y de -23,62 % del PIB para la segunda (1982-1987), en comparación con una pérdida de *output* de la crisis de 2008 de -27,33 % del PIB (Betrán y Pons, 2019). Además, el coste total³ de la crisis estuvo en torno al 6 % del PIB (Cuervo, 1988).

2 La severidad de una crisis se mide como la pérdida acumulada de *output* resultado de sumar las diferencias entre el crecimiento de la tendencia, antes y después de la crisis, hasta el momento en que el crecimiento anual del *output* recupera la tendencia precrisis (Betrán y Pons, 2019).

3 El coste total incluye el coste fiscal, en términos de liquidez, y el asociado al aumento de la deuda pública.

La crisis fue eminentemente bancaria, aunque también afectó a algunas cooperativas de crédito y a cuatro cajas de ahorro. La mayoría de los bancos afectados entre finales de 1977 y principios de 1978 eran pequeños. El primer banco intervenido fue el Banco de Navarra, en 1978. La segunda oleada de crisis se inició en 1982, cuando quedaron al descubierto los problemas en entidades más grandes, como Bankuni3n, Banca Catalana, el grupo Rumasa (expropiado en 1983) y Banco Urquijo Uni3n. Al final, entre 1978 y 1985, m1s de la mitad de los 110 bancos existentes en 1977 tuvieron dificultades, con un total de 63 bancos afectados, lo que representaba casi el 30 % de los activos y el 18 % de los dep3sitos (Cuervo, 1988). Un total de 29 fueron intervenidos y los 20 del grupo Rumasa se expropiaron. Adem1s, se vieron afectados casi el 30 % del total de los fondos propios de la banca privada espa1ola, y un porcentaje similar en el caso de los pasivos ajenos del sistema. Por 1ltimo, cabe destacar que los bancos en dificultades empleaban a cerca de 49.000 personas, es decir, el 27 % de la plantilla total de la banca (Tortella y Mart3n-Ace1a, 1991). La crisis lleg3 a su fin entre 1984 y 1985, per3odo en el que el n1mero de instituciones con dificultades disminuy3 significativamente, si bien los fondos implicados fueron todav3a considerables.

Como hemos se1alado, el coste de la crisis bancaria fue muy alto y superior al de las crisis bancarias de otros pa3ses como Gran Breta1a, Alemania, Italia o Estados Unidos (Laeven y Valencia, 2013). Este elevado impacto fue el resultado de los mayores desequilibrios macroecon3micos acumulados por la econom3a espa1ola, de la estrecha relaci3n entre la banca y el sector industrial, pero tambi3n de la transici3n pol3tica que, adem1s de a1adir incertidumbre al sector empresarial, dificult3 la toma de decisiones de las autoridades econ3micas. Finalmente, aunque este factor tambi3n se destaca para el resto de los pa3ses, probablemente Espa1a ten3a mayores carencias legales y materiales que hicieron imposible una situaci3n preventiva y que dificultaron la r1pida actuaci3n frente a situaciones de insolvencia. Este hecho se relaciona con el hecho de que Espa1a en esos a1os a1n no participaba en las iniciativas supranacionales de control prudencial que desde mitad de la d3cada de 1970 se llevaron a cabo (b1sicamente, el Acuerdo de Basilea). Tampoco pertenec3a a la Comunidad Econ3mica Europea ni, en consecuencia, al Grupo de Contacto creado en 1972, origen del G-10. En suma, la crisis financiera deb3 solucionarse por la v3a *dom3stica* y mediante la aplicaci3n experimental de mecanismos dise1ados al efecto.

4.3 La crisis bancaria, la intervenci3n y sus efectos en la supervisi3n

El aspecto m1s relevante de la crisis en t3rminos de supervisi3n bancaria es que ocurri3 en un contexto de normas inadecuadas e insuficientes para hacerle frente que hab3an sido heredadas de la d3cada anterior. La normativa inspectora era muy liviana, por ejemplo, en aspectos tan importantes como el acceso a la profesi3n de banquero o la regulaci3n y control del riesgo. En ese escenario, la supervisi3n bancaria se vio desbordada por la magnitud de los problemas. Como hemos se1alado, la inspecci3n que se ven3a desarrollando hasta entonces estaba m1s enfocada al control administrativo que a la solvencia. El ejemplo m1s significativo era la ausencia de normas sobre la valoraci3n de activos, morosidad y provisionamiento (De Juan, 2021). Otros aspectos importantes como la capacidad sancionadora, el tratamiento penal del delito financiero, as3 como los procedimientos de quiebra y suspensi3n de pagos, se mostraron tambi3n insuficientes frente a la cascada de problemas societarios que la crisis destap3. Por tanto, se carec3a de mecanismos legales espec3ficos para el tratamiento de situaciones de crisis, y la actividad inspectora —pese a su crecimiento cuantitativo y cualitativo desde los a1os

sesenta— no era capaz de penalizar las prácticas fraudulentas ni de hacer frente a la obstrucción por parte de las entidades de la labor de los inspectores (De Juan, 1984).

La crisis bancaria propició un cambio en el objetivo de la inspección, que se orientó más hacia la detección temprana de problemas de solvencia derivados del riesgo de crédito. Este cambio se produjo, en primer lugar, en forma de recomendaciones del Banco de España al sector —las circulares— y de otra normativa prudencial concreta cuyo análisis queda fuera del ámbito de esta investigación, y aumentando la labor inspectora y sus recursos humanos. En segundo lugar, se buscaron soluciones prácticas a las situaciones específicas de cada banco con problemas. Para ello, desde 1977 la estructura orgánica de la inspección en el seno del Banco de España se transformó, y la práctica supervisora no solo aumentó y se hizo más sistemática, sino que tuvo que ser complementada con el diseño de mecanismos institucionales y de rescate bancario para afrontar la crisis en su conjunto. Por tanto, debemos distinguir la labor de inspección de la actuación institucional para hacer frente a la crisis, ejemplificada por la creación de organismos tales como el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y la Corporación Bancaria (CB).

4.3.1 La supervisión bancaria en los años previos a la crisis

La labor inspectora previa a 1977 tendió a ser continuista con la desplegada en el marco de la legislación de 1962, y tenía por objeto principal la detección de infracciones más o menos extendidas entre las entidades bancarias, con un marco sancionador laxo. Como señalamos, a comienzos de la década de 1970 se suprimió la Oficina Colaboradora del Ministerio de Hacienda con el Banco de España, y se creó la Oficina de Inspección de la Banca Privada. En 1973 fue nombrado subdirector general adjunto el director Ángel Madroñero, y con ello se inició la ampliación y desarrollo de todo el Servicio de Inspección del Banco, precisamente bajo la tutela de Núñez de la Peña, que fue nombrado subdirector general. Las tres oficinas encargadas de la inspección (el Servicio de Inspección, el Administrativo y Estadística) quedaron bajo la responsabilidad de Núñez de la Peña. En esos años, como veremos a continuación, se dio un importante impulso a la inspección bancaria, a pesar de que el marco legal y la falta de medios dificultó la labor supervisora.

La supervisión bancaria se desarrollaba en dos frentes principales. Por un lado, el control estadístico, y, por otro, las inspecciones, distinguiendo entre las ordinarias o periódicas, y las monográficas (De Juan, 1984). La provisión de información contable constituía pues el primer mecanismo de supervisión, que permitía un análisis individualizado de cada entidad para comprobar el cumplimiento de la normativa en su gestión. A continuación, se consolidaba la información de cada entidad por tamaños y por grupos vinculados. Simultáneamente se realizaba un análisis financiero primario, con posibilidad de ser ampliado mediante aclaraciones de datos demandados a las entidades, llegando, en su caso, a la propuesta de una inspección *in situ*. El análisis de la situación patrimonial de cada banco derivaba en la emisión de informes que verificaban su contabilidad y analizaban sus inversiones crediticias, lo que podía suponer una propuesta de medidas correctoras o cautelares si era necesario. La inspección también se encargaba de informar sobre otras cuestiones relevantes, como las ampliaciones de capital, adquisiciones de acciones, política de fusiones, cambios de domicilio o de denominación de entidades de crédito, y otros asuntos regulatorios. Además, también emitía informes sobre el control y la autorización de la creación de nuevas oficinas, el reembolso de aportaciones de cooperativas, las exenciones de límites de inmovilizado, los coeficientes obligatorios o la concesión de límites especiales de avales a bancos extranjeros.

Este control estadístico realizado desde la inspección del Banco de España a través de la información contable de las entidades era reforzado, además, por el papel que venía desempeñando la CIR desde la década anterior. Aunque ya se mencionó que la actividad de la CIR no consistió tanto en el control de la actividad crediticia como en supervisar el «saldo» total de créditos, su labor avanzó en esos años mediante la aprobación de circulares de cumplimiento obligado para el sector, concretamente dos en la primera mitad de la década. El Servicio de Inspección hizo muchos esfuerzos por comprobar la veracidad de la información suministrada por las entidades a la CIR. Así, por ejemplo, en diciembre de 1983 se emitió un informe en el que se analizaba el grado de confianza de los datos suministrados a la CIR. En concreto, se seleccionó una muestra de grandes bancos (Banco Bilbao, Banco Central, Banco Exterior de España, Banco Popular Español, Banco Santander y Banco Vizcaya), observándose importantes diferencias en el porcentaje de declaraciones con defectos entre entidades⁴. Mientras que el porcentaje de declaraciones con errores era relativamente moderado en entidades como el Banco Popular Español (6,05 %), Banco Bilbao (6,26 %) o el Banco Exterior de España (7,26 %), en otras entidades el porcentaje era muy elevado, por ejemplo, en el caso de los bancos Central (20 %) o Vizcaya (30 %). En ese sentido, el Banco de España aumentó la presión de los inspectores sobre las entidades al objeto de mejorar la información que proporcionaban a la CIR.

Las informaciones estadísticas se complementaban con las inspecciones a las entidades, efectuadas por personal del Banco de España. Estas siguieron siendo de dos tipos, ordinarias o monográficas. Las primeras, también llamadas periódicas, tenían por objetivo el estudio general de la entidad. Las monográficas se dirigían hacia algún aspecto concreto, como el cumplimiento de las normas sobre control de cambios, las operaciones extranjeras en divisas, las participaciones industriales y accionariales y las operaciones de autocartera, la aplicación de tarifas o las infracciones administrativas. Este era el grado de desarrollo que la inspección había alcanzado a través del avance legislativo y expansión del sector durante las décadas de 1960 y 1970 antes de la crisis.

* * *

Del examen de las inspecciones realizadas por el Banco, y que se han podido documentar en los expedientes de sanciones del CSB y en las secciones de Banca Privada y de la Oficina de Inspección de Bancos, se obtiene la información del cuadro 4.2. Hay que insistir en que las cifras que aparecen en este cuadro y otros posteriores no recogen necesariamente la totalidad de inspecciones que se realizaron en estos años, sino tan solo aquellas de las que hemos obtenido evidencia. La información del AHBE referente a inspecciones es muy abundante, está en proceso de catalogación, y en los próximos años será posible hacer un recuento más exacto del número de inspecciones. En este sentido, ofrecemos cifras tentativas que en ningún caso pueden considerarse como definitivas. Como se observa en el cuadro 4.2, se produjo un aumento importante de las entidades inspeccionadas a partir de 1972. El alza en el número de bancos inspeccionados se debió, en parte, a las inspecciones vinculadas a operaciones en divisas; pero ese no fue el único determinante, ya que en los años 1973 y 1974 el número de bancos inspeccionados, excluyendo las inspecciones vinculadas a operaciones con divisas, fue de 36, muy por

4 En el Banco Central se seleccionó una muestra de beneficiarios de crédito que empezaban por las letras A, L y Z. En el caso del Banco Vizcaya, la muestra se centró en el análisis de los riesgos superiores a 70 millones de pesetas, mientras que en el Popular Español se analizaron los riesgos totales correspondientes al mes de abril de 1983. En los bancos de Bilbao, Santander y Exterior de España se seleccionó una muestra aleatoria de beneficiarios (de 514, 438 y 468 declaraciones, respectivamente). AHBE, Inspección, Correspondencia General. C. 2643.

Cuadro 4.2
Inspecciones documentadas

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|-------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Número de inspecciones documentadas | 21 | 18 | 17 | 36 | 36 | 21 | 26 | 28 |
| Bancos inspeccionados | Andalucía | Central | Banesto | Atlántico (a) | Alicantino de Comercio | Alicante | Abel Matutes | Abel Matutes |
| | Atlántico | Crédito Balear | Central | Barcelona* | Álvarez Castelaio | Caixabank | Aresbank / Árabe Español | América |
| | Coca | Depósitos | Coca | Bilbao | Bandesco | Cadesbank | Asturias | Aresbank / Árabe Español |
| | Condal | Español de Crédito | Comercial trasatlántico | Caja de Gran Canaria | Coca | Condal | Bankinter | Barcelona |
| | Europeo de los Negocios | Exterior de España | Crédit Lyonnais | Coca | Comercial para América | Crédito Comercial | Caja de Orense | Cantábrico |
| | Exportación | Gijón | Echevarría | Comercial para América | Comercio | Descuento | Cantábrico | Caja Rural de Pontevedra |
| | General de Comercio | Herrero | Extremadura | Condal | Condal | Europa | Comercial Español | Comercial Occidental |
| | Hijos de la Fuente | Ibérico | Hispano Americano | Descuento | Descuento | Gerona | Comercial de Cataluña | Comercial para América |
| | Industrial del Sur | Industrial Fierro | Hispano Industrial | Echevarría | Epifanio Ridruejo | Ibérico | Coordinación Industrial | Crédito Comercial |
| | La Vasconia* | Industrial del Sur | Latino | Exterior de España | Europa | Industrial de Cataluña | Fomento | Descuento |
| | Langreo | Levante | Masaveu | General de Comercio | Exterior de España | Industrial del Mediterráneo | General de Comercio | General |
| | Madrid | March | Mercantil de Tarragona | Gerona | Galicia | Latino | Gerona | Hispano Americano |
| | Noroeste | Mercantil e Industrial** | Noroeste* | Gredos | Garriga Nogués | López Quesada | Huelva | Huesca |
| | Occidental | Norte | Sevilla | Guipuzcoano | Giménez | Madrid | Ibérico | Industrial de Comercio |
| | Popular Español | Popular | Valls | Huesca | Huesca | Murcia* | Industrial de Guipúzcoa | Industrial de los Pirineos |
| | Propiedad y Comercio | Popular Español | Vizcaya* | Industrial de Bilbao | Induban (Financiación Industrial) | Noroeste | Industrial de los Pirineos | Industrial del Tajo |
| | Rural y Mediterráneo* | Société Générale de Banque | Zaragozano* | Industrial de Comercio | Industrial del Mediterráneo | Nuevo Banco | Industrial del Sur | Industrial del Sur |
| | Salamanca | Urquijo | | Industrial Mediterráneo | Jover | Occidental** | Industrial del Tajo | Internacional del Comercio |
| | San Adrián* | | | Latino | Levante | Oeste | Intercontinental Español | Levante |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 327 a C. 980, C. 2535, C. 2552, C. 2558; AHBE, CSB Sanciones, C. 299; AHBE, Supervisión, C. 6506, 6507, 6508.
NOTAS: (*) Inspecciones cuya duración fue de dos años. (**) Inspecciones con duración de tres años.

a Esta entidad tuvo dos inspecciones diferentes, una ordinaria y la otra simultánea con más entidades por una denuncia contra el Banco de Barcelona.

Cuadro 4.2

Inspecciones documentadas (cont.)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--|------------------------|----------------------------|----------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|
| Número de inspecciones documentadas | 21 | 18 | 17 | 36 | 36 | 21 | 26 | 28 |
| Bancos inspeccionados | Urquijo* | | | La Vasconia | Londres | Peninsular | Latino | Meridional |
| | Valladolid | | | Mas Sardá | Madrid | | Navarra* | Navarra |
| | | | | Mercantil e Industrial | Meridional | | Noroeste | Norte |
| | | | | Norte | Nazional del Lavoro | | Norte* | Noroeste* |
| | | | | Nuevo Banco | Navarra | | Perfecto Castro Canosa* | Occidental |
| | | | | Peninsular | Norte | | Préstamo y Ahorro | Pastor* |
| | | | | Perfecto Castro Canosa | Noroeste* | | Pueyo | Perfecto Castro Canosa |
| | | | | Popular Español | Peninsular | | | Vasconia |
| | | | | Promoción de Negocios | Progreso | | | Vizcaya |
| | | | | Sabadell | Promoción de Negocios | | | |
| | | | | Santander | Sabadell | | | |
| | | | | Sevilla | San Sebastián | | | |
| | | | | Simeón* | Santander | | | |
| | | | | Valladolid | Sindicato de Banqueros | | | |
| | | | | Valencia | Trelles | | | |
| | | | | Vizcaya | Unión Industrial Bancaria | | | |
| | | | | Zaragozano | Vitoria | | | |
| Inspecciones por operaciones con divisas | 19 | 6 | 19 | 14 | 4 | 7 | 1 | |
| Bancos inspeccionados | Bilbao | Atlántico | Andalucía | Barcelona | Atlántico (a) | | | |
| | Canarias | Hispano Americano | Aragón | Bilbao | Exterior de España | Bilbao | Atlántico | |
| | Central | International Copreco Inc. | Atlántico | Central | Mercantil e Industrial | Central | | |
| | Comercial para América | Popular Español | Banesto | Comercial Transatlántico | Unión Industrial Bancaria | Comercial para América | | |
| | Crédit Lyonnais | Santander | Bilbao | Crédito Balear | | Español de Crédito | | |
| | Español de Crédito | Société Générale de Banque | Banca Catalana | Español de Crédito | | Londres y América del Sur | | |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 327 a C. 980, C. 2535, C. 2552, C. 2558; AHBE, CSB Sanciones, C.299; AHBE, Supervisión, C. 6506, 6507, 6508.
NOTAS: (*) Inspecciones cuya duración fue de dos años. (**) Inspecciones con duración de tres años.

a Este banco tuvo dos inspecciones ordenadas por el juez de delitos monetarios.

Cuadro 4.2

Inspecciones documentadas (cont.)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--|--------------------------------|-----------|------------------------|------------------------|-----------|---------------------|-----------|-----------|
| Inspecciones por operaciones con divisas | 19 | 6 | 19 | 14 | 4 | 7 | 1 | |
| Bancos inspeccionados | Exterior de España | | Central | Hispano Americano | | Popular Español (a) | | |
| | Hispano Americano | | Coca | Mercantil e industrial | | Santander | | |
| | Ibérico | | Crédit Lyonnais | Nazionale del Lavoro | | | | |
| | Londres y América del Sur | | Exterior de España | Popular Español | | | | |
| | March | | Hispano Americano | Rural y Mediterráneo | | | | |
| | Mercantil e Industrial | | Ibérico | Santander | | | | |
| | Popular Español (b) | | Mercantil e Industrial | Urquijo | | | | |
| | Sabadell | | Popular Español | Vizcaya | | | | |
| | Santander (c) | | Propiedad y Comercio | | | | | |
| | Société Générale de Banque (b) | | Rural y Mediterráneo | | | | | |
| | Urquijo | | Santander | | | | | |
| | Vizcaya | | Urquijo | | | | | |
| | | | Vizcaya | | | | | |
| TOTAL | 40 | 24 | 36 | 50 | 40 | 28 | 27 | 28 |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 327 a C. 980, C. 2535, C. 2552, C. 2558; AHBE, CSB Sanciones, C. 299; AHBE, Supervisión, C. 6506, 6507, 6508.

a Este banco tuvo dos inspecciones ordenadas por el juez de Delitos Monetarios.

b Este banco tuvo dos inspecciones, una por traspaso de las funciones del IEME al Banco de España y otra ordenada por el juez de Delitos Monetarios.

c Este banco tuvo dos inspecciones, una para control de pesetas interiores y otra por traspaso de las funciones del IEME al Banco de España.

encima de las cifras de años anteriores. En esos años ya eran patentes los crecientes riesgos aparejados a la actividad crediticia con empresas vinculadas a los bancos. Hay que destacar, por tanto, el esfuerzo realizado en los años setenta por aumentar el número de entidades inspeccionadas a pesar de contar con escasos efectivos. Si en 1974 había un total de 107 bancos, en ese año se inspeccionaron algo más del 33 % del total, porcentaje muy superior al registrado en la década anterior.

Como se comprueba, antes de la crisis los bancos inspeccionados seguían siendo preferentemente pequeños o medianos, aunque, como también sucedió desde finales de la década anterior, ya aparecen inspecciones a grandes bancos nacionales como el Banco Central (1971 y 1972) o el Español de Crédito (1971). Las inspecciones *in*

situ incluían la revisión contable de la oficina principal y de las sucursales que se considerase relevante inspeccionar, eran llevadas a cabo por un número no menor de dos inspectores y solían durar varios meses. El procedimiento continuó siendo el aplicado desde años antes, es decir, la apertura de un expediente de inspección donde se recogían las infracciones observadas por el Cuerpo de Inspectores del Banco de España, de cuyo informe se desprendía el pliego de cargos y la propuesta de actuación por parte del CSB. A continuación, la entidad emitía un pliego de descargos. Subsidiariamente las actuaciones inspectoras daban lugar a informes de los que se derivaban recomendaciones o mandatos a las entidades, en relación con su situación financiera, su política de créditos o sus prácticas bancarias o contables. También podían derivarse expedientes abiertos por el CSB por infracciones a la normativa, de los que pudiera resultar, en su caso, la aplicación de sanciones. La base jurídica de las sanciones seguía siendo la LOB de 1946, que recordemos establecía un régimen sancionador que iba desde la mera advertencia privada hasta la exclusión de la entidad del correspondiente Registro, pasando también por la reducción de la capacidad de expansión, las multas o las advertencias públicas comunicadas a toda la banca. Solo en algún caso excepcional se produjo una sanción con verdadera capacidad correctora o disuasoria, como la disolución de la entidad. Tal fue el caso, como anteriormente se mencionó, del Banco Comercial de Menorca, disuelto finalmente en 1969 tras la propuesta realizada dos años antes⁵.

Es destacable que una parte significativa de los problemas detectados en las inspecciones de estos años se venían arrastrando desde la década anterior, y el régimen sancionador aplicado no había logrado acabar con ellos. La inspección realizada al Banco Coca en 1970 revela irregularidades contables que tenían su origen, en algún caso, en 1956, y que había sido ya objeto de atención en anteriores inspecciones durante los años sesenta, que el banco no había solucionado. Así, la inspección de 1970 detecta en el epígrafe «Créditos» la existencia de una cuenta abierta por la Presidencia del Banco «subsumida entre las cuentas de crédito con garantía personal que en ningún momento fue instrumentada en póliza [...] las disposiciones de fondos con cargo a dicha cuenta corresponden a gastos de los distintos ejercicios y a adquisiciones de activo fijo, apoyos a determinadas empresas vinculadas al Banco, y otras de carácter personal»⁶. Este ejemplo no era único, ya que otras entidades, como el Banco del Noroeste (entidad nacida en 1964 y que diez años después pasó al grupo Rumasa), también arrastraron problemas no solucionados desde antes. La inspección de 1970 a dicho banco revela irregularidades que en la inspección de 1968 ya habían motivado una advertencia sin sanción adicional, y que se repitieron dos años después: intereses pasivos y activos irregulares, concesión de créditos mediante descubiertos en cuenta corriente, concesión de créditos con garantía de acciones del propio banco e incumplimiento parcial de la obligación de remitir datos a la CIR⁷.

Además, el sistema sancionador se encuadraba aún en el marco de la Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, era lento y rígido, lo que chocaba con la necesidad de hacer frente con rapidez al progresivo deterioro de las situaciones detectadas, que en algunos casos fue irreversible (De Juan, 1984). Debe destacarse también que durante los años previos a la crisis el énfasis de la labor inspectora fue girando desde las infracciones más habituales (aplicación de extratipos en activos y pasivos, descubiertos en cuenta, comisiones, cumplimiento de coeficientes, pago de dividendos, irregularidades en la formulación de balances y obstrucción a la labor inspectora), hacia los aspectos más

5 AHBE, Inspección, C.344/1, C.344/2 y C.345. Actas del Consejo Ejecutivo, 31 enero de 1969.

6 AHBE, Archivo CSB, Sanciones, C. 299/01.

7 *Ibidem*.

relevantes en la medición del riesgo, como irregularidades en los créditos, créditos a empresas vinculadas, créditos a consejeros, créditos cruzados entre entidades, ausencia de información de riesgos a la CIR, valoración de los recursos propios, etc. Justo antes de la crisis se observa una mayor insistencia inspectora en la política de créditos de las entidades, esto es, el reconocimiento de la calidad de los préstamos y los avales, el examen de las renovaciones y las garantías, así como la existencia de vínculos con empresas de miembros de los consejos de administración de los bancos. Como han puesto de relieve algunos autores (De Juan, 1984; Álvarez Rendueles, 1984; Tortella y Martín-Aceña, 1991), el mayor control sobre el riesgo de crédito, sin embargo, no se tradujo en una actividad sancionadora más punitiva.

Algunas de las inspecciones de estos años ejemplifican lo expuesto. El citado Banco del Noroeste tuvo dos inspecciones, una en 1970 y otra en 1974, y en ambas se detectaron irregularidades. En la primera se consignan inexactitudes en el balance, apertura de cuentas de crédito a nombre de personas inexistentes, clasificación incorrecta de efectos en cartera, problemas en la cobertura del coeficiente mínimo de liquidez, etc. Los cargos más relevantes se referirían a los tipos de interés activos y pasivos irregulares, los créditos concedidos a empresas españolas con capital extranjero, las omisiones en las declaraciones a la CIR y los descubiertos en cuentas corrientes de consejeros del banco. En el pliego de descargo la entidad alegaba falta de experiencia y desconocimiento de los criterios del Banco de España en diversos aspectos contables:

«Todo ello como propio de una institución nueva con problemas de estructuración y viabilidad en el mundo financiero» y «que ninguna de estas operaciones se ha realizado con espíritu de lucro o beneficio personal directo de los miembros del consejo de administración». El banco alegaba, además, «la dificultad que se encuentra para captar recursos, y para hacer compatible una política de promoción a largo plazo sin dividendos iniciales con el lógico deseo de retribuir lo más pronto posible las aportaciones de los socios».

El CSB, en junio de 1971, finalmente, optó por mantener una vigilancia sobre el banco, además de una multa acorde a las infracciones consideradas más graves —los extratipos y la contabilización irregular de créditos— además de una amonestación comunicada a toda la banca por el resto de las irregularidades. Sin embargo, tres años después, en la siguiente inspección derivada de la vigilancia impuesta sobre esta entidad, se repitieron la mayor parte de los cargos anteriores, pero ahora se les añadía el más grave de alteración de la situación patrimonial por la ocultación de las pérdidas procedentes de inversión en participaciones accionariales —algunas veces ocultadas— y por operaciones crediticias concedidas a empresas participadas. Además, se sumaba una «sistemática obstrucción a la labor inspectora que ha impedido conocer el total alcance de la política de crédito e inversiones seguida por ese banco», reflejada en el pliego de cargos en el que se especifica cómo los gestores de la entidad no facilitaron información detallada demandada por los inspectores sobre las firmas participadas y los créditos. Es curioso que, a pesar de la falta de operatividad de las sanciones impuestas en anteriores inspecciones, en este caso las sanciones impuestas fueron las mismas que las de la inspección anterior (advertencia pública y multa que no impidiera el saneamiento de la entidad), con el único añadido de la suspensión por un máximo de un año de las ventajas que los bancos disfrutaban en sus relaciones con el Banco de España, básicamente en cuestiones de redescuento.

La mayor parte de las inspecciones de los años setenta previas a la crisis mantienen un patrón relativamente similar, tanto en lo que se refiere a las infracciones

reveladas por la inspección del Banco de España, a los argumentos esgrimidos por los bancos afectados, como a las sanciones propuestas por el CSB. Las inspecciones analizadas (Bancos Rural, Norte, Echevarría, Peninsular, López Quesada, Exterior de España, Santander, Bilbao, Simeón, Sevilla, San Sebastián, Huesca, Madrid, General de Comercio, Condal, Rural y Mediterráneo, Banco Industrial Mediterráneo, Unión Industrial Bancaria y Banco Coca) revelan la existencia de una fuerte competencia por la captación de recursos, expresada en el pago de extratipos pasivos y en la aplicación irregular de tipos activos distintos a los oficiales, bien en créditos o en descuento de efectos —o también en el encarecimiento de los créditos vía retención de una parte del crédito concedido—. Además, hubo obstrucción a la acción inspectora. En muchas ocasiones, la aplicación de tipos de interés irregulares era la infracción que tenía una mayor sanción, generalmente una multa o la pérdida de capacidad de expansión, que a su vez podía ser de diversos grados. Así, en 1974 el Banco de Santander perdió hasta el 20 % de su capacidad de expansión debido a que en la inspección de ese año se detectó que en su sucursal de Madrid y en la oficina principal de Santander había aplicado tipos de interés activos superiores a los oficiales por valor de casi 26 millones de pesetas, mientras que había cobrado comisiones superiores a las permitidas por valor de 34 millones por esa circunstancia⁸. El mismo caso se produjo en el Banco General del Comercio y la Industria, en sus sucursales de la Luisiana y de Sevilla. Este banco perdió por ello en 1974 su capacidad de expansión «en el próximo Plan», pero en grado mínimo, debido al «escaso número y cuantía de las infracciones» y a la buena predisposición de la entidad, que ya había procedido al despido del director de la sucursal⁹.

En la misma línea, las inspecciones realizadas a los Bancos Simeón de Vigo, en 1973¹⁰, y al Banco de Sevilla, en 1972¹¹, muestran resultados similares. En ambos casos los inspectores del Banco de España manifestaron la actitud refractaria y poco colaborativa de los gestores de las entidades, así como problemas de fondo similares. En el primero destacaban falta de rigor en la política de concesión de créditos, omisión de información a la CIR, incorrecciones en la elaboración del balance confidencial, deficiencias en el control de las rúbricas en las imposiciones a plazo, incorrecto tratamiento contable de los beneficios, cobro de extratipos y comisiones, e irregularidades en la contabilidad de los coeficientes de inversión. Aunque lo más reseñable desde el punto de vista de la inspección era la existencia de indicios de financiaciones que no tenían reflejo en los balances del banco, es decir, posiciones deudoras y acreedoras extracontables que los inspectores denominaron «situación contable B», conectada con una cuenta corriente de la empresa Hijos de Simeón García SA. Esta contabilidad B incumplía diversas normas, en concreto las referidas a los créditos a consejeros, a las declaraciones a la CIR y a las tarifas y tipos activos y pasivos. Tras sucesivos informes y recursos de ambas partes, finalmente el Consejo Ejecutivo del Banco de España emitió un informe, en julio de 1975, acordando imponer las sanciones habituales, es decir, amonestaciones privadas y advertencia mínima por todas las irregularidades, y una sanción accesoria de reducción del 50 % de la capacidad de expansión del banco durante un año¹².

El Banco de Sevilla fue inspeccionado en 1972 y los mayores riesgos procedían de la excesiva concentración crediticia sobre Rumasa (la participación de Rumasa en el

⁸ AHBE, Archivo CSB, Sanciones, C. 299/1.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ AHBE, Inspección, C. 433/1.

¹¹ AHBE Inspección, C. 432 y C. 433/1.

¹² AHBE, Inspección, C. 433/1.

banco se inició en 1965, y se consolidó tres años después cuando la totalidad de las acciones del banco pasaron a manos del *holding* andaluz). Los inspectores estimaron que el crédito del Banco de Sevilla tenía una clara discriminación en favor de las empresas de Rumasa, y los riesgos directos de ellas representaban el 30 % de los totales del banco y el 39,4 % de sus recursos totales, lo que excedía los límites de riesgo que un banco puede asumir con una persona natural o jurídica, sin, además, haber solicitado autorización. El riesgo de crédito con Rumasa no era el único problema detectado por la inspección, aunque sí el mayor. También se registraron irregularidades en la información remitida a la CIR, concesión de créditos mediante descubiertos en cuenta corriente no permitidos por ley, irregularidades por la incompatibilidad de altos cargos (una misma persona ejercía funciones ejecutivas en el Banco Meridional y en el Banco de Sevilla, y a su vez era el subdirector general de Rumasa), una sistemática y constante aplicación de tipos superiores a los autorizados en sus operaciones activas y el cobro de comisiones superiores a las autorizadas. Resulta destacable que la propuesta de sanción del Banco de España por el cobro de extratipos comportó una sanción equivalente al 10 % de la cifra cobrada irregularmente por el banco. Para el resto de las infracciones se aplicó el criterio habitual y mínimo, es decir, una amonestación privada y advertencia, con una sanción accesoria de reducción del 20 % de la capacidad de expansión de la entidad, rebajando la propuesta inicial de los inspectores del 30 %¹³.

En algún caso, la detección de irregularidades se cerraba sin sanciones, o tan solo con meras recomendaciones. Así ocurrió en el Banco Industrial del Mediterráneo¹⁴, inspeccionado en dos ocasiones, en 1974 y 1975¹⁵. En los informes se pone de manifiesto que desde 1973 se venían detectando omisiones en algunas partidas de los balances y en la información remitida a la CIR, que «pueden ser fruto de lo reciente de su actividad y carecen de importancia, aunque la propia inspección advierte que tales deficiencias deben ser solucionadas y evitarse su repetición. El principal problema, sin embargo, era recurrente: el excesivo riesgo de crédito, concentrado en pocas empresas que, además, estaban vinculadas a consejeros de la entidad. También se advierte de la existencia de una sociedad instrumental, «Promociones Banco Industrial del Mediterráneo», que comparte consejeros con los del banco y que obtenía de la misma sociedad instrumental financiación para comprar acciones de otros bancos sin autorización, hecho contrario a la LOB de 1946. Ambas irregularidades parece que fueron compensadas por el hecho de que la entidad no presentaba problemas de solvencia ni indicios de riesgo para los recursos ajenos, y tenía una tesorería muy desahogada. En consecuencia, el informe final que pasó por el Consejo Ejecutivo del Banco de España en abril de 1975 simplemente advierte de la necesaria observancia de las normas de dispersión de riesgo sobre empresas vinculadas al banco, prestando máxima atención a la solvencia de las empresas a las que se les conceden créditos y créditos sin instrumentar (descubiertos en cuenta). También recuerda el consejo que deben realizarse correctamente los balances y observar estrictamente las operaciones que corresponden a un banco industrial, así como también las normas sobre el Registro de Altos Cargos de la Banca y la veracidad de la información remitida a la CIR. No se registra, por tanto, sanción alguna y la propuesta del Banco de España se cierra con tales recomendaciones¹⁶.

13 AHBE, Inspección, C. 433/1.

14 El Banco Industrial del Mediterráneo (BIM) se constituyó en Barcelona en 1972 por un grupo de empresarios. En 1979 fue adquirido por Banca Catalana, que adquirió el 50 % de las acciones; en ese momento tenía 4.000 accionistas y 36 oficinas. Tras la crisis de Banca Catalana, el BIM, previo paso por el Fondo de Garantía de Depósitos para Establecimientos Bancarios, pasó a ser propiedad del portugués Espírito Santo, en 1993.

15 AHBE, Inspección, C. 460/1 y C. 460/2.

16 AHBE, Inspección, C. 461/1.

La cuestión de la capacidad de expansión era clave en esos años, ya que, como hemos señalado, desde inicios de la década de 1970 la competencia entre entidades bancarias se realizó en gran medida mediante la captación de los recursos de los clientes a través de la proximidad. Aunque la apertura de oficinas se liberalizó decididamente en 1974, de manera previa los bancos industriales creados por la regulación de 1962 tuvieron mayor margen de expansión, concretamente desde 1971. Existe, sin embargo, alguna evidencia cualitativa que apunta (sin que tengamos evidencia certera) al hecho de que la autorización de nuevas sucursales no estuvo sujeta únicamente al cumplimiento de las normas bancarias, sino que también respondió a cuestiones políticas y de competencia en el propio sector, como manifestó el consejero de Banca Catalana en esos años. Francesc Cabana, consejero delegado de Banca Catalana a principios de los años setenta, ofrece un valioso testimonio de la inspección de la que fue objeto la entidad en 1972, y menciona los intentos —frustrados— de abrir una sucursal en Madrid por aquel tiempo (Cabana, 1989). El autor vincula el fracaso de la expansión a cuestiones más políticas que a aquellas propias del cumplimiento de las normas bancarias, además de separar el alto grado técnico de las inspecciones del Banco de España de las arbitrarias decisiones del Ministerio de Hacienda en materia bancaria.

Las normas sobre creación de oficinas no siempre se cumplían. Resulta significativo el ejemplo de la entidad Unión Industrial Bancaria (predecesora de Bankuni3n), inspeccionada en 1974¹⁷. En el informe se destaca la solidez de la entidad, dada la diversificaci3n y calidad de sus inversiones, la procedencia de sus recursos, la positiva evoluci3n patrimonial del banco durante los 3ltimos a3os, el fuerte crecimiento de los recursos totales y el incremento muy elevado de accionistas, llegando a m3s de 14.000 millones de pesetas (partiendo de los 400 millones iniciales). Adem3s de infracciones m3s o menos frecuentes (concesi3n de cr3ditos por descubiertos en cuenta, desvirtuaci3n de la cuenta de resultados, omisi3n de informaci3n a la CIR, irregularidades en la composici3n del balance confidencial, etc.), los inspectores destacaron dos aspectos por encima de los dem3s: por un lado, la falta de acceso a la documentaci3n de los cr3ditos y de las empresas participadas por capital extranjero y, sobre todo, el incumplimiento de las normas relativas a apertura de oficinas. Seg3n la inspecci3n, en 1969 el banco hab3a solicitado del Banco de Espa3a autorizaci3n para abrir en Madrid una oficina centralizadora de divisas y departamento de extranjero en lugar distinto a la sucursal de esa plaza, comprometi3ndose a no realizar en ella ninguna operaci3n bancaria ni prestar servicio al p3blico. El Consejo Ejecutivo del emisor hab3a denegado dicha petici3n, por considerar que no deb3an autorizarse m3s oficinas que la central contable. Sin embargo, el informe de inspecci3n documenta que el banco Uni3n Industrial Bancaria abri3 una oficina centralizadora de divisas «en un piso de la calle Jos3 L3zaro Galdeano, n. 6 de Madrid, en lugar distinto de su sucursal», a trav3s del cual se hab3an abierto diversas cuentas corrientes nominadas en d3lares. En este caso, el informe no recoge la sanci3n atribuida al banco y no podemos conocer si esta infracci3n era considerada m3s o menos grave que las m3s habituales, pero el ejemplo resulta significativo respecto del inter3s del sector por abrir nuevas oficinas.

Los problemas sobre aplicaci3n de tarifas aparecen en m3ltiples expedientes. Por ejemplo, el Banco Exterior de Espa3a, en 1974, reconoc3a la aplicaci3n de tarifas irregulares

17 La Uni3n Industrial Bancaria se constituy3 en Barcelona en 1963 para la promoci3n de sociedades industriales o agr3colas. El capital inicial de 600 millones de pesetas fue suscrito por unos 400 industriales espa3oles, el Banco Atl3ntico y el Banco de Ribagorza y por diversos grupos financieros extranjeros. Fue el banco promotor de las autopistas catalanas. En 1978 se convirti3 en Bankuni3n, segundo banco industrial del pa3s. Debido a la crisis en 1982 pas3 al control del Fondo de Garant3a de Dep3sitos para Establecimientos Bancarios, que lo sane3 y lo vendi3 al Banco Hispano Americano, que, una vez fusionado con el Banco Urquijo, acab3 siendo Banco Urquijo-Uni3n.

en operaciones activas y pasivas, y justificaba estas últimas «en la necesidad que en algunos casos exige la competencia y la generalización de prácticas similares»¹⁸. No por ello se quedó sin sanción, consistente en una multa proporcional a la cuantía de las infracciones comprobadas por la inspección. También llama la atención que en casi todos los casos documentados la inspección del Banco de España puso de manifiesto las carencias en la información que los bancos remitían a la CIR respecto de los expedientes de los créditos, titulares, avales, etc., pese a las citadas circulares que la institución emitía al respecto. A su vez, el CSB insistía de manera sistemática en sus expedientes en la importancia de la CIR como «elemento orientador de la actividad crediticia» y la debida «exigencia de la adecuada diligencia y exactitud en el cumplimiento de las normas dictadas a tal efecto»¹⁹. Si esta solía ser la fórmula utilizada por el CSB, también lo era la sanción que iba aparejada a esta falta de transferencia informativa a la CIR, y que normalmente consistía en una advertencia comunicada a toda la banca, lo que a todas luces indica la escasa percepción del riesgo que la actividad crediticia —en especial sobre empresas participadas y créditos con avales cruzados entre entidades bancarias— iba a tener en el comienzo de la inminente crisis.

Una última cuestión destacable de este período se refiere a las inspecciones motivadas por el manejo de divisas, en relación con el traspaso en 1969 de competencias en esa materia del IEME al Banco de España, como se comentó en el capítulo anterior. Desde entonces, la preocupación por las operaciones de la banca con divisas fue creciente, como se desprende de las cifras de inspecciones realizadas por ese motivo para los años 1972 y 1973. Por ejemplo, en el mismo año de la disolución del IEME, 1973, el Banco de España daba cuenta de los informes que los servicios de inspección elaboraron en relación con las visitas practicadas a los bancos Atlántico, Bilbao, Comercial para América, Hispano y Popular, en su condición de bancos delegados en materia de divisas²⁰. En ellas se detectaron diversas infracciones e irregularidades en las operaciones autorizadas —antes por el IEME y ahora por el banco central— con el uso de divisas. Entre las infracciones más comunes se encontraban la cobertura de operaciones a plazo (compras, por ejemplo) con operaciones al contado (ventas), operaciones a plazo con exportadores que estaban vencidas pero cuyas divisas estaban pendientes de reembolso, existencia de billetes en moneda extranjera, descuadres de fechas en entradas en la posición de divisas, o remesas de emigrantes pendientes de concluir en la posición de divisas. Por la parte de las deficiencias administrativas aparecen la defectuosa contabilización de operaciones con divisas, o las operaciones realizadas después del cierre del mercado. En ningún caso los expedientes hacen referencia a sanciones, sino que el Consejo Ejecutivo, habiendo comprobado mediante las inspecciones el beneficio que los bancos extrajeron de las infracciones, les instaba a abandonar dichas prácticas y ceder, como medida preventiva, diariamente al Banco de España la posición de divisas que tuvieran al cierre de la intervención.

4.3.2 Los mecanismos de intervención: la creación del Fondo de Garantía de Depósitos y de la Corporación Bancaria

Las inspecciones de la década de 1970 previas al estallido de la crisis venían detectando, como hemos comprobado, problemas comunes en numerosos bancos, para los que a la

¹⁸ AHBE, Inspección, C. 976.

¹⁹ AHBE, CSB, Sanciones, C. 299/01.

²⁰ AHBE, Inspección, C. 461/1.

insuficiente capacidad de la inspección se le sumaba la falta de instrumentos coercitivos. Desde 1975-1976 las inspecciones ordinarias habían revelado crecientes problemas derivados de la rápida y desequilibrada expansión del sector bancario, cuyo primer exponente fue el Banco de Navarra, intervenido por el Banco de España en 1978. Las evidencias encontradas en los expedientes de inspección sobre la detección de los problemas, así como de las soluciones propuestas por el Banco de España, muestran los mismos problemas que al inicio de la década, pero con una diferencia de intensidad que propició la creación de mecanismos específicos de resolución de las crisis en las entidades, en cuyo diseño específico tuvo un papel esencial el Banco de España. Cuando estalló la crisis, el gobernador del Banco de España era José M.^a López de Letona, que en marzo de 1978 fue sustituido por José Ramón Álvarez Rendueles, muy cercano a Enrique Fuentes Quintana, y que había sido secretario de Economía entre 1977 y 1978 en el Gobierno de Adolfo Suárez. Álvarez Rendueles confió el diseño de la política monetaria a Luis Ángel Rojo (director general de Estudios del Banco) mientras que Mariano Rubio (subgobernador) se encargó de las reformas bancarias. Según Tortella (2015), Mariano Rubio presentó en 1978 un informe titulado «La función supervisora del Banco de España sobre la banca y las cajas de ahorro», que circuló solo dentro del banco, pero fue un documento de referencia para la instrumentación de la política anticrisis.

Como se ha señalado, en 1977 no existían los mecanismos legales para sanear bancos, ni un organismo supervisor de dimensión suficiente, ni normativa prudencial adecuada, ni experiencia en la detección de pérdidas en un banco. Es cierto también que la ausencia de crisis bancarias durante la segunda mitad del siglo XX contribuyó a que la inspección del Banco de España se limitara a labores de detección de infracciones contables. No hay que olvidar, sin embargo, que la situación en España no era muy diferente a la de otros países europeos, en los que hasta los años setenta la supervisión había estado más ligada al control del cumplimiento de normativas que a la supervisión prudencial del funcionamiento de las entidades (Mastin, 2023; Hotori et al., 2022). Generalmente, como se observó durante la década anterior, si una entidad presentaba problemas de liquidez no se investigaba su posible insolvencia, sino que se acudía al redescuento del Banco de España como forma de inyección de fondos a corto plazo, contra la garantía de créditos que se presuponían sanos, lo que podía complementarse con el recurso al mercado interbancario (De Juan, 2021). De hecho, cuando se hicieron evidentes los primeros problemas bancarios a finales de la década de 1970 se improvisaron soluciones coyunturales, y se siguió aplicando el clásico remedio del redescuento como instrumento base de auxilio (Poveda, 2011; De Juan, 2017). A consecuencia de ello, el desarrollo de los mecanismos de rescate bancario fue experimental y tentativo y solo se aceleró cuando la crisis fue muy evidente, es decir, a partir de 1977-1978. Así pues, los problemas más inmediatos aparecidos en los primeros bancos con dificultades se abordaron con los instrumentos existentes (recomendaciones y sanciones) pero también con soluciones creadas exprofeso, tratando de salvar a las entidades viables; si esto no era posible, se trataba que la quiebra se llevara a cabo de la forma menos costosa posible, mediante mecanismos legales y administrativos específicos, entre los que destacaron la creación del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y de la Corporación Bancaria (CB).

El cuadro 4.3 resume las principales iniciativas legales que se adoptaron para hacer frente a los problemas existentes en los bancos. El primer organismo creado fueron los FGD, en 1977 para cajas y bancos y en 1982 para las cooperativas de crédito, si bien el funcionamiento del fondo como hoy se conoce —instrumento de resolución de las crisis bancarias— es de 1980, como se verá más adelante. Los primeros FGD solo se constituyeron como entidades sin personalidad jurídica ni autonomía de decisión, dotados

| | |
|---------------------------------|---|
| RD 3048/1977 de 11 de noviembre | Se crea el FGD en Establecimientos Bancarios y el FGD de las Cajas de Ahorro. |
| RD 54/1978 de 16 de enero | Modificación del anterior RD, lo que posibilita la concesión de anticipos a los bancos por parte del FGD. |
| 1 de marzo de 1978 | Se crea la CB, sociedad privada formada por el Banco de España y la banca privada. |
| RDL 5/1978 de 6 de marzo | Se autoriza al Banco de España a suspender a los administradores de un banco o a su intervención. |
| RDL 4/1980 y 567/1980 | Se autoriza al FGD a poseer acciones de bancos en crisis, acudir a sus ampliaciones y adquirir activos. |
| RDL 18/1982 de 24 de septiembre | Se crea el FGD de las Cooperativas de Crédito. |
| RDL 18/1982 de 24 de septiembre | Se establecen las funciones del FGD en los bancos declarados en quiebra. |

FUENTES: Elaboración propia a partir de Cuevas y Pons (2022), Faus Mompert (2001), Poveda (2011), Saurina (2011), y Tortella y Martín-Aceña (1991).

por aportaciones de la banca privada, en proporción a sus recursos ajenos, y por el Banco de España. La batería de supuestos sobre los que debía actuar en la protección de los depositantes modestos era muy limitada, y a las pocas semanas de su creación debieron incrementarse los supuestos y los mecanismos, más allá del redescuento para proveer liquidez extraordinaria a los bancos con problemas.

El FGD se constituyó como un mecanismo de cooperación mutualista, financiado al 50 % por la banca y el Banco de España, que tenía un doble objetivo: por un lado, garantizar los depósitos en caso de cierre de la entidad —hasta el límite de 500.000 pesetas por titular—, y, por otro, emprender cuantas actuaciones fueran necesarias para apoyar la solvencia de los bancos afiliados al fondo. Su creación urgente en forma de decreto a finales de 1977 respondió a la evidencia de que la crisis se estaba incubando en más de una entidad, y su diseño administrativo se ajustó conforme avanzó la crisis. Como el fondo garantizaba los depósitos de los clientes (en caso de cierre el Banco de España pagaría los depósitos asegurados, subrogándose los derechos de los depositantes reembolsados, mientras que los depósitos no asegurados deberían seguir la suerte de la suspensión de pagos o de la liquidación del Banco), tenía la obligación de conocer de la manera más rigurosa posible la solvencia de las entidades.

El fondo no funcionó ya en su primer intento de enfrentar una crisis bancaria, específicamente la del Banco de Navarra. Dicha entidad se encontraba en enero de 1978 en situación de colapso debido al gran endeudamiento tomado en el mercado interbancario y a la negativa de la mayoría de los bancos a renovarle operaciones de depósito, lo que la abocaba a una suspensión de pagos. Por su parte, el Gobierno no era partidario de que el Banco de Navarra quebrara, debido al posible efecto de contagio al resto del sistema financiero. Esto contrastaba con las objeciones al salvamento a toda costa por parte de la banca privada, en especial de la gran banca nacional. Ambas circunstancias llevaron a la modificación del decreto de creación del fondo, mediante el Decreto de 16 de enero de 1978, para que el fondo pudiera entrar en funcionamiento no solo en los casos de suspensión de pagos o quiebra, sino también en aquellas ocasiones en que, cuando existiese peligro de insolvencia, se decidiera proceder a una administración ordenada del banco en cuestión. Esta fórmula tuvo una aplicación especial en el caso del Banco de Navarra (aunque con el resultado del fracaso del administrador nombrado por el banco emisor y la oposición de la anterior presidencia del Banco de Navarra), pero no respondió a las necesidades que se querían cubrir.

El Banco de Navarra estaba sometido a observación desde dos años antes, ya que en junio de 1976 se le había incoado expediente a la entidad, con la promesa —incumplida— de rectificación por parte de sus administradores. Durante 1977 se incrementó la concentración de riesgo de la entidad, y, finalmente, en enero de 1978, el Banco de España decidió intervenir conminando al banco para que restableciese su patrimonio. El Banco de Navarra reconoció la situación en la que estaba y se mostró dispuesto a un cambio de gerencia, pero su rápido deterioro, con importantes retiradas de fondos en los días siguientes, obligaron al Banco de España a darle reiterados apoyos financieros, al tiempo que se negociaba con distintos bancos privados para encontrar una rápida solución. Por su parte, el expediente sancionador siguió su curso y fue remitido al CSB para su informe, que emitió su dictamen el 7 de marzo de 1978, aconsejando aplicar la sanción de exclusión del Registro de Bancos y Banqueros, y la liquidación y disolución de la entidad, tal como establecía la LOB de 1946. El Consejo de Ministros, en su reunión de 31 de marzo de 1978, decidió adoptar las recomendaciones del CSB, y el 6 de julio de 1978 el Banco de Navarra fue dado de baja en el citado Registro y la entidad se liquidó. A partir de esa fecha, el Banco de España, como administrador entonces del FGD, pagó los depósitos asegurados con cargo a esta institución. La liquidación del banco sacó a la luz la existencia de enormes pérdidas, superiores a los recursos propios de la entidad. Esta circunstancia dejó claro que ni el banco emisor ni el FGD podrían recuperar los anticipos prestados, lo que demostraba lo difícil que sería adoptar en lo sucesivo la solución de la liquidación de una entidad con problemas (Tortella y Martín-Aceña, 1991).

En suma, esta primera respuesta a la crisis se enfocó en los problemas que afloraron en entidades de pequeño tamaño, y el FGD pronto se vio desbordado y con falta de capacidad para resolver una situación crecientemente problemática²¹. En ese sentido, como indica la Memoria del FGD de 1983, su objetivo era proteger a los depositantes y tratar mediante ese mecanismo de restablecer la confianza en el sistema, pero no tenía ningún papel en el tratamiento activo de las crisis bancarias. Para hacerle frente de manera realista, el Banco de España creó, a iniciativa de la banca privada, una sociedad de naturaleza mercantil y gestión, sin ánimo de lucro, que administraría los primeros bancos en crisis durante tres años, en espera de que al FGD le fuera conferida personalidad jurídica y pudieran fusionarse de hecho ambos instrumentos administrativos. Dicha entidad fue la Corporación Bancaria (CB). Esta constituía una herramienta similar a la inspiradora del sistema (la homónima norteamericana, pero también la de otros países como Gran Bretaña, Alemania, Noruega o Italia, que habían puesto en marcha diferentes organismos de salvamento bancario), que permitía hacerse con paquetes estratégicos de la propiedad de un banco²². Solo si el banco accedía a vender parte de la propiedad a la

21 La situación del Banco de Navarra no era única, ya que pocos días después de su intervención, en enero de 1978, el gobernador López de Letona convocó a los presidentes de los siete grandes bancos para expresarles que existían problemas serios en determinados bancos y que se requerirían fuertes medidas de saneamiento, sin excluir el cierre de algunos de ellos. También les expresó que la solución no pasaba por nombrar inspectores como consejeros o interventores de las entidades, y tampoco era viable seguir con la solución del redescuento (De Juan, 2021). Tres meses después de esa reunión, el Consejo Ejecutivo del Banco de España manejaba un informe emitido por el Servicio de Inspección en el que se detallaban las causas de la inminente crisis bancaria, y en el que se especificaba que al menos seis bancos estaban en una situación grave y otros nueve tenían problemas de menor entidad, al margen de la situación del grupo Rumasa, también abordada en dicho informe: Consejo Ejecutivo del Banco de España, 25 de abril de 1978, Informe elevado por el Servicio de Inspección (AHBE, Inspección, C. 2643).

22 En Estados Unidos se gestionó a través de la Federal Deposit Insurance Corporation; en Gran Bretaña, en 1973, se creó el Control Committee del Banco de Inglaterra y de los *clearing banks* ingleses y escoceses, institución que fue conocida como *the Lifeboat* (bote salvavidas), mientras que en Alemania se instrumentó a través de la creación en 1974 del Liko-Bank (Liquidity Consortium Bank). En general, la constitución de fondos de garantía bancaria ha sido habitual en la mayor parte de los sistemas financieros desde la década de 1980. De hecho, en 1995, 40 países los tenían implantados, cifra que creció a 87 en 2003. Aunque existen diversos tipos y grados de sistemas de protección, actualmente su funcionamiento y objetivos están normalizados por directrices internacionales. En teoría

Corporación —con la consecuente sustitución de consejeros— esta concedía nueva liquidez. Durante su primera fase, la CB se convirtió en un «hospital de bancos», que resultó efectivo en el salvamento de entidades de tamaño pequeño y mediano. En el primer año de creación logró rescatar al menos seis bancos.

Paralelamente, el Banco de España, ejerciendo su acción tutelar sobre el sector, venía sugiriendo a determinadas entidades operaciones bilaterales de absorción, reforzamiento o apoyo de otros bancos con problemas. Esta situación generó dificultades, y diferencias entre el Banco de España y la banca, que, entre otras cosas, dieron pie al Decreto-ley de 6 de marzo de 1978 por el que se modificaron las facultades que la LOB de 1946 otorgaba al Banco de España, disponiendo que, en determinadas situaciones, el Consejo Ejecutivo del Banco de España podía acordar la suspensión y sustitución temporal de los órganos de administración y dirección del banco en peligro, o decidir la intervención de este por personas designadas por el propio emisor²³.

* * *

La CB se constituyó en marzo de 1978, con un capital social de 500 millones de pesetas suscritas a partes iguales por el Banco de España y 95 bancos privados, en proporción a sus recursos propios y ajenos. La cifra, claramente insuficiente, se intentó aumentar en diversas ocasiones, con la oposición de la banca, por lo que la CB tuvo que realizar frecuentes apelaciones al crédito del Banco de España para hacer frente al saneamiento de los bancos a su cargo (Tortella y Martín-Aceña, 1991; De Juan, 2021). El objeto de la nueva sociedad recogido en sus estatutos era el de «contribuir, en la forma más oportuna, al saneamiento del sistema monetario. A tal efecto, podrá realizar cuantas operaciones resulten lícitas en Derecho y en especial la prestación de toda clase de servicios financieros, adquisición de participaciones en bancos, administración de estos, promoción de su fusión o absorción, y, en su caso, enajenación o liquidación»²⁴. Se trataba pues de una sociedad para aportar medios materiales y humanos para el saneamiento de bancos abocados a la quiebra que, debido a las mencionadas limitaciones institucionales del Banco de España, obtuvo la colaboración del sector, no sin oposición inicial de parte de algunas de las mayores entidades, como el Santander o el Popular, más partidarios de dejar caer a los bancos con problemas (Cabana, 1989).

Para su gestión se acordó la creación de un consejo de administración compuesto por cinco personas, donde estaban representados el Banco de España, la banca nacional, la mediana y pequeña banca, así como los denominados intereses generales. En total, cinco representantes que, en principio, no se atenían al peso accionario de los bancos. Los miembros del primer consejo fueron José Luis Núñez de la Peña por el Banco de España; Aristóbulo de Juan, proveniente del Banco Popular y que actuaba como presidente, a iniciativa del emisor; Francesc Cabana, de Banca Catalana, y representante de la banca mediana; Emilio Attard, presidente del Banco de Exportación de Valencia y representante de la pequeña banca, y el catedrático de Derecho mercantil Juan Luis Iglesias, que

se admite que este mecanismo actúa como complemento de la regulación prudencial en aras de la estabilidad financiera a través de la seguridad de los depositantes, pese al peligro de riesgo moral que encierra un mal diseño institucional. Sobre sus determinantes y sus efectos sobre las crisis bancarias, véanse Demirgüç-Kunt y Detragiache (2002) y Demirgüç-Kunt, Kane y Laeven (2008).

23 Esta disposición se aplicó inicialmente en los casos de los bancos de Asturias, Promoción de Negocios, Occidental y Comercial Occidental, que poco después de intervenidos fueron adquiridos por otras entidades bancarias. Estas se comprometieron a devolver al Banco de España las ayudas que aquellos habían recibido de este.

24 Corporación Bancaria: *Informe del Presidente del Consejo a la Junta Extraordinaria celebrada el 17 de Agosto de 1978*.

representaba los intereses generales²⁵. Un año después de la puesta en funcionamiento, el Banco de España incorporó a dos personas más: Antonio Gómez Picazo, jefe de la Asesoría Jurídica, y un miembro del Cuerpo de Inspección, Emilio Ruiz Parra. El reducido número de siete miembros dotó al consejo de agilidad en la gestión, prolongada unos cinco años a razón de una o dos reuniones mensuales. En total, el consejo se reunió en 52 ocasiones (Cabana, 1989). A medida que la CB iba adquiriendo paquetes de acciones de control de bancos, llevó adelante la incorporación eventual y temporal de equipos directivos empleados en la gestión de las entidades adquiridas, provenientes de distintas entidades bancarias, y que ejercían sus funciones *in situ* en las entidades intervenidas.

Durante su primer año de funcionamiento el total del equipo humano de la CB, contando con los siete componentes del consejo, ascendía a 33 personas, que creció hasta más de 60 en 1979 (CB, *Memorias 1978, 1979*). Los primeros bancos de los que se hizo cargo fueron el Banco Cantábrico (desde marzo de 1978) y el Banco Meridional (desde abril del mismo año), de los que adquirió el 60,2 % y el 79,56 % del capital, respectivamente. Posteriormente administró también los bancos de Valladolid (a partir de diciembre de 1978), Granada y Crédito Comercial (desde enero de 1979) y López Quesada (desde octubre de 1980); este último, como caso excepcional, sin previa compra de participación en su capital, sino al encomendársele su administración por el FGD. En todos ellos la fórmula era similar, la compra por una peseta del paquete accionario de control y la exigencia de garantías complementarias a los anteriores gestores a cambio de proveer de fondos (a crédito, no a fondo perdido) suficientes para evitar el colapso de la entidad y que así los bancos pudieran efectuar nuevas inversiones con las que generar recursos que sanearan la cuenta de resultados. Se evitaba, por tanto, la liquidación del banco, asumiendo la CB su administración. Esta administración intervenida no estuvo exenta de problemas y dificultades, ya que generalmente los anteriores gestores se opusieron de diversas formas, incluidas las querellas judiciales contra miembros del consejo de la CB. También desempeñó un ambiguo papel la Asociación Española de la Banca (AEB), patronal bancaria creada en 1977, que consideraba excesivamente intervencionista las funciones de la CB y del Banco de España; de hecho, algunos de los mayores bancos nacionales consideraban que el mecanismo de saneamiento vía crecimiento de las operaciones de los bancos con problemas podía constituir una competencia ilegítima a su negocio. En diversas ocasiones la firme posición del gobernador Álvarez Rendueles y del subgobernador Rubio fueron esenciales para que la CB cumpliera su cometido y lograra, en la medida de sus posibilidades, salvar las entidades con problemas de una quiebra descontrolada que hubiera tenido mayores efectos de arrastre sobre el conjunto del sector financiero (Cabana, 1989).

La función final de la CB era colocar los bancos —una vez saneados y establecida una nueva estructura de dirección— a posibles compradores, hecho que se inició en julio de 1979. El procedimiento general era el de realizar un concurso semipúblico y restringido entre posibles interesados que se comprometieran a adquirir los bancos controlados por la CB, con pleno conocimiento de sus condiciones financieras y el compromiso de reflotamiento de la entidad, así como de la devolución al Banco de España de los créditos empleados en el rescate. De este modo, la CB cursaba una carta a los presidentes de no menos de una docena de bancos, a los que se consideraba presumiblemente dispuestos a abordar el reflotamiento. En dicha carta se exponía el propósito de revertir gradualmente estos bancos al mercado, y se invitaba a los posibles interesados a manifestar su interés

25 Sobre las circunstancias de la elección del candidato a presidir la CB por parte de la dirección del Banco de España, véase De Juan (2021).

en la adquisición. A los bancos receptores de dicha carta que manifestaban su interés, así como a cualquier otra entidad o grupo financiero que lo hicieran espontáneamente, se les proporcionaba información detallada sobre el banco en cuestión, incluyendo su balance confidencial y unas bases o pliegos de condiciones. A la vista de las propuestas planteadas, el consejo de la CB decidía aceptar la que se consideraba más conveniente. La adjudicación quedaba supeditada, en todo caso, a la autorización del Ministerio de Economía y al reconocimiento de un derecho de tanteo a favor del Estado que, aun sin estar previsto en los estatutos de la CB, se decidió ofrecer en aras de una mayor transparencia (Álvarez Rendueles, 1984). Este procedimiento restringido permitió colocar, en primer lugar, el Banco de Crédito Comercial al Banco de Vizcaya en enero de 1980. Posteriormente, mediante este sistema y con la ayuda del FGD, la CB fue desprendiéndose, en noviembre del mismo año, del Banco Cantábrico (en favor del Exterior de España), y, en los meses de marzo, abril y julio de 1981, respectivamente, de los bancos de Granada (Banco Central), Valladolid (Barclays Bank) y Meridional (Banco de Vizcaya). También el 31 de julio de 1981 cesó en la administración de la Banca López Quesada, al ser adjudicada, tras el correspondiente concurso, a la Banque Nationale de Paris.

Sin embargo, ya desde finales de 1979 era evidente que las limitaciones financieras de la CB —que había logrado ampliar su capital pese a las tensiones con la gran banca— impedían actuar sobre la creciente ola de problemas que se cernían sobre el sector y que llegaban al Banco de España, en especial tras los problemas de los bancos de Valladolid y Granada, que no eran bancos pequeños precisamente. Esa fue la razón por la que se decidió transformar el FGD más allá de su finalidad inicial, es decir, proteger a los depositantes y ahorradores en caso de quiebra de una entidad bancaria. Así, mediante los Reales Decretos Legislativos 4/1980, de 28 marzo, y 567/1980, se dotó al fondo de personalidad jurídica propia, al objeto de facultarlo para actuar en los bancos con problemas y poder suscribir capital y realizar las acciones necesarias para reforzar la solvencia de dichas entidades. Complementariamente, además, se modificaron las normas de la Ley de Sociedades Anónimas para facilitar su labor. De forma posterior, por Decreto Legislativo 18/1982, de 24 de septiembre, se creó el FGD de Cooperativas de Crédito, dotándole, al mismo tiempo que al de las cajas de ahorros de personalidad jurídica pública y plena capacidad para el desarrollo de sus fines. Es decir, tras tres años de crisis, el Banco de España reformulaba el FGD para poder así compensar las limitaciones de la CB como mecanismo administrativo contra la crisis, traspasándole la mayor parte de la responsabilidad en dicha tarea. Hasta ese momento, la CB había planteado su resolución mediante una administración de los bancos con apoyo crediticio, pero desde 1980 fue el fondo el que asumió el principal papel de salvamento bancario, que, por otra parte, ha desempeñado hasta los tiempos actuales²⁶. La diferencia con la institución anterior es que esta abordaba el principal problema al que se enfrentaba un banco una vez solucionado el problema de la liquidez y de los gestores: el de la reconstrucción del capital. El fondo, gestionado por un consejo paritario entre el Banco de España y la banca privada, tenía y tiene como objetivo garantizar los depósitos bancarios hasta un cierto límite, así como también asegurar la continuidad de los bancos mediante las acciones sobre el capital que fueran necesarias. Esta es la institución que desde 1980 ha servido de base para garantizar el saneamiento del sistema bancario español²⁷. Además, a lo largo de las siguientes tres décadas, el fondo ajustó

26 La incardinación del FGD español en la normativa europea se produjo a través de la Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994.

27 Siendo esto cierto, tanto en 1983 como 1993, fechas de las crisis bancarias de Rumasa y Banesto, la solución en ambos casos se llevó a cabo al margen del FGD debido a su insuficiencia financiera, si bien este se utilizó para gestionar los bancos expropiados de Rumasa.

progresivamente las dotaciones y coberturas anuales y adaptó su funcionamiento a las directivas internacionales y/o europeas.

Así pues, desde 1980 el FGD comenzó a actuar, a instancias del Banco de España, sustituyendo a la CB y traspasándole buena parte de sus funciones y equipo humano. Con la nueva normativa el fondo pasaba a estar regido por una Comisión Gestora —a diferencia de la anterior Comisión Asesora— integrada por cuatro representantes del Banco de España, que ostentaba la presidencia, y otros cuatro representantes de la banca privada inscrita en el registro de banqueros. Los primeros por parte del emisor fueron el subgobernador, Mariano Rubio; el director general, Ángel Madroñero; el jefe de los servicios jurídicos, Joaquín Fanjul, y el nuevo director general adjunto, y expresidente de la CB, Aristóbulo de Juan, que ejerció como secretario general del fondo. Por su parte la banca privada tuvo como representantes a Ricardo Tejero (Banco Central), Emilio Ybarra (Banco de Bilbao), Alfredo Lafita (Banca March) y Joan Oliu (Banco de Sabadell). Su financiación se integraba por las aportaciones anuales de los bancos, equivalentes al 1 por 1.000 de sus depósitos al cierre de cada ejercicio. Además, el Banco de España podría conceder anticipos al fondo, con o sin interés. También se elevó el techo de los depósitos cubiertos por el fondo hasta 750.000 pesetas por depositante. También, mediante la modificación de la Ley de Sociedades Anónimas, el FGD pasaba a tener competencias sobre suscripciones de capital de los bancos con problemas, autorizándole a llevar cuantas operaciones considerase oportunas para restablecer el equilibrio de la entidad. El saneamiento de los bancos pasaba también por su venta final, mediante su ofrecimiento concertado a entidades con capacidad y solvencias adecuadas. Finalmente, y no menos importante, los bancos integrados en el FGD podían ser obligados a someterse a auditorías externas, extensibles a sociedades filiales o matrices. De no hacerlo, el FGD podía exigir la salida del banco de este, circunstancia no deseada por ninguna entidad por el temor a que sus depósitos no disfrutaran de garantía. En decretos posteriores se modificaron algunas de estas normas (por ejemplo, aumentando el importe de los depósitos garantizados, alterando las sanciones a los bancos, etc.), pero en esencia la normativa de 1980 fue la principalmente empleada en la resolución de la crisis en los años siguientes.

El *modus operandi* del FGD en los siguientes años siguió, a grandes rasgos, el modelo establecido por la CB anteriormente. Primero, estudio de situación del banco que manifestaba dificultades, para posteriormente adquirir un paquete accionarial de control a un precio simbólico de una peseta, o mediante una operación de acordeón en la que los antiguos accionistas ponían a disposición del fondo las nuevas acciones emitidas. Esta parte del proceso encontró, en ocasiones, resistencias y dificultades, como había ocurrido con la CB, ya que suponía la asunción de pérdida patrimonial de los accionistas mediante la adopción de un criterio sancionador indirecto, pero era la clave del acceso del fondo a la gestión del banco y requisito para obtener sus ayudas. Una vez conseguido el control accionarial, el FGD nombraba un consejo de administración dispuesto a realizar una verdadera política de saneamiento, básicamente desprenderse de los activos dudosos o con pérdidas, con la subsiguiente pérdida patrimonial que eso suponía. Complementariamente, se contribuía al saneamiento mediante préstamos sin interés del fondo, compra de activos dudosos, créditos especiales del Banco de España, dispensa de coeficientes obligatorios y de inversión y dispensa en coeficientes de garantía. Finalmente, tras dicha gestión y saneamiento, y con un plazo legal menor a un año, el FGD procedía a buscarle un comprador adecuado. La vuelta al mercado de la entidad se hacía mediante negociaciones con entidades potencialmente interesadas en su compra bajo determinadas condiciones, por lo que el concurso negociado fue el mecanismo elegido, en detrimento de la subasta. Para facilitar el proceso de venta el

FGD concedía diversos tipos de ayudas como préstamos a medio y largo plazo o aportaciones con reintegro condicionado.

Así pues, con la experiencia de la CB y parte de su equipo humano, el FGD enfrentó la segunda etapa de la crisis bancaria, de mayor gravedad por el número y peso de las entidades afectadas. Al margen de las adjudicaciones ya citadas e instrumentalizadas en inicio por la CB, el FGD saneó y vendió en los siguientes años una veintena de bancos (grupo Rumasa al margen), con un total de recursos propios de 122.000 millones de pesetas y recursos ajenos de más de 1.800 millones (Tortella y Martín-Aceña, 1991). Cuervo (1998) ofrece cifras más detalladas sobre el coste para el FGD, distinguiendo entre las pérdidas asumidas (67.073 millones de pesetas), la compra de riesgos en forma de préstamos (270.061 millones), la adquisición de bienes inmuebles a los bancos o empresas vinculadas (30.694 millones), la adquisición de participaciones no bancarias (72.191 millones) y, finalmente, la concesión de préstamos —avalados por el banco comprador—, que ascendieron a 113.092 millones. Una buena parte de esas cantidades se emplearon en la fase final de la crisis, entre 1982 y 1984, cuando también los anticipos del Banco de España fueron mayores (llegando a representar un 90 % de su pasivo en 1985). Puede observarse una relación de los bancos implicados y adjudicados en el cuadro 4.4. Por último, desde 1985 la crisis bancaria tendió a remitir y el FGD perdió protagonismo, dedicándose principalmente a la venta progresiva de sus activos y a la reducción de su deuda con el Banco de España. En este sentido, debe destacarse que el total de los créditos del banco emisor al FGD fue devuelto, con sus intereses, en el plazo de once años, mediante el producto de las aportaciones anuales al fondo realizadas por la banca y el Banco de España (De Juan, 2021). En suma, el FGD empleó la mayor parte de sus recursos en el salvamento y saneamiento bancario, en mucha mayor medida que en los desembolsos realizados por los depósitos asegurados de los clientes, la otra función que en origen tenía.

El último capítulo en la adopción de medidas correctivas en situaciones de crisis, que sentaría las bases de futuras intervenciones mediante el acceso a la recapitalización y gestión de entidades, se produjo superada la coyuntura de crisis, en el año 1988, con la aprobación de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, impulsada ya bajo el mandato del gobernador Mariano Rubio.

4.3.3 La supervisión bancaria durante la crisis

Desde un punto de vista orgánico la crisis propició cambios significativos en el control de la actividad bancaria. En la década de los setenta y hasta la aprobación en 1980 de la Ley de Órganos Rectores²⁸, el Servicio de Inspección se reforzó y diversificó. Al inicio de la crisis, en 1977, las oficinas encargadas de la inspección (la de Servicios de Inspección de Entidades de Crédito y Ahorro, cuyo jefe era José María Jiménez-Laiglesia; la CIR, a cuyo frente estaba José María Carballo Fernández, y la de Servicios Administrativos de Entidades de Crédito y Ahorro, dirigida por Francisco Pellico) dependían del director general Ángel Madroñero, bajo la autoridad del subgobernador primero, y controladas directamente por Núñez de la Peña (Tortella, 2010). La ley de 21 de junio 1980, impulsada por el gobernador Álvarez Rendueles, que reafirmaba al Banco de España como responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero, propició un nuevo ajuste orgánico sobre el control y disciplina de las entidades financieras, específicamente bajo el

28 Ley 30/1980, de 21 de junio.

Cuadro 4.4

Actuaciones del Fondo de Garantía de Depósitos

| Año | Banco | Comienzo de actuaciones | Fecha de adjudicación | Adjudicatario |
|------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|--|
| 1978 | Navarra (a) | ene-78 | | |
| | Cantábrico | feb-78 | jul-80 | Banco Exterior de España |
| | Meridional | abr-78 | jul-81 | Banco de Vizcaya |
| | Valladolid | dic-78 | mar-81 | Barclays Bank |
| 1979 | Granada | ene-79 | dic-80 | Banco Central |
| | Crédito Comercial | ene-79 | ene-80 | Banco de Vizcaya |
| 1980 | Asturias | feb-80 | nov-80 | Banca March |
| | López Quesada | abr-80 | jun-81 | Banque Nationale de Paris |
| | Promobanc | abr-80 | nov-81 | Banco de Bilbao |
| | Catalán de Desarrollo | may-80 | may-80 | Banco Español de Crédito |
| | Industrial Mediterráneo | jul-80 | ene-81 | Banca Catalana |
| 1981 | Occidental | jul-81 | jul-82 | Banco de Vizcaya |
| | Comercial Occidental | jul-81 | jul-82 | Banco de Vizcaya |
| | Descuento | nov-81 | jul-83 | BCCI Holdings (Luxemburgo) |
| | Pirineos (b) | dic-81 | | |
| 1982 | Unión | mar-82 | abr-82 | Banco Hispano Americano |
| | Préstamo Ahorro | mar-82 | abr-82 | Banco de Vizcaya |
| | Mas Sardá | mar-82 | abr-82 | Banco de Bilbao |
| | Levante | oct-82 | jul-83 | Citibank / Banco Zaragozano |
| | Banca Catalana | nov-82 | may-83 | Consortio bancario de 14 entidades (finalmente Banco de Vizcaya) |
| | Industrial de Cataluña | nov-82 | may-83 | <i>Idem</i> |
| | Industrial Mediterráneo | nov-82 | may-83 | <i>Idem</i> |
| | Barcelona | nov-82 | may-83 | <i>Idem</i> |
| | Gerona | nov-82 | may-83 | Banca March |
| | Alicante | nov-82 | mar-83 | Banco Exterior de España |
| | Crédito e Inversiones | nov-82 | may-83 | Banco Central |
| 1983 | Simeón | dic-83 | (c) | Banco Exterior de España |
| 1985 | Urquijo-Unión | jul-85 | (c) | Banco Hispano Americano |
| | Finanzas | sep-85 | (c) | The Chase Manhattan Bank |

FUENTE: Tortella y Martín-Aceña (1991).

a Dado de baja en el Registro de Bancos y Banqueros en mayo de 1978. A partir de esta fecha, el Banco de España, como administrador entonces del FGD, pagó los depósitos asegurados con cargo al fondo.

b Presentó suspensión de pagos en diciembre de 1981. A partir de esa fecha, el FGD procedió a pagar los depósitos asegurados.

c No hubo adjudicación por parte del fondo, sino colaboración en el saneamiento.

control del Consejo Ejecutivo y el gobernador, si bien, como ya se ha dicho, desde los primeros años de la década de 1970 la inspección estaba a cargo de un director general y bajo el control más directo de un subdirector general. Además, la ley, en su artículo 16, establecía que el Consejo Ejecutivo del Banco tenía la potestad sancionadora aneja a las funciones de inspección, y debía elevar al Consejo General las oportunas propuestas en el caso de sanciones muy graves, que pasarían posteriormente al ministerio competente (art. 15). Hasta la posterior Ley de 29 de julio de 1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, este fue el marco normativo con el que el Banco de España contó durante la década de 1980, al margen de los mecanismos de intervención bancaria

creados exprofeso para intervenir bancos con problemas, que se han analizado en el epígrafe anterior.

Tras el fallecimiento en 1982 de Núñez de la Peña, fue sustituido en las labores de Inspección por Aristóbulo de Juan²⁹, a propuesta del director general Ángel Madroñero. De Juan asumió las funciones de inspección en calidad de director general adjunto, pasando a depender directamente del gobernador Mariano Rubio, y no de Ángel Madroñero, como había estado Núñez de la Peña. Madroñero quedaba, así, como director general de Regulación Bancaria. Tras su nombramiento, De Juan se ocupaba de tres oficinas: de la Inspección de Bancos, con José M.^a Jiménez-Laiglesia como jefe y con dos subjefes, Emilio Ruiz Parra³⁰ y José García Guerrero; de la Inspección Bancaria, cuyo jefe era Rafael Modet, siendo subjefes Fernando Ruiz Amestoy y Pedro Pedraja; y de la Inspección de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, a cuyo frente estaba Joaquín Gutiérrez y con dos subjefes, José Gómez y Amador Muñoz. Además, ese mismo año la recién creada Oficina de Control Estadístico pasó a denominarse Regulación Bancaria. Raimundo Poveda³¹ y Rafael Prado fueron nombrados jefe y subjefe, respectivamente, de esa oficina, dependiente de Madroñero, como se ha indicado. Se le transfirieron las funciones relativas a creación y expansión interior y exterior de entidades, ampliaciones de capital y publicidad, encomendadas hasta entonces a la Inspección de Bancos. El año siguiente, en 1983, hubo algunas variaciones técnicas en la Inspección: la Oficina de Inspección Bancaria se integró en la de Inspección de Bancos. Como jefe figuraba Rafael Modet, y como subjefes, José García Guerrero, Manuel Zamanillo y Miguel García. En cambio, la otra oficina se había desdoblado en Inspección de Cajas de Ahorro, con Amador Muñoz Pérez y Fernando Ruiz Amestoy como jefe y subjefe, respectivamente; e Inspección de Cooperativas de Crédito, de la que Joaquín Gutiérrez era el jefe y Emilio Ruiz Parra y Eduardo Galilea los subjefes. Raimundo Poveda, con categoría de subdirector general, permanecía como jefe de la Oficina de Regulación Bancaria, con tres subjefes, Rafael Prado, Joaquín Latorre y Pedro Pedraja, que dependían de Ángel Madroñero (Tortella, 2010). Por su parte, hasta 1970 la CIR estuvo a cargo de Francisco Pellico Alemán. Este había sido nombrado subdirector general de la Oficina Colaboradora con el Banco de España en 1965 (Orden de 7 de agosto, *BOE*, 195) junto con José María Carballo Fernández, a quien se le confirmó en el cargo en la misma orden. Como este último, Pellico venía del Cuerpo de Inspectores Diplomados de los Tributos. En 1970, José María Carballo Fernández pasó a estar a cargo de la CIR. Francisco Pellico y José María Carballo son de los pocos altos cargos del Banco de España que procedían del Ministerio de Hacienda, según nuestra información.

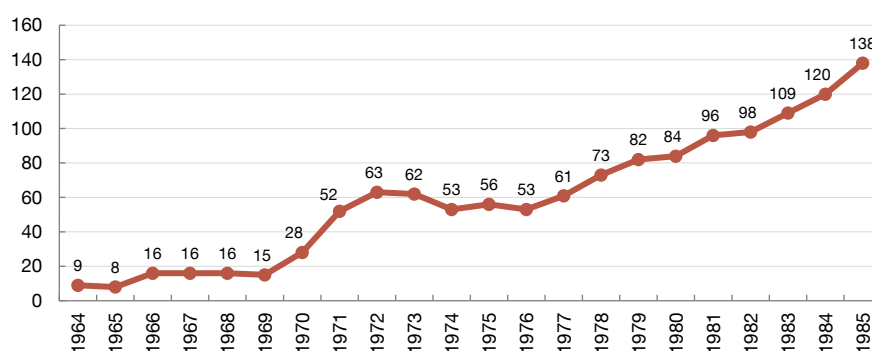
Resulta un hecho incontestable que la crisis multiplicó los esfuerzos del Banco de España por realizar más inspecciones, para lo que había que dotar de más plazas al Cuerpo de Inspectores. Este dobló su número entre el inicio y el final de la crisis, de tal manera que si en 1977 el cuerpo lo componían 61 inspectores, en 1985 su número ascendía a 138. Este crecimiento fue de forma acorde con la mayor complejidad orgánica que adquirió la supervisión bancaria y con las crecientes necesidades de inspección que

29 Aristóbulo de Juan, licenciado en Derecho y con estudios de posgrado en la Escuela de Funcionarios Internacionales, había trabajado en el Banco Popular y en 1978 pasó a ser el presidente de la CB. Fue el responsable de la supervisión bancaria entre 1978 y 1982, para pasar al Banco Mundial posteriormente (1987-1989).

30 Emilio Ruiz Parra, licenciado en Derecho, ingresó primero en el Cuerpo de Técnicos del Banco de España y en 1970 pasó al Cuerpo especial de Inspectores de Finanzas, siendo nombrado en 1988 secretario general del Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, cargo en el que permaneció hasta su jubilación en 1999 (Tortella 2010).

31 Raimundo Poveda Anadón ingresó en el Servicio de Estudios del Banco de España en junio de 1963, con Joan Sardà de director, y fue uno de los primeros en incorporarse al Cuerpo de Titulados del Servicio de Estudios cuando se estableció tal categoría en 1966 (Martín-Aceña, 2000).

Gráfico 4.1

Número de inspectores de entidades de crédito y ahorro (1964-1985)

FUENTES: AHBE, Libros. Escalafones del Personal y Plantillas, y AHBE, Supervisión, C. 6506 y 6507.

la crisis bancaria originó. Como se aprecia en el gráfico 4.1 y se explicó en el capítulo anterior, la primera gran expansión del Servicio de Inspección se produjo a principios de la década de 1970, cuando el Banco de España asumió también la inspección de las cajas de ahorros y poco después la de las cooperativas de crédito, incorporando también a inspectores del ICCA³². También se indicó que esta expansión estabilizó el número de inspectores en torno a los 60, tras las promociones de 1972 y 1976. Como se aprecia en el gráfico 4.1, durante el inicio de la crisis el número de inspectores ascendió hasta 73 en 1978, debido a las convocatorias de 1977 y 1978. La segunda expansión se produjo tras la segunda fase de la crisis: en 1981 eran 84 inspectores, 12 más al año siguiente, 109 en 1983, 120 en 1984 y 138 en el año final de la muestra, 1985. Tal crecimiento de los recursos, sin embargo, no era suficiente tras desatarse una oleada de problemas en numerosas entidades financieras, cuyo número era creciente y hacía necesaria una mayor y constante actividad inspectora. Pese a la expansión del Cuerpo de Inspección, un informe interno de este en 1981 revela una parte de la realidad con la que el Banco se enfrentaba:

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 trabajos³³.

La falta de personal, pese a las sucesivas convocatorias de plazas, exigía una eficaz organización de los efectivos, como el subgobernador Mariano Rubio planteaba el mismo 1981 en sus comentarios al Plan Anual de Inspecciones:

Deben economizarse los escasos recursos de la Oficina, teniendo en cuenta para ello los problemas que conozcamos de las entidades. Por ejemplo, en el caso de los

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

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

bancos extranjeros, podría limitarse la inspección a los dos o tres puntos que consideremos esenciales, completando nuestro trabajo con el anexo al informe de auditorías. En 1981 debemos prestar atención especial al cumplimiento de las normas sobre tipos de interés, plazos de los depósitos, certificados de depósito y operaciones con el extranjero [...]. Antes de comenzar la inspección se debería entregar un cuestionario a la entidad preguntándole sobre aquellas materias en las que hay más probabilidad de que hayan cometido alguna infracción o acto contrario a las buenas prácticas contables [...]. Hay que constituir un equipo especial de inspectores para la vigilancia de tipos de interés, plazo y recompra de certificados, compuesto como mínimo por 4 inspectores, uno de los cuales actuará como responsable y contarán con colaboradores necesarios, incluso unos técnicos si fuera útil³⁴.

Además, como ha ocurrido desde siempre, la inspección se enfrentaba al problema de la falta de transparencia de algunas entidades en la provisión de información contable. Así lo manifestaba el Plan de Inspecciones de 1981, que ponía el acento en las inversiones sobre empresas participadas, y al efecto añadía:

Es en este tema en el que las entidades presentan mayores dificultades para dar información clara y documentada. No se descarta resistencia intencionada, aunque tampoco se supone; puede ocurrir que en ocasiones el conocimiento directo por los administradores les haga descuidar la redacción de los documentos e informes precisos. En todo caso los informes precisos para exponer la finalidad de los créditos y las posibilidades de las empresas de devolverlos no aparecen en los expedientes, y tampoco es fácil obtenerlos de otras fuentes³⁵.

Las primeras oposiciones abiertas al Cuerpo de Inspectores del Banco de España se realizaron en 1979, y a partir de ese año hubo oposiciones anualmente. Tal era la necesidad de ampliar la plantilla y cubrir vacantes que en la convocatoria de 1979 se especificaba que desde ese año «no transcurra más de un período de doce meses entre una convocatoria y otra». Esta circunstancia llevó al banco a plantearse una decisión sobre el acceso del personal inspector que encontró resistencias en el servicio. En las primeras convocatorias de 1964, 1966, 1968 y 1970, se exigía ser director, jefe o técnico en posesión del diploma de aptitud, y, simultáneamente, ser o bien doctor, o licenciado en Derecho o Ciencias Económicas, profesor o intendente mercantil o actuario de seguros. Posteriormente, en la convocatoria de 1971, y debido a las circunstancias de especial necesidad de inspectores, se acordó seguir exigiendo la titulación indicada, si bien se establecía que «excepcionalmente podrán tomar parte en el concurso los Jefes que sin poseer los títulos indicados cuenten en el momento de formular la solicitud con cinco años de buenos servicios al Banco en la categoría de Jefes, o que hallándose en posesión del diploma de Aptitud para la jefatura cuenten con un año de buenos servicios al banco»³⁶. Como se indicó, la promoción de 1976 fue la primera que incorporó «técnicos diplomados en la inspección», debido al escaso número de jefes del Banco con título superior, aunque se exigió un mínimo de ocho años en el cuerpo técnico para la obtención del diploma. Pues bien, en 1979 el proyecto de convocatoria contemplaba el acceso al Cuerpo de Inspectores sin titulación académica, lo que, en opinión de los inspectores «vendría a deteriorar la imagen y capacitación del Cuerpo de Inspectores en unos momentos en que las entidades de crédito y ahorro ven enriquecerse sus cuadros por titulados con una mayor exigencia de

34 AHBE, Supervisión, C. 6507, Carta del Subgobernador Mariano Rubio al director general Ángel Madroñero, 7 de enero de 1981.

35 AHBE, Supervisión, C. 6507.

36 Consejo Ejecutivo del Banco de España, 18 de junio de 1971.

Cuadro 4.5

Titulación de los inspectores en 1979

| | Jefes | 1. ^a | 2. ^a | 3. ^a | 4. ^a | TOTAL |
|----------------------|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|
| Ciencias Económicas | — | 1 | 1 | 8 | 1 | 11 |
| Derecho | 3 | 1 | — | — | — | 4 |
| Intendente mercantil | — | 2 | 3 | — | — | 5 |
| Profesor mercantil | 9 | 14 | 7 | — | 1 | 31 |
| Sin título | — | 5 | 9 | 3 | — | 17 |
| Sin datos | — | — | — | 2 | — | 2 |
| | 12 | 23 | 20 | 13 | 2 | 70 |

FUENTE: AHBE, Supervisión. C. 6506.

formación»³⁷. Desconocemos el alcance de esta protesta que un grupo de inspectores elevaron a la superioridad en enero de 1979 ante el proyecto del concurso, pero sí que finalmente se acabaron requiriendo los títulos antes exigidos³⁸. A finales de 1979 se adoptó la decisión de convocar concursos mediante el novedoso procedimiento de oposición libre entre titulados universitarios sin vinculación con el Banco, que desde entonces se mantuvo³⁹. En ese mismo año, el Banco de España editó el libro *Sistema financiero español: su regulación jurídica*, un manual de preparación para inspectores de entidades de crédito y ahorro. Finalmente, hemos obtenido evidencias indirectas de que desde inicios de la década de 1980 aumentó el acceso de economistas, y que las pruebas requeridas eran de una extraordinaria exigencia⁴⁰. Una aproximación a la formación de los inspectores en plena expansión del servicio puede observarse en el cuadro 4.5⁴¹.

En la estructura orgánica del servicio, los inspectores estaban divididos en cinco categorías profesionales: los inspectores de primera, segunda, tercera, cuarta y de entrada, que eran los de nueva incorporación⁴². Generalmente, los inspectores de primera

37 AHBE, Supervisión, C. 6506.

38 Finalmente, en la base de la convocatoria de ese año se requería estar en posesión de los títulos de Derecho, licenciado en Ciencias Económicas, profesor mercantil o diplomado en Ciencias Empresariales, intendente mercantil, actuario de seguros o cualquier título análogo a juicio del Banco. En las siguientes tan solo se requería estar en posesión de un título de licenciado universitario, ingeniero superior, intendente mercantil o actuario de seguros. La información suministrada a través de una entrevista personal a un inspector en activo nos ha permitido conocer la formación académica de los ocho inspectores que entraron en 1983: cinco economistas y tres ingenieros.

39 En la primera convocatoria libre, de noviembre de 1979, firmaron 213 aspirantes para proveer 15 plazas, y en la segunda, en enero de 1980, firmaron 232 opositores (de los que solo se presentaron 81 a la primera prueba) para tres plazas. AHBE, Supervisión, C. 6507.

40 Resulta ilustrativo del alto grado de preparación técnica del Servicio de Inspección el hecho de que, durante la primera mitad de la década de 1980, la plantilla de inspectores sirvió de cantera de altos cargos de gestión económica de las nacientes administraciones autonómicas mediante la excedencia temporal del servicio en el Banco. AHBE, Libros. Escalafones del Personal y Plantillas.

41 La existencia de diversas fuentes de información en el AHBE sobre personal y plantillas hace que en ocasiones las cifras del número de inspectores no siempre sean coincidentes. Por ejemplo, en 1979 la fuente sobre titulación de inspectores ofrece un total de 70, mientras que los Libros de Escalafones y Personal del Banco de España indican 82 inspectores. Una de las posibles explicaciones es que en la primera no se incluyan los jefes y subjefes de la Oficina de Inspección.

42 Esta clasificación y el sistema de ascensos y acceso al servicio se reguló mediante el Reglamento de Trabajo del Banco de España de 1979, que sustituyó a la Reglamentación Nacional de Trabajo en el Banco de España, aprobada por Orden de 21 de diciembre de 1948. Desde 1979 los inspectores gozaban de rango y consideración similares a los directores de sucursal (art. 22B). A su vez, el art. 74. del Reglamento establecía que «Pasados dos años de prestación continuada en el nivel de Inspector de entrada, se tendrá acceso, mediante el procedimiento que se establezca, al inmediato superior. Igualmente se establecerá la forma de acceso a los restantes niveles superiores».

eran los más antiguos en el servicio y en el propio Banco, y, en el período estudiado y del que se dispone de datos, las décadas de 1970 y 1980, accedieron mediante la promoción interna desde las categorías inferiores. Asimismo, los inspectores de primera también eran los que alcanzaban la categoría de jefes y subjefes de oficina (oficinas de bancos, cajas de ahorros y cooperativas) dentro del organigrama de la inspección bancaria⁴³. Si se comparan los años 1975, 1980 y 1985, para los que se dispone de fuentes homogéneas, se comprueba que en 1975 la mayor parte de los inspectores de primera habían ingresado en el Banco de España durante las décadas de 1940 y 1950, incorporándose al Cuerpo de Inspectores en los años setenta, principalmente en la expansión de 1971. Como muchos de ellos provenían de las sucursales del Banco de España, hay que destacar su muy variada procedencia geográfica. La información disponible nos indica que en 1979 tan solo había una mujer en el Cuerpo de Inspectores, que había sido número uno en la promoción de 1978⁴⁴. Cinco años después, en 1980, continuaba el predominio de inspectores de primera que eran empleados del Banco desde la década de 1950 e incorporados al Servicio de Inspección durante los setenta (en el tránsito de esos cinco años algunos habían dejado de ser inspectores de primera para pasar a la categoría de subjefe o jefe de oficina). Finalmente, en 1985, entre los inspectores de primera y de segunda aparecen ya los incorporados vía oposición abierta desde 1979. Como resulta lógico, en el escalafón de tercera y de cuarta prevalecían los inspectores incorporados al Banco y al servicio en las décadas de 1970 y 1980.

Este proceso de promoción interna y renovación del Servicio de Inspección fue paralelo a un reforzamiento de la formación de los propios inspectores, sobre todo desde inicios de la década de 1980. Como afirma De Juan (2021), al acceder al cargo de director general de la Inspección en 1982 se encontró con que una parte significativa de la plantilla era experta en el enfoque administrativo de la inspección y no en la valoración de activos y riesgo. Esto era debido a que muchos de los inspectores en activo habían ingresado en el Banco y en el Servicio de Inspección con anterioridad a la crisis, y su desempeño esencial había sido el descrito aquí, es decir, la detección de irregularidades contables y administrativas. A pesar de ello, como hemos mencionado, en los años setenta, antes de la crisis, la preocupación de los inspectores por los problemas de riesgo crediticio aumentó. Para suplir las carencias en el área de valoración de activos, desde 1982 se impuso una política de formación interna de los inspectores en este ámbito. Para ello se contrataron los servicios del Citibank de Puerto Rico y del Banco de Santander, que contaba con expertos en esa materia (De Juan, 2021).

* * *

Además del crecimiento de efectivos y de la formación del Servicio de Inspección, la crisis contribuyó también a unificar criterios en la labor inspectora, en aras de una mayor eficacia. Entre 1979 y 1982 el Servicio de Inspección manejó diversos documentos con instrucciones para los inspectores, que homogeneizaban sus actuaciones. A grandes rasgos, los inspectores debían realizar un preaviso a la entidad a inspeccionar con un mes de antelación y así indicar los documentos que debían tener dispuestos, principalmente la distribución accionarial (pormenorizada también por accionistas institucionales, así como

43 El artículo 56 del Reglamento de Trabajo del Banco de España regulaba que los inspectores-jefes de Entidades de Crédito y Ahorro eran cargos de confianza, por lo que eran nombrados libremente por el Consejo Ejecutivo del Banco, en régimen de designación directa, entre los inspectores de Entidades de Crédito y Ahorro, mientras que el artículo 53 establecía el mismo régimen de designación directa por el Consejo Ejecutivo para los subjefes de oficina.

44 AHBE, Supervisión, C. 6507, vol. II.

empresas tenedoras instrumentales), los depósitos a plazo que pudieran haber sido devueltos antes de su vencimiento, los depósitos que pudieran haber sido retribuidos en cuantías superiores a las reglamentarias y las posibles minusvalías que existieran entre los activos de la entidad. También deberían incluirse las conclusiones de la última auditoría, si la hubiera. Dicho preaviso se debía acompañar de la advertencia de que, si detectaba una ocultación, posteriormente sería sancionada con severidad. A continuación, se debía llevar a cabo la inspección misma y realizar el informe. Este debería dar a la jefatura del servicio información concreta y objetiva de la entidad inspeccionada. En este sentido se aconsejaba informes breves, ya que

en ocasiones se han emitido completísimos informes, que incluyen estadísticas, gráficos, etc. que resultan, por ello precisamente, muy extensos. Obvio es que, si el destinatario último de tales informes es la Superioridad, esta no dispone del tiempo que sería necesario para la lectura de todos ellos y ocupa un tiempo de un personal tan cualificado como los Inspectores que se necesita para nuevas actuaciones⁴⁵.

Los informes, de máximo 20 páginas, debían contener una visión esquemática de la entidad (datos históricos, su actuación y tamaño, número de oficinas y de empleados, ritmo de crecimiento, volumen de sus recursos, etc.). También un balance estructurado y resumido, la problemática concreta de la entidad, resumen de su situación patrimonial, recursos propios, minusvalías globales, liquidez y estabilidad. Finalmente, debía realizarse también un juicio sobre la contabilidad y calidad de sus controles internos, y un análisis de sus fuentes de financiación, inversiones y rentabilidad. En definitiva, se insiste en la necesidad de sintetización, homogeneidad y brevedad de los informes en aras de la mayor eficacia y aprovechamiento del capital humano del Servicio de Inspección. En el mismo sentido se actuaba sobre las cajas de ahorros: los informes incluían el organigrama de la entidad y su idoneidad, las inversiones (disponibilidades líquidas, cartera de títulos), apoyos crediticios (cuadro resumen de estos, caso de existir concentraciones de riesgos con personas o grupos económicos, análisis independiente de riesgos con empresas participadas), inmovilizado, resultados analizados de los últimos cinco años en comparación con el conjunto de las cajas y, finalmente, la obra benéfico-social. Aquí debía indicarse su número y finalidades, «especificando si estas tienen un objetivo real de ayuda a las necesidades socioeconómicas de la zona de actuación, o si más bien están encaminadas a una labor de propaganda de captación de pasivo». El informe en cuestión insistía en que «los comentarios deben ser constructivos e informativos evitando críticas menudas, sin magnificar hechos insignificantes con el simple propósito de tener cosas que decir»⁴⁶.

Además de reforzar el personal destinado al Servicio de Inspección y homogeneizar criterios para facilitar la labor inspectora, el Banco de España hizo un esfuerzo por establecer de forma concreta directrices a los bancos en materia de riesgo y solvencia. Para ello, en los años previos y posteriores a la crisis, el Banco de España utilizó el sistema de circulares como instrumento de transmisión de normativa prudencial y mecanismo complementario de control bancario. En la Circular 157, de diciembre de 1978, también conocida como «La Pastoral»⁴⁷, el Banco insistió en la cuestión de la solvencia y

45 AHBE, Supervisión, C. 6507, 13 de enero de 1981.

46 AHBE, Supervisión, C. 6507, 7 de noviembre de 1980.

47 *Boletín Económico del Banco de España*, febrero de 1979. Circular a la banca privada n.º 157. Asunto: Cuenta de pérdidas y ganancias.

proporcionó instrucciones sobre los criterios de valoración de las diferentes partidas del balance, así como sobre la elaboración de la cuenta de resultados, los criterios de distribución de beneficios, el tratamiento de los insolventes, las provisiones y reservas. En cualquier caso, la capacidad coercitiva del Banco era limitada, tal como se deduce de la propia circular: «Dada la trascendencia de las materias que se tratan en esta Circular, el Banco de España confía que los Bancos darán el más fiel cumplimiento a su contenido». A esta circular le siguieron otras que desarrollaron algunos de los aspectos contenidos en la anterior. Otra de las más significativas fue la Circular 172, denominada «La Heroica», que pretendía poner fin a las prácticas ilegales de algunos bancos, como la peligrosa práctica de los créditos cruzados, así como sancionar la falta de información veraz que las entidades de crédito debían enviar a la CIR⁴⁸. Pero su misma naturaleza de simples recomendaciones sin fuerza normativa muestra que su aplicación resultó muy cuestionable, y era objeto de continuos forcejeos entre el supervisor y el supervisado (De Juan, 2021). Hacia mitad de 1982, con la activa participación de Raimundo Poveda, director de Regulación Bancaria dentro del Servicio de Inspección, las recomendaciones se convirtieron en circulares contables y, por tanto, de obligado cumplimiento. Según Cuervo (1988), el objetivo de las circulares era conseguir una información contable más completa y precisa, y, de paso, fortalecer la labor inspectora del Banco.

* * *

Las inspecciones de la década de 1970 previas al estallido de la crisis venían detectando, como hemos comprobado, problemas comunes en numerosos bancos, para los que a la insuficiente capacidad de la inspección se le sumaba la falta de instrumentos coercitivos. Desde 1975-1976, las inspecciones ordinarias habían revelado crecientes problemas derivados de la rápida y desequilibrada expansión del sector bancario, cuyo primer exponente fue el Banco de Navarra. Las evidencias de archivo sobre la detección de los problemas, así como de las soluciones propuestas por el Banco de España, muestran el mismo patrón que al inicio de la década, pero con una diferencia de intensidad. El cuadro 4.6 muestra las inspecciones sobre las que hemos encontrado evidencia en el AHBE para el período de crisis. Hemos separado las inspecciones sobre las que hemos podido localizar el expediente o alguna referencia indirecta a él, con lo que tenemos la certeza de que se realizaron, de aquellas sobre las que solo hemos encontrado constancia en los planes de inspección, sin que tengamos evidencia certera de que finalmente se llevaran a cabo. Se observa un claro aumento en las inspecciones documentadas en los años 1979, 1980 y, especialmente, en 1981. Hemos encontrado menos evidencia para los años 1982 a 1985, en los que operaron los mecanismos establecidos por el Banco de España para la resolución de la crisis (FGD y CB), si bien los planes de inspección para estos años muestran un número importante de inspecciones planeadas. Para 1982 tenemos evidencia de 41 inspecciones, a pesar de que Álvarez Rendueles (1984) señala que el importante esfuerzo inspector realizado en estos años permitió pasar de 38 inspecciones en 1979 a 89 en 1982. Somos conscientes, por tanto, de que estas cifras subestiman el número total de inspecciones en el período 1982-1985. Por ese motivo hemos incluido también en el cuadro 4.7 los bancos que figuraban en los planes de visitas, pero sobre los que no se ha encontrado evidencia de que dichas inspecciones se realizaran. En algunos años, como 1981 o 1985, las cifras son muy altas, de 54 y 47 bancos, respectivamente. En ese sentido, si a las inspecciones documentadas añadimos las que aparecen en los planes, el porcentaje de entidades inspeccionadas, y con ello el esfuerzo de la inspección, hubiera sido muy superior al que aparece en el cuadro 4.6.

48 *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto de 1979, Circular n.º 172: normas sobre políticas de crédito.

Cuadro 4.6

Inspecciones documentadas (1978-1985)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|---|-----------------------|--------------------------|
| Número de inspecciones documentadas | 12 | 36 | 38 | 65 | 33 | 38 | 37 | 6 |
| Bancos inspeccionados | Atlántico | Albacete | América | Albacete | Algemene Bank Nederland | Algemene Bank Nederland | BEX | Aresbank (Árabe Español) |
| | Barclays | Andalucía | Aresbank (Árabe Español) | Algemene Bank | Alicante | Barclays Bank | Bilbao | Crédit and Commerce |
| | Cantábrico | Árabe Español | Asturias | América | América | BNP España (antes López Quesada) | Brasil | Exterior de España |
| | Coca | Asturias | Barclays Bank | Andalucía | Barclays | Caja de Ahorros de Barcelona | Bruxelles Lambert | Garriga Nogués |
| | Industrial de los Pirineos | Bilbao | Caja Rural de Logroño | Aresbank | Caja de Ahorros de Plasencia | Caja de Ahorros y Préstamos de Palencia | Banca Catalana | Pueyo |
| | Industrial del Tajo | Caja de Cádiz | Caja Rural de Navarra | Bankers Trust | Caja Rural Nacional | Caja Postal | Central | Vizcaya |
| | Levante | Castilla | Chase Manhattan Bank | Barclays | Chase Manhattan | Caja Provincial de Ahorros de Jaén | Chemical Bank | |
| | Meridional | Crédito Balear | Citibank | Bilbao | Chemical Bank | Caja Rural Provincial de Guadalajara | Citibank | |
| | Noroeste | Echevarría | Comercial Transatlántico | Brasil | Citibank | Banca Catalana | Comercial Español | |
| | Occidental | Europeo de Negocios | Crédito e Inversiones | Banca Catalana | Crédit Lyonnais | Central | Commerciale Italiano | |
| | Rural y Mediterráneo | Europa | Descuento | Chase Manhattan | Deutsche Bank | Chase Manhattan Bank NA | Continental Illinois | |
| | Toledo | Exbank (Comercial Industrial) | Deutsche Bank | Chemical Bank | Exbank | Commerzban | Crédit Commerciale | |
| | | Finanzas | Dresdner Bank | Citibank | Expansión Industrial | Crédito Comercial | Depósitos | |
| | | Fomento | Echevarría | Comercial Occidental | Exterior de España | Deutsche Bank | Español de Crédito | |
| | | Industrial de Guipúzcoa | Exportación | Comercial Transatlántico | Guipuzcoano | Dresdner Bank | Exterior de España | |
| | | Industrial del Mediterráneo | Fomento | Comercio | Herrero | Extremadura | Exterior de los Andes | |
| | | Industrial de los Pirineos | Industrial del Tajo | Commerzbank | Industrial del Tajo | General | Finanzas | |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 339 a C. 510, C. 1537, C. 1553, C. 1558, C. 1606, C. 2558; AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

Cuadro 4.6

Inspecciones documentadas (1978-1985) (cont.)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------------|------|---------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|------------------------------------|------|
| Número de inspecciones documentadas | 12 | 36 | 38 | 65 | 33 | 38 | 37 | 6 |
| Bancos inspeccionados | | Industrial del Tajo | Industrial de los Pirineos | Condal | Industrial del Sur | Herrero | First California | |
| | | Jerez | Internacional de Comercio | Continental Illinois National Bank | Internacional de Comercio | Hispano Industrial | First National Bank of Chicago | |
| | | López Quesada | Islas Canarias | Crédito e Inversiones | Islas Canarias | Indosuez | Garriga Nogués | |
| | | Mas Sardá | Levante | Crédito y Ahorro | Jerez | Industrial del Sur | Hispano Americano | |
| | | Masaveu | López Quesada | Descuento | Manufactures Hanover Trust Company | Industrial del Tajo | Industrial del Tajo | |
| | | Meridional | Manufactures Hanover Trust Company | Deutsche Bank | Mas Sardá | Jerez | Jover | |
| | | Noroeste | Mas Sardá | Dresdner Bank | Masaveu | Masaveu | Londres | |
| | | Nuevo Banco | Morgan Guaranty | Europa | Nationale de Paris | Midland Bank | Manufactures Hanover Trust Company | |
| | | Occidental | Nationale de Paris (BNP) | Expansión | National Westminster | Morgan | Nación Argentina | |
| | | Occidente | National Westminster Bank | Exterior de España | Pastor | Nationale de Paris | Nationale del Lavoro | |
| | | Pastor | Norte | Extremadura | Peninsular | National Westminster | Paribas | |
| | | Pequeña y Mediana Empresa | Occidental* | Finanzas | Pequeña y Mediana Empresa | Noroeste | Pastor | |
| | | Popular Español | Paris et des Pays Bas | Fomento | Promoción | Norte | Popular Español | |
| | | Pueyo | Pastor | Garriga Nogues | Saudí Español | Peninsular | Pueyo | |
| | | Sabadell | Pequeña y Mediana Empresa | Hispano Americano | Société Générale | Popular | Real | |
| | | Santander | Perfecto Castor Canosa | Industrial de Cataluña | Vizcaya | Roma | Santander | |
| | | Simeón | Promoción de Negocios (Promobanc) | Industrial de Comercio | | Santander | Sao Paolo | |
| | | Vizcaya | Saudí Español | Industrial de los Pirineos | | Simeón | Saudí español | |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 339 a C. 510, C. 1537, C. 1553, C. 1558, C. 1606, C. 2558; AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

Cuadro 4.6

Inspecciones documentadas (1978-1985) (cont.)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------------|------|------------|------------------------------------|--|------|------------------------------|----------|------|
| Número de inspecciones documentadas | 12 | 36 | 38 | 65 | 33 | 38 | 37 | 6 |
| Bancos inspeccionados | | Zaragozano | Trelles | Industrial del Sur | | Société Générale de Belgique | Simeón | |
| | | | Trust Co. of New York | Internacional de Crédito y Comercio (BCCI) | | Tokyo | Sumitomo | |
| | | Zaragozano | Jover | Vizcaya | | | | |
| | | | L'Indochine et de Suez | | | | | |
| | | | Levante | | | | | |
| | | | Manufactures Hanover Trust Company | | | | | |
| | | | Mas Sardá | | | | | |
| | | | Masaveu | | | | | |
| | | | Morgan Guaranty | | | | | |
| | | | Nationale de Paris | | | | | |
| | | | National Westminster | | | | | |
| | | | Nederland | | | | | |
| | | | Norte | | | | | |
| | | | Occidental | | | | | |
| | | | Paris et des Pays Bas | | | | | |
| | | | Pastor | | | | | |
| | | | Pequeña y Mediana Empresa | | | | | |
| | | | Pirineo | | | | | |
| | | | Popular Español | | | | | |
| | | | Progreso | | | | | |
| | | | Promoción de negocios | | | | | |
| | | | Rural y Mediterráneo | | | | | |
| | | | Sabadell | | | | | |
| | | | Santander | | | | | |
| | | | Saudí Español | | | | | |
| | | | Tokyo | | | | | |
| | | | Valladolid | | | | | |
| | | | Vitoria | | | | | |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 339 a C. 510, C. 1537, C. 1553, C. 1558, C. 1606, C. 2558; AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

Cuadro 4.6

Inspecciones documentadas (1978-1985) (cont.)

| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|-----------|-----------|---------------------------|---------------------------|----------------------|------------------------------|-----------|----------|
| Número de inspecciones documentadas | 12 | 36 | 38 | 65 | 33 | 38 | 37 | 6 |
| Bancos inspeccionados | | | | Vizcaya | | | | |
| | | | | Zaragozano | | | | |
| | | | | Caja Provincial de Orense | | | | |
| | | | | Galicia | | | | |
| | | | | Pastor | | | | |
| | | | | Santander | | | | |
| | | | | Simeón | | | | |
| Número de inspecciones relacionadas con el IEME o divisas | | | 8 | 5 | 8 | 5 | | 1 |
| | | | Caja Provincial de Orense | Caja Provincial de Orense | Exterior | Banca Catalana | | Citibank |
| | | | Exportación | Galicia | Saudí Español | Comisión de vigilancia para: | | |
| | | | Galicia | Pastor | Vizcaya | Bilbao | | |
| | | | Hispano Americano | Santander | Industrial de Bilbao | Español de Crédito | | |
| | | | Nuevo Banco | Simeón | Atlántico | Popular Español | | |
| | | | Pastor | | Central | Vizcaya | | |
| | | | Santander | | Industrial del Tajo | | | |
| | | | Simeón | | Simeón | | | |
| TOTAL | 12 | 36 | 45 | 70 | 41 | 43 | 37 | 7 |

FUENTES: AHBE, Inspección, desde C. 339 a C. 510, C. 1537, C. 1553, C. 1558, C. 1606, C. 2558; AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

Son reveladores los ejemplos de bancos inspeccionados una vez iniciada la crisis y que acabaron acogidos a alguna forma de rescate a través del FGD. Este fue el caso del Banco Catalán de Desarrollo (Cadesbank) y de su matriz, el Banco de Madrid, así como el ya mencionado Banco del Noroeste, perteneciente al grupo Rumasa. El Banco de Madrid y el Cadesbank⁴⁹ tuvieron una inspección entre 1978 y 1979⁵⁰, donde ya se mencionaban las inspecciones anteriores en esa misma década, sobre todo para señalar

49 El Banco de Madrid nació en 1954 como sucesor de la Banca Suñer, de Ripoll (Girona). Entre las décadas de 1950 y 1960 se transformó de un banco local en un banco nacional. Su rápido crecimiento desde 1965 lo llevó a tener una pequeña red de sucursales a finales de la década de 1970 y un banco industrial propio, el Banco Catalán de Desarrollo. Sus problemas hicieron que acabara siendo comprado por Banesto mediante la adjudicación del FGD en 1980. Su historia posterior se ha prolongado hasta 2016, en que fue dado de baja por el Banco de España del Registro de Bancos, consecuencia de la decisión del Consejo de Gobierno del BCE. Hasta entonces, en 1993 había sido adquirido sucesivamente por el Deutsche Bank (1993), la Kutxa (2001) y la Banca Privada de Andorra (2010). Por su parte, el Banco Catalán de Desarrollo (Cadesbank) se constituyó en 1964 como banco de naturaleza industrial. Tras su compra por el Banco de Madrid y su adjudicación por parte del FGD en 1980 a Banesto, en 1986 cambió su razón social por la de Banco Catalán de Crédito, siendo finalmente absorbido por Abel Matutes Torres - Banco de Ibiza, que, a su vez, pasaría posteriormente, en 1994, a denominarse Banco San Paolo.

50 AHBE, Inspección, C. 1032.

Cuadro 4.7

Inspecciones incluidas en los planes de visitas, pero no documentadas (1980-1985)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------------|---|-------------------------|------------------------------|---|------|--|
| Número de inspecciones documentadas | 15 | 54 | 6 | 15 | — | 47 |
| Bancos inspeccionados | Caja de Ahorros de Alicante | Algeme | Saudi Español | Barclays | | Abel Matutes |
| | Caja de Ahorros de Palencia | Alicante | Atlántico | BEX | | Algeme |
| | Caja de Ahorros Préstamos de Palencia | Alicantino de comercio | Central | Caja de Ahorros de Barcelona | | América |
| | Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Onteniente | América | Caja Rural Nacional | Caja de Ahorros Provincial de Jaén | | Árabe Español |
| | Caja de Ingenieros de Caminos de Madrid | Bandesco | Caja de Ahorros de Plasencia | Caja de Ahorros y Préstamos de Palencia | | Atlántico |
| | Caja Escolar de Madrid | Bankinter | Jerez | Caja Rural Provincial de Guadalajara | | Bandesco |
| | Caja Laboral Popular de Salamanca | Bankers trust | | Caja Rural Provincial de Valladolid | | Bankinter |
| | Caja Rural de Alginet | Barclays | | Central (Londres) | | Barclays Bank |
| | Caja Rural de Carrión de los Condes | Brasil | | Chase Manhattan | | Internacional de Crédito y Comercio (BCCI) |
| | Caja Rural de Pontevedra | Chase Manhattan | | Deutsche Bank | | Cadesbank |
| | Caja Rural Provincial de Valladolid | Chemical Bank | | Manufactures Hanover | | Cantábrico |
| | Comercial Occidental | Citibank | | Nationale de Paris | | Chase Manhattan |
| | Condal | Comercial Español | | National Westminster Bank | | Comercio |
| | Cooperativa de Crédito de Jávea | Commerzbank | | Popular (Paris) | | Commerzbank |
| | Crédito de Creta | Continental Illinois | | Vizcaya (Londres) | | Deutsche Bank |
| | | Crédito Comercial | | | | Dresdner Bank |
| | | Crédit Lyonnais | | | | Europa |
| | | Depósitos | | | | Exportación |
| | | Desarrollo Económico | | | | Fomento |
| | | Deutsche Bank | | | | Galicia |
| | | Dresdner Bank | | | | Granada |
| | | Financiación Industrial | | | | Huesca |

FUENTE: AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

Cuadro 4.7

Inspecciones incluidas en los planes de visitas, pero no documentadas (1980-1985) (cont.)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------------------------|------|----------------------------|------|------|------|------------------------------|
| Número de inspecciones documentadas | 15 | 54 | 6 | 15 | — | 47 |
| Bancos inspeccionados | | Galicia | | | | Industrial Bilbao |
| | | General | | | | Indosuez |
| | | Guipuzcoano | | | | Induban |
| | | Herrero | | | | Industrial Guipúzcoa |
| | | Hispano Industrial | | | | Madrid |
| | | Indochine et de Suez | | | | March |
| | | Induban | | | | Mercantil Tarragona |
| | | Industrial de Bilbao | | | | Meridional |
| | | Internacional de Comercio | | | | Midland |
| | | Jover | | | | Morgan |
| | | Latino | | | | National Wetsminster |
| | | Manufactures Trust Company | | | | Nationale de Paris |
| | | March | | | | Popular Industrial |
| | | Mercantil de Tarragona | | | | Préstamo y Ahorro |
| | | Morgan Guarantee Trust | | | | Progreso |
| | | Murcia | | | | Roma |
| | | Nationale de Paris | | | | Sabadell |
| | | National Westminster | | | | Sindicato de Banqueros |
| | | Paris et des Pays Bas | | | | Société Générale de Belgique |
| | | Oeste | | | | Tokyo |
| | | Pequeña y Mediana Empresa | | | | Urquijo Unión |
| | | Peninsular | | | | Valencia |
| | | Popular Industrial | | | | Vasconia |
| | | Progreso | | | | Vitoria |
| | | Saudí | | | | Zaragozano |
| | | Sevilla | | | | |
| | | Sabadell | | | | |
| | | Sind. Banqueros Barcelona | | | | |
| | | Société Générale | | | | |
| | | Tokyo | | | | |
| | | Urquijo | | | | |
| | | Valencia | | | | |

FUENTE: AHBE, Supervisión, desde C. 6506 a 6511.

problemas entonces detectados y todavía no resueltos. Estos eran consecuencia del desequilibrio entre el volumen de las inversiones crediticias y el de los recursos disponibles. En la inspección de 1975 ya se instaba a la entidad a adoptar «medidas conducentes a estabilizar la situación de la entidad y dispersar el riesgo crediticio, corrigiendo el concentrado en empresas vinculadas a la entidad». Se constató además que los depósitos de acreedores eran inferiores a sus inversiones crediticias, que se financiaban en más del 12 % por otros bancos y cajas de ahorros, a reducido plazo y elevado coste. A esa inspección la entidad respondió señalando su firme propósito de remediar la situación, aunque cinco años después el informe del Banco de España elevado al Consejo Ejecutivo lo desmiente. La inspección de 1979 analizó la situación del Banco de Madrid y de su filial, el Catalán de Desarrollo, de cuyo capital participaba en un 54,4 %. Además, ambos bancos compartían el mismo presidente. Del primero, además, el principal accionista era Banesto, con más del 17 % de sus acciones. Los dos hechos más destacables de la inspección, y que abocaron a ambas entidades a su crisis, fueron, por un lado, las facilidades crediticias concedidas a grupos de empresas participadas y a empresas vinculadas a consejeros, en algunos casos con riesgos elevados. Por otro, el desequilibrio entre el coste de los recursos ajenos y el de la inversión crediticia. Además, y como consecuencia de todo ello, aparecieron tensiones de liquidez.

El Cadesbank manifestó que una parte de sus problemas derivaban de su agresiva pero errónea política de expansión de sucursales, ya que desde la liberalización regulatoria de 1974 había pasado de 7 a 45 oficinas en un breve espacio de tiempo. El crecimiento del pasivo no compensó los gastos generales y de personal, y aunque trató de rectificar esta situación traspasando sucursales a su matriz, el Banco de Madrid, aumentó en exceso el endeudamiento interbancario. Además, el verdadero problema era el riesgo de crédito, debido a una política demasiado generosa con sus firmas participadas y su baja rentabilidad. Todo ello contribuyó al mayor endeudamiento de la entidad, que debió buscar recursos en el mercado interbancario y en las subastas del Banco de España. El informe de la inspección auguraba mayores problemas en el futuro debido a las dificultades que tendrían ambos bancos (Catalán de Desarrollo y Madrid) en disminuir su financiación a las empresas participadas. En consecuencia, la propuesta elevada al Consejo Ejecutivo por el subgobernador del Banco de España en junio de 1979 instaba al Cadesbank para que:

a la máxima urgencia procediera a adoptar medidas para asegurar la estabilidad de la entidad y defender los intereses de sus depositantes, entre las que, con independencia del necesario y urgente reforzamiento de sus recursos propios, a título meramente orientador se le indicaba el adecuado reflejo en sus cuentas de pérdidas y ganancias de los resultados de la explotación; reforzamiento inmediato, con las garantías personales y reales que se estimen precisas, de todos los riesgos en que estas sean insuficientes; dispersión de los mismos e imputación a cada titular de los que verdaderamente sea beneficiario, así como evitar que sus inversiones crediticias no excedan del volumen de las fuentes normales de financiación y presentación al Banco de España de un plan concreto de actuación.

Este requerimiento tuvo, como primera consecuencia, la renuncia del presidente del banco, Jaime Castell Lastortras, y el nombramiento del hasta entonces vicepresidente, Claudio Boada Villalonga⁵¹. Además, ambos bancos solicitaron ayuda al Banco de España

51 Claudio Boada había sido presidente del Instituto Nacional de Industria desde 1970 hasta 1974. Tras su paso por el Banco de Madrid y el Cadesbank, su trayectoria en la gestión bancaria culminó en 1985 cuando accedió a la presidencia del Banco Hispano Americano.

«para paliar a corto plazo y resolver a medio y largo su casi único problema, consistente en excesivas inmovilizaciones industriales e inmobiliarias, lo que ha comportado un excesivo endeudamiento que ha sido necesario cubrir acudiendo a subastas del Banco de España y al mercado interbancario»⁵². La ayuda del emisor contó también con la colaboración del accionista de referencia, Banesto, que acordó un apoyo extraordinario de 18.000 millones de pesetas en un plazo de tres años. En todo caso, el Banco de España era consciente de que la situación no iba a ser fácil de revertir y de que los recursos propios del banco podrían verse absorbidos por el elevado costo de la autocartera y los fallidos que a buen seguro se iban a producir en los créditos a empresas del grupo. En esa situación, permitir la renovación de los créditos tendría que ser con escasa o nula rentabilidad, lo que impactaría en su cuenta de resultados, y el efecto final sería que el banco catalán se vería abocado a su disolución, tal y como contemplaba la Ley de Sociedades Anónimas.

En consecuencia, el Consejo Ejecutivo del Banco de España acordó requerir al consejo de administración del Cadesbank efectuar una ampliación necesaria de sus recursos propios. También se le instó a revisar las cuentas de resultados de los dos últimos ejercicios económicos, para que formaran parte de estos los beneficios figurados como intereses percibidos en créditos a empresas participadas, que se tradujeron en nuevos créditos al no poder atender las empresas estas cargas financieras. Se advertía asimismo a los gestores del banco que, de no llevarse a cabo tales medidas, el Banco de España se vería obligado a hacer uso de las facultades que le otorgaba la legislación vigente —que, como se viene manteniendo, no eran muchas— y, finalmente, que daba traslado de esta resolución al Banco Español de Crédito como accionista mayoritario de ambas entidades. Todas estas medidas, como ocurrió en la mayor parte de los bancos pequeños y medianos con problemas, no funcionaron. Finalmente, en 1980 ambas entidades acabaron siendo adjudicadas por el FGD a Banesto, constituyendo un buen ejemplo de cómo se solucionó la crisis bancaria.

El ejemplo de estos bancos, de crecimiento rápido, con vínculos con empresas participadas que acumulaban problemas de rentabilidad y en muchos casos dirigidos por gestores poco expertos o con finalidad especuladora, se repitió en numerosos casos. El de Rumasa fue especial. El informe de la inspección del Banco de España de abril de 1978 —realizado a instancias del Consejo Ejecutivo⁵³— señalaba los principales problemas de los casi veinte bancos que formaban parte del *holding* Rumasa: utilización de los recursos en provecho del grupo de empresas y desconocimiento sobre la situación patrimonial y los resultados del grupo y su deficiente comportamiento bancario. También se destacaba que, con la normativa en vigor, resultaba difícil impedir que Rumasa siguiese su política de compra de entidades, ni tampoco la concentración de riesgos, ya que cada una de las filiales bancarias del grupo tenía independencia jurídica. A su vez, la solvencia de los bancos estaba condicionada por la de las empresas del grupo, de las que poco se conocía. Lo que sí se sabía era que los expedientes de los créditos eran incompletos y carecían de los estudios técnicos, y que las cuentas de resultados ofrecían escasa fiabilidad. También se destacaba que dichos bancos obstruían sistemáticamente la práctica de las inspecciones y no tomaban en consideración sus recomendaciones⁵⁴.

Estas impresiones se confirmarían en los siguientes años hasta 1983, cuando se produjo la intervención gubernamental. Para esa fecha, se cuenta con numerosa evidencia

⁵² AHBE, Inspección, C. 1032.

⁵³ AHBE, Consejo Ejecutivo del Banco de España, 11 de abril de 1978.

⁵⁴ «Informe sobre la crisis bancaria en España», en AHBE, Inspección, Correspondencia General, C. 2643.

que abunda en los problemas de los bancos de Rumasa. El informe emitido por el Banco de España⁵⁵, dos semanas antes de la expropiación, explicaba con detalle algunos de los extremos expuestos. En él se destacaba que:

El conjunto de empresas y bancos funciona como una sola unidad económica, en la que la liquidez y la seguridad de los bancos está supeditada a una política de desarrollo a ultranza de las sociedades participadas, cuya situación es muy desigual [...]. Sin disponer de datos finales relativos a la solvencia del conjunto de bancos de Rumasa, existen numerosos indicios racionales de que este Grupo puede tener importantes problemas patrimoniales, de resultados y de flujos dinerarios reales que, de confirmarse, estarían agravándose con el paso del tiempo, de manera acumulativa. Por otra parte, es evidente y significativa la reiterada actitud de ocultación y resistencia a la información, y desobediencia a las directrices del Banco de España en materia de concentración de riesgos y desinversión.

Como se pone de manifiesto en las inspecciones realizadas a algunos de los bancos del grupo en los años previos a 1983: «Durante todos estos años, el Banco de España ha intentado solucionar la situación sin recurrir a medidas que necesariamente tienen transcendencia pública, porque por la naturaleza del Grupo Rumasa cualquier acción contra alguno de sus bancos hubiera tenido un efecto dominó sobre el conjunto de ellos y por tanto sobre el Grupo en conjunto». Es destacable también la limitación regulatoria, como manifestaba el informe: «Por otro lado, hasta que se cambió la legislación del Fondo de Garantía, no se pudo exigir al Grupo la realización de una auditoría global, que se puso en marcha a principios de 1982».

A continuación, el informe expone algunas de las actuaciones llevadas a cabo por el Banco de España:

De las numerosas advertencias y requerimientos, tanto a los bancos como al Presidente de Rumasa, y con referencia solo a los últimos años, se puede citar el escrito de 23 de mayo de 1979 que el Gobernador del Banco de España dirigió al Presidente de Rumasa, indicándole que desde principios de 1978 el Banco de España había reiterado en numerosas ocasiones su preocupación por la política seguida por los bancos que controla Rumasa, y que, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo que ponga en vías de solución los problemas planteados, el Consejo Ejecutivo del Banco de España acordaba censurar la política de crédito seguida por los bancos del grupo Rumasa por los peligros que supone la concentración de las empresas del grupo, y condicionar en adelante las operaciones de crédito a las sociedades del grupo [...]. El 24 de octubre de 1979 se hizo una advertencia verbal a los Presidentes y Directores Generales de los Bancos Condal Norte y Sevilla, y el 28 de mayo de 1980, por escrito a todos los bancos, con distinta intensidad según su comportamiento; en octubre de 1980 se requirió de nuevo por escrito a los Bancos Comercial de Cataluña, Alicante de Comercio, Murcia y Toledo... En materia informativa y, con independencia de las sucesivas inspecciones efectuadas en los bancos de Rumasa, el Banco de España inició conversaciones con Rumasa en 1978 para lograr que auditara sus bancos, sin obtener entonces resultados positivos⁵⁶.

55 Informe de 9 de febrero de 1983 para el Ministerio de Hacienda. Acta del Consejo Ejecutivo del Banco de España, 9 de febrero de 1983. Las siguientes referencias provienen de este informe.

56 *Ibidem*.

Es decir, entre 1978 y 1983 los esfuerzos del Banco de España se centraron en destacar las irregularidades de las entidades en cuestión, mientras que los gestores de Rumasa hicieron caso omiso: «Tanto el presidente de Rumasa como los de los bancos manifestaron que seguirían las recomendaciones del Banco de España. Con fecha 4 de noviembre de 1980 remitieron copia de las cartas de la casa auditora aceptando el encargo de una auditoría limitada del balance a 31 de diciembre de 1980 y una auditoría completa al 31 de diciembre de 1981». Sin embargo, dos años después el Banco de España lamentaba que:

«Hasta la fecha, de los bancos solo se dispone de la auditoría del Banco Atlántico. También se han recibido tres auditorías, cada una de ellas de un grupo de sociedades, con un total de 89, incluida la propia Rumasa SA. Muy recientemente se han recibido cinco informes relativos a sociedades del sector bebidas». El informe incluye información sobre la coetánea actuación de la inspección: «Simultáneamente y en paralelo, la actuación inspectora del Banco de España sobre los bancos de Rumasa es hoy (1983) la siguiente: Inspección periódica a cinco bancos: de Jerez, Norte, Peninsular, Industrial del Sur y Noroeste». También se llevó a cabo la inspección al Banco de Extremadura «con la finalidad primordial de comprobar que se cumplen los requerimientos del Banco de España que, entre otras cosas, determina que no se otorguen nuevos créditos a sociedades del grupo».

Uno de los bancos citados, el Banco del Noroeste, ya se ha mencionado con anterioridad en relación con las inspecciones llevadas a cabo en 1970 y 1974⁵⁷. Al inicio de la crisis el banco volvió a ser inspeccionado. La inspección se inició en octubre de 1977 y finalizó en mayo de 1978, y tuvo serias dificultades por la política del banco de obstrucción a la labor de los inspectores, lo que quedó registrado minuciosamente en el expediente de inspección (falta de datos, de originales, etc.), y sobre las que se elevaron sucesivas quejas por parte de los inspectores⁵⁸. En las inspecciones previas de 1970 y 1974 se habían manifestado problemas que no fueron corregidos, a pesar de las advertencias, sobre todo en cuanto a la política de créditos (fallidos encubiertos, concentración de riesgos en un reducido número de empresas) y a la transgresión de numerosas normas contables. De este modo, se recuerda que ya en 1974 la existencia de desequilibrios entre las exigibilidades y las disponibilidades a corto plazo en moneda extranjera desembocó (debido a la quiebra de un banco alemán) en la imposibilidad de refinanciarse, por lo que tuvo que recurrir a la ayuda del Banco de España. De este obtuvo una financiación de casi 7 millones de dólares, más otros créditos extraordinarios en pesetas, que le fueron concedidos a final de ese año con el compromiso de aumentar la transparencia en la gestión. Cuatro años después de esta asistencia, la inspección revelaba que el Banco del Noroeste no solo no había revertido su situación, sino que «carece de libertad de movimientos y autonomía [...] su liquidez está en función de los apoyos que recibe del Banco de España y de otros bancos (normalmente del grupo Rumasa) ya que se ha excedido permanentemente en sus inversiones respecto de sus recursos [...] su solvencia depende de la solvencia del grupo Rumasa». Además, la inspección insistió en un aspecto que fue clave hasta el

57 El Banco del Noroeste pertenecía al grupo Rumasa desde 1974 y fue expropiado en 1983. La entidad había nacido en 1962 como banco industrial, con intereses sobre todo en Galicia, y contaba con la participación de algunos bancos extranjeros. Por acuerdo del Consejo de Ministros el FGD gestionó, entre 1983 y 1984, la venta de la mayor parte de sus bancos a otras entidades. Los restantes fueron distribuidos posteriormente mediante el concurso de la Asociación Española de Banca, entre ellos el Noroeste, que acabó adjudicado al Banco Central.

58 AHBE, Inspección, C. 404.

estallido de la crisis bancaria, como se ha comprobado para el conjunto de bancos del grupo:

Uno de los problemas con que ha tropezado el Banco de Noroeste (entre otros) es la falta de información documental de las firmas acreditadas, y en las que se recibe tal información se suele observar contradicciones; este problema no es nuevo ni exclusivo del Banco del Noroeste. De arbitrase una fórmula para que los Bancos tuvieran la obligación de exhibir a la inspección, de forma expresa, datos concretos y comprobables que justificaran plenamente la solvencia de los acreditados, se daría un paso decisivo para poder conocer la solvencia de los bancos operativamente independientes y políticamente autónomos.

Es decir, a estas alturas todavía no existía una forma realista y veraz de comprobar el riesgo del crédito bancario sobre empresas, más si cabe cuando algunas empresas formaban parte de grupos vinculados a los bancos. Este hecho fue clave en la intensidad de la crisis bancaria, aun cuando la CIR hacía más de una década que estaba en funcionamiento. El expediente al Noroeste se prolongó hasta el mes de junio de 1981, fecha en que se emitió el informe definitivo del Banco de España, tras los sucesivos cruces de información entre la inspección y la entidad. Las principales irregularidades detectadas eran las habituales: falta de claridad en la contabilidad, cobro de comisiones excesivas, concesión de créditos no justificados, salidas de efectivo, falta de información precisa a la CIR, irregularidades en los avales y en la cuenta de resultados, etc. Algunas de las infracciones eran graves, como la compra de acciones de otros bancos sin la autorización pertinente, el cruce de contabilidades con otras entidades financieras del grupo Rumasa, la falta de rigor en la valoración de las empresas participadas por el banco o la carencia de libro de accionistas. Pese a las justificaciones del banco —carencia de voluntad dolosa, falta de coordinación entre departamentos, involuntariedad, etc.—, finalmente el informe del Banco de España propuso las sanciones atendiendo, todavía, a la LOB de 1946: amonestación pública comunicada a toda la banca por el entorpecimiento y obstrucción de la labor inspectora; multas económicas por la falta de información a la CIR, por la alteración de la cuenta de resultados, por tenencia de participaciones bancarias sin autorización, por errores contables y por la carencia de libro de accionistas; advertencias por las faltas de descubiertos en cuentas, irregularidades en cuentas de moneda extranjera y contabilización errónea de operaciones a plazo. Finalmente, se le aplicó también una sanción suplementaria: la prohibición durante dos años de la capacidad de expansión de su red de oficinas. En todo caso, el banco acabó teniendo el mismo final que todo el grupo Rumasa, y en su caso concreto fue absorbido por el Banco Central.

* * *

El Servicio de Inspección también debió ocuparse de la actividad de la banca extranjera que operaba mediante sucursales autorizadas por real decreto desde 1978, aunque lo hacía con limitaciones ⁵⁹. En materia de inspecciones, el real decreto indicaba que durante los cinco primeros años de su existencia los bancos extranjeros serían

⁵⁹ 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, la creación de bancos filiales con capital suscrito al 100 % por entidades bancarias extranjeras, y la apertura de sucursales (no más de tres agencias, incluida la oficina principal). En todos los casos la autorización correspondía al ministro de Economía, a propuesta del Banco de España y previo informe del CSB. Su operativa estaba limitada, ya que podían utilizar sin restricciones el mercado interbancario, pero el recurso al mercado interior de fondos estaba sujeto al volumen de sus inversiones. Además, de forma general, su cartera de valores debía estar integrada exclusivamente por fondos públicos y títulos de renta fija.

inspeccionados por el Banco de España al menos una vez al año. Además, a diferencia de la banca nacional, la capacidad coercitiva sobre la banca extranjera era mayor. Así, se establece que, si de resultado de las inspecciones se detectaba incumplimiento de las normas o indicios justificados de riesgo evidente para los fondos ajenos, el Ministerio de Economía, a propuesta del Banco de España, podía disponer de la intervención del banco o de la sucursal por el Banco de España. En última instancia, si las infracciones detectadas por la inspección eran de especial gravedad, se podría proceder a la revocación de la autorización administrativa de la entidad. Parece que el contexto en el que se redactó la norma, iniciada la crisis, propició un marco más restrictivo que el aplicado a la banca nacional. Las primeras inspecciones a estas entidades se llevaron a cabo durante 1980, y en diciembre de ese año el subgobernador Mariano Rubio realizó un balance de estas, en forma de carta dirigida a los bancos extranjeros recientemente instalados en España⁶⁰.

El documento remitido a las entidades tiene interés porque desvela, primero, cómo fue el tratamiento que el Banco de España aplicó al inicio de la actividad de la banca extranjera en materia de inspección y aplicación de normativa prudencial, y, en segundo lugar, cuál era el tipo de operativa predominante de estos bancos y las deficiencias más frecuentemente detectadas⁶¹. Como exponía el subgobernador, las primeras inspecciones no solo pretendían dar cumplimiento a la normativa, sino

también conocer la operativa de estas entidades, cuyos hábitos, en ocasiones, difieren —como es lógico dado su diverso origen geográfico-institucional— de las prácticas de la banca española, y al mismo tiempo colaborar con ellas en la adecuación a la normativa reguladora [...]. De aquí que haya querido darse a estas primeras inspecciones una significación básicamente informativa tanto para ellas como para este Banco de España, y que, comprendiéndose que el conocimiento exhaustivo de nuestra legislación exige un período de tiempo y una práctica mantenida durante el mismo por las entidades para su correcta aplicación, este Banco de España considere que, en cuanto a las desviaciones o incumplimientos de normas que la Inspección ha comprobado, que en circunstancias normales podrían ocasionar la imposición de sanciones, procede que en esta primera ocasión únicamente sean objeto de simples advertencias que, sin tener aquel carácter sancionador, sirvan a los bancos para reconducir su actuación ateniéndose a las buenas prácticas y a las normas en vigor, evitando así en el futuro incidir en actuaciones incorrectas.

Es decir, en el comportamiento del Banco de España primó el carácter prudencial frente a lo que expresamente marcaba la norma, y los primeros expedientes se cerraron no con sanciones para las entidades, sino con recomendaciones para subsanar errores y su adecuación en el futuro a las buenas prácticas bancarias que se debían seguir al operar en España.

En segundo lugar, el documento hace una recopilación general sobre las principales anomalías observadas en la banca extranjera, acompañadas cada una con una

60 Los bancos a los que se les hizo llegar dicho documento fueron: Algemene Bank Nederland, Barclays Bank International, Banco do Brasil, Citibank, Commerzbank, Continental Illinois National Bank, Chase Manhattan Bank, Deutsche Bank Aktiengesellschaft, Dresdner Bank, Banque de l'Indochine et de Suez, Manufactures Hanover Trust Company, Morgan Guaranty Trust Co. of New York, Banque National de Paris, National Westminster Bank Limited, Banque de Paris et des Pays-Bas, Bank of Tokyo, Crédit Lyonnais, Bankers Trust Co., Londres y América del Sur, Société Générale de Banque en Espagne, Bank of America y Nazionale del Lavoro.

61 AHBE, Inspección, C. 400/2.

recomendación sobre cómo proceder en el futuro. Entre las irregularidades destacaban la aplicación de tipos por encima de los legales, teniendo en cuenta que en esos momentos seguían vigentes las limitaciones de tipos en las operaciones activas a menos de un año (para ello, alguna entidad instrumentaba por plazo de un año créditos de duración de menor plazo, saltándose así la limitación normativa). También era frecuente el cobro de comisiones en las bandas máximas en todos los casos, así como el cobro de otras comisiones que no estaban contempladas en las tarifas vigentes. En esta línea, algunos bancos daban la condición de efectos comerciales a letras descontadas que no eran tales, computando así su riesgo por la mitad de su cuantía y declarándolo de manera incorrecta a la CIR. También se habían observado incorrecciones en la aplicación de los tipos aplicados en las operaciones computadas dentro del coeficiente de inversión, en descuentos comerciales y en pólizas de crédito (por ejemplo, la inclusión de cláusulas abusivas de incremento del tipo de interés si el básico del Banco de España también subía, pero sin contemplar la posible reducción paralela en caso contrario).

Además de tales infracciones, destacan las relacionadas con el uso de divisas, teniendo en cuenta que estos bancos solían tener un negocio focalizado en créditos en divisas y operaciones con filiales españolas de empresas extranjeras y también con empresas españolas. Las más habituales eran situar las posiciones en divisas en colocaciones a plazo u otra financiación, y no a plena disponibilidad del Banco de España (en este tiempo, los bancos aún actuaban con las divisas como entidades delegadas del Banco de España). Por último, sobre la práctica contable, el Banco recuerda la necesidad de consignar correctamente la información a la CIR, los retrasos en la comunicación de informaciones al Registro de Altos Cargos o la deficiente calificación de avales. En todo caso, como se manifestaba finalmente:

Este Banco de España confía en que los requerimientos que, de forma general se formulan a los bancos extranjeros operantes en España por medio del presente escrito serán atendidos y cumplimentados, y espera que las próximas inspecciones anuales deparen a los Servicios de Inspección la ocasión de comprobar el total cumplimiento de la normativa vigente por parte de las Entidades.

Como ejemplo de estas primeras inspecciones de 1980 se examinan a continuación las realizadas a las sucursales en España del Banque Nationale de Paris (BNP) y del National Westminster Bank Limited⁶². En el BNP el expediente comenzó mediante escrito de Mariano Rubio en enero de 1980, y la inspección se produjo en marzo de ese año. Una vez analizada la información contable, el acta de la inspección realizó un listado de infracciones, coincidentes en su mayor parte con las indicadas para el conjunto de la banca extranjera —y buena parte de los bancos españoles: información insuficiente sobre créditos y avales no declarados (o mal declarados) a la CIR, cobros de comisiones superiores a las establecidas al considerar efectos que son financieros como comerciales, irregularidades en los efectos computables en el coeficiente de inversión, participaciones en sociedades filiales no declaradas, y formas poco ortodoxas de financiación en el interbancario—. Además, el análisis del riesgo de crédito llevado a cabo por los inspectores afloró riesgos potenciales en créditos de diversas empresas españolas, principalmente Telefónica, ENHER (Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorza) y otras de menor tamaño, que estaban en plena expansión operativa, así como insolvencias potenciales en créditos concedidos y no vencidos en diversas empresas.

⁶² AHBE, Inspección, C. 400/2.

La inspección a la entidad francesa también subrayó deficiencias contables, tales como defectos en avales, en efectos a pagar y en cuenta corriente en moneda extranjera. El expediente deja constancia de reuniones de los representantes del BNP con el Banco de España, en las que los primeros aceptaban una parte de los cargos —adjuntando avales y documentación acreditativa de la cartera de créditos—, aunque también se excusaban aludiendo a diferencias en la práctica bancaria. Por ejemplo, la entidad alegó que la expresión francesa de línea de tesorería o crédito de tesorería era un concepto muy amplio y distinto al español, o también que las participaciones empresariales no eran de la sucursal de Madrid (la entidad inspeccionada) y que por eso no estaban en su balance, sino de BNP, y fueron realizadas con anterioridad a la apertura de la sucursal. Por último, también se alegaba que el retraso en la contabilización de operaciones era debido a la implantación de métodos de trabajo por la reciente instalación en España y por el período de vacaciones de Navidad. Como se comprobó en la carta del subgobernador, en esta primera ocasión las irregularidades detectadas debían servir para el futuro cumplimiento normativo, por lo que el expediente de la inspección se cerró sin sanción.

Por su parte, la inspección al National Westminster Bank Limited se llevó a cabo entre los meses de junio y julio de 1980, es decir, apenas unos meses después de su instalación en España. Los dos inspectores encargados del expediente resumieron la operativa de esta sucursal de la siguiente manera: «Tomar dinero en divisas para prestarlo a firmas españolas a medio y largo plazo a un tipo de interés resultante de incrementar entre 0,31 % y 1,37 % el libor de Londres a 6 meses y prestar en pesetas parte del exceso de recursos propios a filiales españolas de empresas españolas de empresas extranjeras a un año o 18 meses a un tipo de interés del orden del 18 %». Es decir, la entidad aprovechaba su acceso al mercado de capital británico para generar recursos prestables a empresas españolas al tiempo que realizaba beneficios con operaciones a plazo en divisas. Pese a esta capacidad de captación, y de «las frecuentes y considerables relaciones de la sucursal con su casa matriz a través de operaciones interbancarias», los propios inspectores manifestaban que en el primer año de actividad la escala de las operaciones del banco había sido inferior a la prevista, debido a una captación de fondos ajenos menor a la esperada y a que no había intervenido hasta ese momento en operaciones de financiación exterior. Así, el National Westminster tenía un volumen de operaciones reducido en comparación con el resto de los bancos extranjeros en España, siendo su inversión crediticia la más baja, y sus resultados no llegaban a la mitad de la media de sus competidores extranjeros.

Además, la inspección estableció que casi tres cuartas partes de la inversión del banco estaba realizada en moneda extranjera. La mayor parte de esta inversión procedía de compras de dólares americanos al contado contra pesetas, posteriormente depositados a plazos en el International Westminster Bank de Londres —entidad filial del National Westminster Bank Limited—. De tales depósitos la sucursal obtenía intereses, y para cubrirse de los riesgos de cambio vendía dólares a plazos, por la misma cuantía y vencimientos que los depósitos a plazos, a otros bancos españoles con funciones delegadas del Banco de España para operar en divisas. De esas ventas a plazo obtenía también un margen de beneficios. En cuanto a la cartera crediticia, la entidad tenía dos tipos principales de clientes (cuyo riesgo debía medir previamente la central de Londres): por un lado, filiales en España de grupos multinacionales y, por otro, empresas españolas, principalmente públicas. Así, concertó créditos en moneda extranjera a Iberia (por 4 millones de dólares, en una operación que se hizo sin la autorización del Banco de España, aunque luego se pidió y obtuvo), a las eléctricas FECSA (Fuerzas Eléctricas de Cataluña SA) y SESA (Estándar Eléctrica SA), y un crédito indirecto a Telefónica. Una vez analizada la operativa de la entidad, la relación de irregularidades no fue muy relevante, básicamente

una insuficiente información remitida a la CIR sobre riesgos de crédito, aplicaciones de tipos y comisiones no autorizadas, incorrecciones en el balance en la partida de ventas de divisas a plazo y acreedores en moneda extranjera, y una inversión crediticia excesivamente concentrada en una sola empresa respecto de los recursos propios. Todo ello, finalmente, acabó con una recomendación general de observación futura de las irregularidades observadas por la inspección, tal y como ocurrió en el resto de las entidades extranjeras inspeccionadas en 1980.

En los siguientes años el resto de los bancos extranjeros instalados en España, o con presencia significativa de capital extranjero, fueron también inspeccionados. En algunos casos se les prestó mayor atención, debido a que habían participado en operaciones de salvamento de entidades españolas propiciadas por el FGD. Así ocurrió con el Bank Credit & Commerce (BCCI), cuya sede central se encontraba en Luxemburgo, y que en 1983 se había adjudicado el Banco de Descuento en pugna con el Banco de Bilbao⁶³. La entidad fue sometida a sucesivas inspecciones, que se intensificaron cuando surgieron informaciones sobre conductas irregulares de sus directivos. En la última de la que tenemos constancia, de 1985, los responsables de la inspección instaban al banco a estabilizar con mayor celeridad las cuentas de la entidad. Debido a la baja rentabilidad de los activos, se recomendaba llevar a cabo un desembolso inmediato del capital, así como acelerar el descenso del coste de acreedores, en el contexto de una mejora generalizada de la gestión de la entidad. La inspección también recomendaba no abrir nuevas sucursales, así como cerrar algunas otras. Todas estas circunstancias, unidas a las omisiones en la información remitida a la CIR, hicieron que el Banco de España colocara a la entidad bajo vigilancia especial en los siguientes años⁶⁴.

* * *

El último flanco de la política prudencial y supervisora de la actividad bancaria que propició la crisis se refiere a la incorporación de las auditorías externas, que en esos años intensificaron su implantación en la empresa española de la mano de las auditoras norteamericanas y británicas⁶⁵. En el sector bancario fue el Banco de España el que desde 1978 recomendó de forma sistemática a las entidades de crédito que sometieran a auditorías anuales sus estados contables, no solo como medio de proporcionar información contrastada a sus accionistas, sino como complemento de su propia labor inspectora⁶⁶. El resultado fue que, de forma progresiva, la mayor parte de los bancos adoptaron en pocos años la práctica de auditar de manera externa su situación, así como también las cajas de ahorros y en menor medida las cooperativas de crédito. A diferencia de otros países europeos, las auditorías todavía no eran exigidas de forma legal por el mercado de valores ni por el Banco de España, pero fue un instrumento utilizado por el FGD en su actividad ordinaria.

63 El BCCI se adjudicó el Banco de Descuento —denominado desde entonces Banco de Crédito y Comercio— no sin cierta polémica, debido a la elevada suma desembolsada, 2.500 millones de pesetas. A cambio recibió un crédito de 4.000 millones a 10 años y una exención de coeficientes por dos años. Los compradores, además, se comprometieron a prestar al banco resultante, su nueva filial, 1.500 millones para sanear su situación y absorber una situación delicada en la que los depósitos suponían la mitad de las pérdidas, equivalentes a unos 16.000 millones de pesetas.

64 AHBE, Supervisión C. 6509.

65 Aunque la Ley de Sociedades Anónimas de 1951 hacía referencia a la actividad auditora, no fue hasta la incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986 que se produjo la adaptación de la normativa europea al respecto, que se plasmó dos años después en la aprobación de la Ley 19/1988 de Auditoría de Cuentas. Hasta entonces, las auditorías no tenían carácter general, aunque el sector bancario fue pionero en su progresiva implantación (REA Auditores, 2021).

66 En una nota firmada por Mariano Rubio en julio de 1984, destacaba la importancia que habían adquirido las auditorías externas en los últimos años, al constituir un complemento a la labor inspectora del Banco de España e instaba a las entidades a homogeneizar la información suministrada en aquellas, ofreciendo instrucciones detalladas de cómo proceder a dicha homogeneización. AHBE, Inspección, Correspondencia General. C. 2643.

Un informe de 1978⁶⁷ resume las siete principales causas que habían motivado las graves dificultades por las que atravesaban algunos bancos, y que hemos ido desgranando a lo largo del texto: 1) la abusiva utilización de crédito a favor de empresas vinculadas y/o de las personas que las administraban; 2) el exceso de inversión respecto al volumen de depósitos más la financiación ordinaria del Banco de España; 3) la financiación a ultranza con carácter permanente del mercado interbancario; y el excesivo volumen de estas operaciones en función de la dimensión del banco; 4) la captación de depósitos a elevados tipos de interés y una desmesurada expansión geográfica para obtener fondos que permitiesen financiar las inversiones de las empresas del grupo; 5) las pérdidas reales de la explotación bancaria por un elevado coste de la financiación y de estructura, costes que aunque se trasladaban a las empresas del grupo producían un crecimiento interrumpido de los riesgos de estos, incapaces de generar beneficios suficientes para su amortización; 6) problemas derivados de la distribución de dividendos, en tanto se mantenían saldos deudores en cuentas personales (caja B) que recogían los pagos por intereses extrarreglamentarios, y 7) elevada inmovilización de sus depósitos en otros bancos con probable pérdida de parte de estos.

El Servicio de Inspección se vio en la necesidad de actuar ante la acumulación de problemas y su gravedad. Como consecuencia, la década de los setenta y principios de los ochenta fue crucial para la actividad de supervisión e inspección bancaria en España. Desde el inicio de los setenta, el Banco impulsó la inspección bancaria, lo que se evidencia tanto por el refuerzo de la plantilla inspectora (que todavía se nutría de la promoción interna), como por el aumento en el número de inspecciones o el propio carácter de estas. Aunque, al igual que en la década anterior, la labor de inspección siguió centrándose en cuestiones administrativas, como el pago de extratipos o de comisiones, las inspecciones fueron más amplias y focalizadas en algunos ámbitos que se consideraban de especial interés y preocupación, como el control sobre la actividad crediticia (irregularidades en los créditos, créditos a empresas vinculadas, créditos a consejeros, deficiencias en la información comunicada a la CIR, por ejemplo). Sin embargo, pese a los esfuerzos, muchos de los problemas de la década anterior se mantuvieron, destacando dos. En primer lugar, la plantilla continuaba siendo insuficiente, y, en segundo lugar, la capacidad coercitiva y sancionadora del banco era muy limitada. La crisis obligó a modernizar la supervisión, hecho que, como hemos destacado, se produjo también en otros países que padecieron crisis bancarias en este período. La magnitud de los problemas obligó a adoptar decisiones con mucha celeridad, lo que en algunos casos obligó a rectificar y buscar soluciones más óptimas. En lo que a la inspección se refiere, se convocaron oposiciones a inspectores desde 1979, lo que permitió duplicar la plantilla; se amplió y reforzó la formación de los inspectores; se dotó al Banco de mayor poder de actuación, pasando de meras recomendaciones a circulares de obligado cumplimiento; y finalmente se reconfiguró un sistema de intervención sobre las entidades con problemas que, con algunas modificaciones, ha permanecido hasta nuestros días.

4.4 Conclusiones (1970-1985)

Desde el punto de vista económico y financiero la década de 1970 fue un período de cambios y transformaciones sustanciales en el ámbito internacional. El inicio de la mundialización de la economía a gran escala coincidió, en la esfera financiera, con el fin del régimen cambiario de Bretton Woods, el crecimiento de los flujos internacionales de

⁶⁷ AHBE, Supervisión, C. 6507.

capitales y la internacionalización de la banca de los países occidentales. La financiarización de la actividad económica y la mundialización de la actividad bancaria hicieron más difícil la supervisión a escala nacional, al tiempo que surgieron problemas asociados al mercado exterior de cambios en entidades bancarias, cuyo máximo exponente fue la crisis del banco alemán Herstatt en 1974. Suele asociarse a esta crisis y a la preocupación global por el control del riesgo en los mercados bancarios internacionales la creación ese mismo año del Comité de Basilea, primer intento global de crear un organismo supervisor de la actividad bancaria. Los orígenes del Comité de Basilea, además, se pueden rastrear en el Comité Permanente de Eurodivisas y en el Grupo de Contacto de la CEE (1972). Por su parte, en Estados Unidos también se llevaron a cabo intentos de adaptación de sus normativas y prácticas prudenciales a la internacionalización de sus entidades bancarias a través del Comité Directivo del Sistema de Regulación Bancaria Internacional de la Reserva Federal.

España, sin embargo, se mantenía a inicios de la década de 1970 ajena a estas iniciativas organizativas supranacionales, y la evolución de la supervisión bancaria respondió a factores internos, principalmente dos. Por un lado, la liberalización financiera que avanzaba desde la década anterior y, por otro, la crisis bancaria desatada en la segunda mitad de los 70. Ambos fenómenos estuvieron, a su vez, relacionados. La liberalización financiera iniciada con la Ley de Bases de 1962 continuó en los inicios de la década de los setenta: entre 1969 y 1971 se liberalizaron algunos tipos de interés, pero sobre todo desde 1974 se relajaron los controles del *statu quo* bancario sobre apertura de sucursales, así como las normas para la creación de nuevos bancos, con la eliminación en la práctica de las diferencias entre bancos comerciales y bancos industriales. Se mantuvo, sin embargo, la intervención de la actividad bancaria a través de los coeficientes obligatorios de inversión. La progresiva liberalización en la apertura de sucursales impulsó la competencia, ya que los bancos utilizaron la expansión geográfica como instrumento de atracción y se lanzaron a una carrera acelerada por la captación de clientes. La desregulación anterior a la crisis permitió una fuerte expansión de los recursos financieros hasta finales de la década, en especial de los relacionados con la captación de pasivo y con el crédito, de tal manera que en los últimos años del franquismo el crédito de la banca privada al sector privado no financiero se situó en cifras semejantes a los países más avanzados de Europa.

El hecho más relevante de este período para la supervisión bancaria fue la explosión de la crisis bancaria de los años 1977-1985, lo que sitúa este período como un verdadero *turning point* de la historia del control bancario, y lo ubica además en la línea de la literatura internacional que relaciona los cambios regulatorios con los efectos de las crisis financieras. La crisis económica e industrial de los años setenta afectó gravemente al sector bancario debido a sus vínculos con los sectores de la industria y la construcción. Las quiebras de empresas y el aumento de los impagos provocaron un aumento de las tasas de morosidad, reduciendo drásticamente la rentabilidad de los bancos. Los creados al amparo de la ley de 1962, en su mayoría pequeños, fueron los más afectados. La crisis se vio alimentada por problemas de gestión, un control inadecuado de los riesgos y una intensa competencia por los depósitos vía sucursales, que elevaron los costes de explotación. De 1977 a 1982, la crisis golpeó a los bancos pequeños y medianos, mientras que, en una segunda fase, hasta 1985, llegó a instituciones más grandes. La crisis bancaria afectó a casi un tercio de los activos y al 18 % de los depósitos bancarios, mientras que 29 bancos fueron intervenidos y 20 del grupo Rumasa fueron expropiados. El aspecto más relevante de la crisis en términos de supervisión es que ocurrió en un contexto de normas inadecuadas e insuficientes para hacer frente a una coyuntura crítica, ya que habían sido

heredadas de la década anterior. Como se ha mostrado, la ausencia de normas sobre la valoración de activos, morosidad y provisionamiento, así como otros aspectos como la capacidad sancionadora y los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, fueron también inadecuados frente a la cascada de problemas que la crisis destapó. Además, una parte sustancial de los problemas aflorados entonces se venían arrastrando desde la década anterior, y el régimen normativo y sancionador aplicado no había logrado solucionarlos. En el fondo, la crisis estalló en un marco supervisor que había sido enfocado más al control administrativo que a la solvencia.

La crisis bancaria propició un cambio en el objetivo de la supervisión, que desde ese momento se orientó más hacia la detección temprana de problemas de solvencia derivados del riesgo de crédito. Este cambio se produjo, en primer lugar, en forma de circulares del Banco de España a las entidades y mediante el aumento de la labor inspectora y sus recursos humanos. En segundo lugar, se buscaron soluciones prácticas a las situaciones específicas de cada banco con problemas. Para ello, desde 1977 la estructura orgánica de la inspección en el seno del Banco de España se transformó, y la práctica supervisora aumentó y se hizo más sistemática. Así pues, se produjo un notable crecimiento de efectivos y de la formación del Servicio de Inspección, pero la crisis también contribuyó a unificar criterios en la labor inspectora, en aras de una mayor eficacia. También desde 1978, el Servicio de Inspección del Banco debió ocuparse de la actividad de la banca extranjera que inició su actividad tras su autorización a operar gracias a la liberalización. La implementación de mecanismos de resolución de los problemas se llevó adelante de manera tentativa, a medida que aquellos se sucedían, en un continuado proceso de *learning by doing* en el que el Banco de España colaboró estrechamente con los actores implicados, el Gobierno y el sector. Los problemas aparecidos en los primeros bancos con dificultades se abordaron con los instrumentos existentes, recomendaciones y sanciones, pero también con soluciones creadas exprofeso, tratando de salvar a las entidades viables. Si esto no era posible, se trataba de que la quiebra se llevara a cabo de la forma menos costosa posible, mediante mecanismos legales y administrativos específicos, entre los que destacaron la creación del FGD y la CB. El primero, acorde a la normativa europea e internacional, sigue constituyendo un elemento del control prudencial actual.

Finalmente, desde un punto de vista normativo, las sucesivas leyes de 1980 (Ley de Órganos Rectores, y la Ley de 1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito), fueron los marcos de actuación con que contó el Banco de España durante esa década para reafirmarse como responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero, lo que propició un nuevo ajuste orgánico sobre el control y disciplina de las entidades financieras. Estas leyes se complementaron con las diversas circulares y órdenes que entre 1980 y 1987 afectaron a los diferentes tipos de entidades de crédito (no solo bancos) sobre la homogeneización de los modelos de balances, valoración de activos, determinación de beneficios, etc. Finalmente, debe también destacarse que desde 1986 la entrada de España en la UE, y posteriormente en el Sistema Monetario Europeo, supuso la transposición de normativas comunitarias, mediante decretos tendentes a adaptar el funcionamiento del sector y de la supervisión a las Directivas de Coordinación Bancaria en asuntos tales como solvencia y operaciones bancarias (1985), o la prevención del blanqueo de capitales (1993) entre otros. En suma, la crisis sistémica de la banca española de 1977-1985 y su resolución pusieron fin a la etapa *histórica y doméstica* de la supervisión bancaria en España, ya que desde la incorporación al marco europeo e internacional durante la década de 1990 el control de la actividad bancaria ha ido adoptando los estándares supranacionales establecidos en los sucesivos Acuerdos de Basilea.

5 Un breve apunte sobre la configuración de la supervisión actual

Como indica la propia web del Banco de España, «tras la entrada en funcionamiento del MUS, el 4 de noviembre de 2014, la supervisión de las entidades de crédito españolas y de los demás países de la Eurozona se ejerce en el marco de dicho mecanismo, en el que participan las autoridades nacionales, como el Banco de España y el Banco Central Europeo». Hasta ese momento, los ajustes que se produjeron en el ámbito de la supervisión en España desde los años setenta y ochenta se contextualizan en el marco de nuestra pertenencia a la UE, así como en los cambios que se produjeron en la esfera internacional. Estos últimos estuvieron condicionados por dos momentos clave: las crisis bancarias que se produjeron en diversos países, incluida España, a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, y la crisis de 2007-2008.

Como hemos visto en la introducción, durante las décadas de los setenta y ochenta se registró un notable incremento en la inestabilidad financiera a nivel global. Los problemas bancarios acontecidos en diversos países alertaron a los supervisores sobre los riesgos asociados a la internacionalización del sector bancario. En consecuencia, surgió la necesidad no solo de adecuar los diferentes sistemas de supervisión a nivel nacional, sino también de establecer mecanismos de cooperación internacional (Cooke, 1981). Hasta entonces, las iniciativas de colaboración financiera internacional habían sido relativamente escasas. Cabe destacar la creación en 1930 del Banco de Pagos Internacional, con sede en Basilea, como respuesta a las dificultades que experimentaron los sistemas financieros y monetarios durante la Gran Depresión de la década de 1930. Sobre esta base se creó posteriormente el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS). La otra iniciativa significativa de cooperación financiera internacional se produjo a finales de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, con la conferencia de Bretton Woods y la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicha conferencia trató de restablecer el sistema monetario tras la guerra y promover la cooperación entre los países en asuntos relacionados con sus políticas monetarias y cambiarias. Sin embargo, fueron las crisis bancarias que se produjeron en la década de los setenta y ochenta las que obligaron a dar un nuevo alcance a esta cooperación.

En diciembre de 1974, los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros del G-10 establecieron en Basilea el Comité de Regulación Bancaria y Prácticas Supervisoras (Basel Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices), que posteriormente pasó a denominarse Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). A partir de entonces, ese organismo se erigió como el principal foro internacional para la discusión y el consenso de medidas relacionadas con la regulación prudencial de los bancos, así como para establecer mecanismos de cooperación entre países en materia de supervisión (Drach, 2019 y 2023). Desde su establecimiento, el Comité de Basilea se ha consolidado como el principal foro internacional de supervisión bancaria. Aunque sus recomendaciones carecen de fuerza legal, han adquirido un estatus de referencia a nivel mundial en materia de supervisión. El primer informe emitido por este comité data de 1975, y en él se delinearon directrices sobre las responsabilidades de los distintos supervisores nacionales respecto a entidades con operaciones en múltiples jurisdicciones, fomentando la colaboración entre ellos. En 1983 se revisó este documento original, enfatizando la necesidad de abordar la supervisión no solo a nivel individual de cada entidad bancaria, sino también de manera consolidada, considerando tanto la solvencia

de la entidad matriz como la de sus filiales o entidades relacionadas. El primer acuerdo, conocido como Basilea I, se firmó en 1988, y se fundamentaba en el establecimiento de los requisitos mínimos de capital. Se caracterizaba por su simplicidad y facilidad de comprensión y aplicación, lo que facilitó su difusión e implementación en más de 100 países, siendo este uno de los pilares de su éxito (Fernández-García, 2017). Según este acuerdo, las entidades financieras debían mantener un mínimo de capital, representando al menos el 8 % de sus activos ponderados por el riesgo al que están expuestos. Inicialmente solo se consideraba el riesgo crediticio para este cálculo.

Lo que inicialmente fue una ventaja, su simplicidad, se reveló hacia finales de la década de los noventa también como una debilidad, lo que condujo a la aprobación de Basilea II en 2004. Este acuerdo surgió en respuesta a la necesidad de evaluar con mayor precisión los riesgos a los que se enfrentan las entidades financieras, aprovechando todas las innovaciones tecnológicas disponibles, pero reconociendo la gran diversidad de entidades financieras y la creciente complejidad de los instrumentos financieros. Dado que se trataba de un marco normativo internacional aplicable a multitud de bancos en diferentes países, era crucial que fuese flexible. Por ese motivo, Basilea II, además de establecer los requerimientos mínimos de capital, incorporó la exigencia de que los métodos de evaluación de los riesgos realizados por cada entidad fueran revisados por un supervisor y se requirió una mayor transparencia en los informes financieros de las entidades.

No obstante, los avances de Basilea II pronto resultaron insuficientes. La globalización financiera, marcada por una creciente internacionalización de la banca y un notorio aumento de la competencia, facilitó la proliferación de grandes conglomerados financieros. Estos grupos de empresas requerían una supervisión intersectorial que involucrara a supervisores de la banca, los seguros y el mercado de valores. Este escenario impulsó la creación de varias iniciativas hacia finales de los años noventa, destacando la publicación en 1997 de los principios básicos de una supervisión bancaria efectiva conocidos como *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Estos principios, un conjunto de estándares internacionales desarrollados por el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, se convirtieron en la hoja de ruta para fortalecer los sistemas de supervisión bancaria. Estaban diseñados para abordar diversos aspectos de la supervisión, incluyendo la estructura organizativa de los supervisores, la evaluación y gestión del riesgo, la adecuación del capital y la transparencia de la información.

Durante lo que se conoció como la etapa de la Gran Moderación, el auge económico logró enmascarar los problemas que se estaban gestando en el sistema financiero. La crisis de 2007 puso al descubierto la fragilidad de la estructura de supervisión a nivel nacional e internacional, así como la incapacidad de la legislación vigente para asegurar que las entidades financieras pudieran absorber las pérdidas generadas por los bancos con problemas en condiciones económicas adversas. En 2008 se llevó a cabo la Cumbre de Washington sobre Finanzas Internacionales y Economía Mundial, una propuesta de la UE y el FMI, organizada por Estados Unidos y con la participación de los países del G-20, junto con el FMI y el Banco Mundial, además de España y los Países Bajos como invitados, con el fin de discutir las reformas necesarias en el sistema financiero y posibles mecanismos de supervisión. En un mercado cada vez más globalizado, era imperativo fortalecer la colaboración internacional entre los reguladores. El primer plan de acción para fortalecer la supervisión se diseñó en Londres en 2009, dando lugar a la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board), cuyos acuerdos dieron forma a lo que conocemos como Basilea III. Su objetivo primordial era fomentar la

estabilidad financiera, implementar mecanismos para detectar las vulnerabilidades del sector financiero y elaborar políticas de supervisión y regulación efectivas.

Todos estos cambios tuvieron su reflejo en Europa. En 1999 se adoptó el euro como moneda única, seguido en 2002 por un conjunto de normativas sobre información financiera y contabilidad de aplicación obligatoria para los Estados miembros. Esto condujo a una armonización contable europea y a la estandarización de la información que las entidades de crédito debían divulgar a través de sus estados contables, lo que representó un avance significativo tanto en el ámbito de la supervisión prudencial como en el cumplimiento de los compromisos establecidos en Basilea II y reforzados en Basilea III. En 2003 se creó el Comité Bancario Europeo, encargado de asesorar a la Comisión Europea en cuestiones bancarias. Luego, en 2004, se constituyó el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, cuya función específica era asesorar a la Comisión en regulación y supervisión bancarias. Este comité fue reemplazado en 2011 por la actual Autoridad Bancaria Europea. Además, los otros dos foros vinculados a la supervisión bancaria eran el Grupo de Contacto, creado en 1972 antes que el Comité de Basilea, y al que pertenecían los supervisores de 15 Estados miembros, y el Comité Consultivo Bancario, establecido en 1977, cuya principal función era asesorar a la Comisión Europea en cuestiones de regulación prudencial.

La crisis de 2007-2008 y su impacto en la supervisión bancaria también tuvieron repercusiones en la UE. El reconocimiento de las debilidades del sistema regulatorio europeo en aquel momento llevó a la creación de un grupo de expertos, conocido como el Grupo Larosière, presidido por Jacques de Larosière. En 2009, este grupo publicó un informe que sirvió como fundamento para el diseño de la nueva supervisión europea. Posteriormente, en mayo de 2009, la Comisión Europea emitió una comunicación al Consejo Europeo sobre la Supervisión Financiera Europea, basada en dos pilares: el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, encargado de la supervisión macroprudencial, y el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, responsable de la supervisión microprudencial. Dado que el mecanismo de coordinación entre las diferentes autoridades nacionales demostró ser insuficiente para afrontar la crisis de 2007-2008, se dio un paso adicional con la creación en 2013 de la Unión Bancaria Europea. Esta se diseñó sobre tres pilares fundamentales: el MUS, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo Común de Garantía de Depósitos. La supervisión bancaria europea (MUS) comenzó oficialmente su andadura el 4 de noviembre de 2014.

En España, tras la crisis bancaria de los setenta y ochenta y las reformas implementadas en la supervisión en esos años —que han sido tratadas en este libro—, la incorporación a la Comunidad Económica Europea orientó gran parte de los cambios regulatorios y de supervisión que se produjeron en los años noventa. En ese período se produjo una importante liberalización y desregulación del sector financiero a la vez que se regulaba para ajustarse a la normativa europea.

La regulación europea sobre solvencia se incorporó al ordenamiento jurídico español con la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y sus modificaciones posteriores. La Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito proporcionó al Banco de España instrumentos y competencias de supervisión de los que antes carecía (Ley 26/1988, de 19 de julio). Con la Ley 13/1992 y sus desarrollos posteriores —Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre; Orden de 30 de diciembre de 1992, y Circular 5/1993, de 26 de marzo—, y con la Ley 19/2003, se incorporaron al ordenamiento español los acuerdos establecidos en Basilea I (Banco de España, 2017). Ese marco regulatorio se fue completando con el

establecimiento de un régimen sancionador. Como en los años anteriores, la actividad de supervisión del Banco de España sobre las entidades se concretaba en visitas periódicas de inspección y un seguimiento continuado que se realizaba a partir de la información que las entidades emitían al Banco de España. No hay que olvidar que tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea se produjeron dos grandes cambios en el sistema bancario español. Por un lado, un rápido proceso de concentración bancaria con la fusión de algunos de los principales bancos. De ese modo, en 1988, el Banco Bilbao y el Banco Vizcaya se fusionaron para crear el BBV, que tres años más tarde se fusionó con el banco público Argentaria y se convirtió en BBVA. Ese mismo año se produjo la fusión del Banco Central y el Banco Hispano, creándose en 1995 el BCH. En 1999, el Banco Santander, que había adquirido ese mismo año Banesto, se fusionó con el BCH y se creó el Banco Santander Central Hispano (BSCH), que en 2007 cambió su nombre para llamarse Banco Santander (Santos, 2014). Por otro, el proceso de concentración bancaria se vio acompañado de una intensificación en la internacionalización de los grandes bancos en la década de los noventa (Berges, Ontiveros y Valero, 2012; Cuevas, Martín-Aceña y Pons, 2021). Para los dos grandes grupos bancarios, Santander y BBVA, se estableció un mecanismo de seguimiento continuado y un equipo de inspectores pasaron a trabajar en las oficinas centrales de dichas entidades. A partir del análisis de la actividad supervisora, el Banco de España podía formular recomendaciones a los bancos, establecer planes para que las entidades cumplieran los requisitos, iniciar expedientes disciplinarios, imponer sanciones e incluso, en casos de gravedad, intervenir la entidad y sustituir a sus administradores (Banco de España, 2017).

El proceso de desregulación provocó un aumento de la competencia entre entidades bancarias, así como también entre bancos y cajas. En gran medida, el proceso de expansión internacional de los grandes bancos se vio ligado a este aumento de la competencia en el mercado español (Saurina, 2011; Cuevas y Pons, 2022). Las cajas ampliaron su área geográfica de actuación y tuvieron una expansión a través de oficinas muy importante entre 1992 y 2004 (Cárdenas, 2013). En ese período, por diversos motivos, se produjo también un cambio importante en la gestión de las cajas. Estas entidades tenían un mecanismo de gobernanza distinto al de los bancos, con participación de diferentes agentes y partidos políticos en sus órganos rectores. Durante los años de expansión las cajas acumularon un elevado nivel de riesgo (Santos, 2014; Banco de España, 2017). Si bien los principales indicadores de las entidades financieras mostraban una situación saneada en términos de cobertura de sus riesgos y de solvencia, se había producido una excesiva concentración de riesgos en determinados sectores, en particular en el inmobiliario y la construcción. El resultado de la crisis en el sistema financiero español implicó la práctica desaparición de las cajas de ahorros y, si bien en un inicio se optó por buscar soluciones privadas, exigir el saneamiento de los balances de las entidades con sus propios recursos y mejorar su solvencia, favoreciendo procesos de integración, con posterioridad se procedió prácticamente de forma directa a fusiones, hasta el punto de que solo subsistieron dos cajas y las de nueva creación se transformaron en bancos.

En los años previos a la Gran Recesión las potestades supervisoras del Banco de España eran esencialmente de carácter microprudencial, es decir, centrado en el análisis de la solvencia y la solidez de las entidades. Todavía no existían mecanismos para complementarla con la supervisión macroprudencial, que realiza un análisis del conjunto del riesgo del sistema financiero. Tampoco existían en ese momento esquemas claros a nivel internacional de identificación temprana de riesgos (*early warning systems*) para detectar el riesgo de incumplimiento de los créditos y permitir acciones correctivas. El

resultado fue que no se produjo una anticipación de la crisis de 2007 en Estados Unidos, ni en España ni a nivel global. Fue solamente a raíz de esta crisis que se fueron adaptando los mecanismos de supervisión tanto a nivel internacional como nacional. Precisamente, uno de los cambios más importantes en materia de supervisión tras la crisis fue la complementación de los instrumentos supervisores existentes (de carácter microprudencial) con el desarrollo de un enfoque macroprudencial que pudiera hacer frente a situaciones de riesgo sistémico.

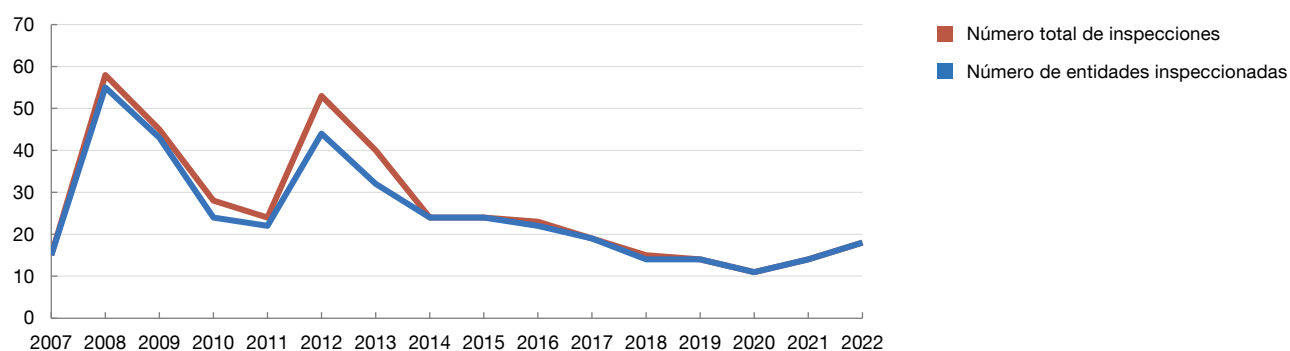
En ese contexto, en la actualidad el mecanismo de supervisión en España, como en el resto de los países pertenecientes a la UE, se inserta dentro del MUS, y en él participan tanto las autoridades nacionales de los países de la zona del euro, entre las que se incluye el Banco de España, como el BCE. En cuanto a la instrumentación del mecanismo de supervisión, el BCE es el responsable directo de la supervisión de las entidades significativas, mientras que el Banco de España tiene atribuida la supervisión directa de las entidades españolas menos significativas. El seguimiento continuado de las denominadas entidades significativas se realiza a través de los Equipos Conjuntos de Supervisión, dirigidos por un coordinador que pertenece al BCE y, en el caso de entidades españolas, un subcoordinador del Banco de España, y formados por personal de ambas instituciones (el Banco de España aporta aproximadamente dos terceras partes de los recursos humanos). Si las entidades tienen presencia en otros países del MUS, los Equipos Conjuntos de Supervisión cuentan también con personal de las autoridades nacionales supervisoras de dichos países y con un subcoordinador de cada uno de ellos. El Banco de España colabora en las inspecciones *in situ* y en el seguimiento continuado de las entidades significativas españolas, entre otras funciones. También realiza una actividad de supervisión sobre otras entidades financieras, distintas a las entidades de crédito, como sociedades de garantía recíproca o establecimientos de cambio de moneda, entre otras.

El Banco de España colabora tanto como supervisor microprudencial con el análisis de entidades concretas y la preparación de planes de recuperación, medidas de intervención temprana o declaración de inviabilidad, como en el diseño de la política macroprudencial destinada a garantizar la estabilidad del sistema financiero.

Para ello, el Banco de España hace uso de las herramientas establecidas en la legislación europea relativas a requerimientos de capital para entidades de crédito y a su transposición a la normativa española. La Dirección General de Supervisión se encarga de las funciones de supervisión microprudenciales, y cuenta con diferentes Departamentos de Inspección, especializados en distintos ámbitos y tareas, así como con un Departamento de Planificación y Análisis que coordina las políticas supervisoras y elabora los planes, la metodología, etc. Además, el Banco también supervisa la conducta de mercado, la transparencia y la protección de la clientela de las entidades inscritas en los registros oficiales del Banco de España (entidades de crédito y otras entidades que ofrecen determinados servicios financieros). Finalmente, colabora en la supervisión de las normas de blanqueo y coopera con la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la supervisión de actividades relacionadas con los mercados financieros.

A partir de la información suministrada por el Departamento de Supervisión del Banco de España podemos conocer el número de inspecciones realizadas desde 2007 (véase gráfico 5.1). Entre 2007 y 2022 se realizaron un total de 425 inspecciones y, teniendo en cuenta que alguna entidad tuvo más de una inspección, el número de entidades inspeccionadas fue de 395. Se observa claramente el fuerte aumento de inspecciones en

Gráfico 5.1

Inspecciones realizadas (2007-2022)

FUENTE: Datos suministrados por la Dirección General de Supervisión del Banco de España.

el año 2008 y en 2012, mientras que para los años más recientes el número de inspecciones anuales se sitúa en torno a 14-18.

En suma, puede afirmarse que la supervisión bancaria en España tuvo un antes y un después como consecuencia de los cambios institucionales y regulatorios puestos en marcha desde la década de 1990, que implicaron la asimilación de la normativa europea. Previamente a esa fecha, nos encontramos ante la historia de la supervisión bancaria que ha sido el objeto de este libro. Tanto en la supervisión *histórica* como en la actual los objetivos no han cambiado en exceso; sí acaso los mecanismos, mucho más complejos ahora, y los medios empleados, también más numerosos en la actualidad. Las crisis bancarias, las más lejanas, pero también las más actuales, nos enseñan que la práctica bancaria siempre va por delante de su control, por exhaustivo que este sea. Por esa razón los poderes públicos deben continuar garantizando la estabilidad del sistema financiero y los intereses diversos de clientes, inversores y del conjunto de la economía, y para ello los sistemas de prevención y supervisión siguen siendo tan necesarios como cuando aparecieron, hace casi dos siglos.

6 Conclusiones

Como se señaló en el prólogo, los objetivos de la regulación financiera, así como los de la supervisión bancaria —a grandes rasgos, salvaguardar la estabilidad del sistema financiero— han ido evolucionando a lo largo del tiempo y han tenido diferencias importantes entre países. Aunque la denominada «moderna supervisión» es relativamente reciente, algunos países, como España, tuvieron unas primeras iniciativas de supervisión ya en la mitad del siglo XIX, concretamente desde las leyes de 1856, y anteriormente (normas de 1829, 1849 y 1851) con las medidas sobre publicación de balances y la creación de la figura del comisario regio (CR) en el Banco de San Fernando. Todo ese cuerpo legislativo mostraba el interés de los poderes públicos por mantener cierto grado de control sobre la actividad bancaria, en especial sobre la emisión y circulación monetarias, que corrió a cargo del Ministerio de Hacienda. La ley de 1856 estableció inspecciones regulares de los bancos locales emisores y los obligó a tener un CR en cada entidad, como figura supervisora y representante del Gobierno. En el marco europeo la supervisión bancaria española constituye un ejemplo temprano, aunque efímero y poco eficaz, ya que la crisis de 1864-1866 cuestionó este primer ordenamiento institucional, mientras que el posterior giro de la política económica derivado de la Revolución Gloriosa de 1868 limitó el alcance de ese primer impulso regulatorio a la década de 1870.

Se ha comprobado que la supervisión en estos años se limitó, en la mayor parte de las ocasiones, a certificar la información proporcionada por los bancos en sus balances mensuales; en otros casos, los propios CR llegaron a estar «capturados» por el consejo de administración del banco y su actuación se volvió irrelevante. Por su parte, las normas sobre la inspección de las sociedades de crédito intentaron abordar los problemas mostrados por estas entidades, e incluyeron la creación de un cuerpo específico de inspectores. Sin embargo, las evidencias muestran que tanto en los bancos emisores como en las sociedades de crédito, las inspecciones y los agentes encargados de llevarlas a cabo no lograron influir en el comportamiento bancario. Esta primera experiencia de supervisión nos revela la existencia de, al menos, dos problemas de carácter institucional que conectan esa experiencia histórica con problemas actuales de la industria financiera. Por un lado, la debilidad y capacidad limitada de las instituciones por hacer cumplir las normas, y, por otro, la denominada captura del regulador por parte de los promotores de la actividad bancaria. En suma, la primera y temprana supervisión en España fue breve y relativamente poco efectiva.

La banca de emisión surgió en la España de mediados del siglo XIX como un vehículo de innovación financiera en la medida en que pretendía extender los medios de pago y, con ello, promover la actividad económica, comercial e industrial. De ese modo, la emisión monetaria suponía una extensión de la actividad crediticia más allá de la captación de depósitos del público. Para ello era indispensable garantizar la convertibilidad de los billetes emitidos, ya que en ello se basaba la confianza de los clientes y, en consecuencia, su circulación. Por ello, las autoridades mostraron una preocupación máxima por la convertibilidad, lo que produjo una sobrerregulación específica iniciada en la década de 1840 y continuada durante las siguientes dos décadas. Esta continuada regulación sobre la emisión, acompañada de aspectos relativos a la supervisión y control de la actividad, tuvo su culmen en la legislación de 1856, que, al tiempo, fue fruto de los intereses de los banqueros de la capital agrupados en torno al Banco de San Fernando, y de las élites locales promotoras de los distintos bancos de emisión. Unos y otros influyeron en la

regulación aprobada en el Parlamento y en su aplicación concreta —a través de los Reglamentos de cada entidad—, y mostraron en demasiadas ocasiones la debilidad institucional de la España de la época. Los ejemplos de CR que fueron «capturados» por las entidades que debían vigilar o la falta de recursos efectivos del Ministerio de Hacienda para ejercer un mayor control sobre los bancos son una clara muestra de la debilidad institucional. En el caso de las sociedades de crédito la captura fue más clara, ya que la regulación estuvo muy condicionada por la necesidad de atraer capitalistas extranjeros que invirtieran en negocios a largo plazo y en la deuda pública nacional, con muestras de leyes realizadas casi a medida de dichos intereses. En este caso se trató de una regulación más decantada por la promoción de la actividad económica que por la valoración de los activos y del riesgo. La debilidad institucional, si cabe, fue mayor que en los bancos de emisión, ya que las sociedades de crédito emitieron pasivos que compitieron «alegalmente» con los billetes de curso legal, sin que la actuación de las autoridades fuera efectiva para retirarlos de la circulación. Además, la falta de control del riesgo en el que incurrieron la mayor parte de las sociedades de crédito es otro testimonio de la ineficacia y debilidad institucionales.

Finalmente, la regulación bancaria de la primera revolución financiera española estuvo condicionada por la inestabilidad política del período, que osciló entre el moderantismo y el progresismo, para acabar desde la década de 1870 en una política abiertamente liberal y abocada a que fuera el sector bancario el gestor del riesgo sin intervención pública alguna, eso sí, una vez que la mitad del sistema financiero hubiera desaparecido tras la crisis sistémica de 1864-1866.

Entre 1870 y 1921 se produjo un retroceso en la supervisión bancaria, debido al cambio de orientación de la política económica hacia un régimen más liberal, pero también a la reticencia de los bancos a ser controlados. En paralelo, desde el decreto de 1874 que otorgaba el monopolio de emisión monetaria al Banco de España, este creó su primera red de sucursales, lo que propició la creación de un sistema propio de supervisión e inspección del que la banca privada quedó al margen. Además, durante el último tercio del siglo XIX la normativa bancaria básica no cambió, así como tampoco la específica sobre supervisión. El Código de Comercio aprobado en 1885 no hacía apenas referencia al control bancario, omitiendo explícitamente la inspección gubernativa de las sociedades anónimas por acciones. Así pues, durante esos años la supervisión se trasladó del control gubernamental a la gestión corporativa del riesgo. Es decir, la gestión del riesgo recayó únicamente en manos de los gestores bancarios, sin que todavía el Banco de España actuara como prestamista de última instancia ni existieran inspecciones periódicas por parte del ministerio. Por tanto, las únicas herramientas disciplinarias eran la publicación de balances y el propio mercado. Desafortunadamente, demostraron ser insuficientes durante las crisis y contagio internacionales de 1882 y 1890. Esta supervisión, menos intervencionista que la anterior, donde ni el Gobierno ni el Banco de España ejercían un control directo, persistió hasta 1921 y refleja una naturaleza cambiante.

En las primeras décadas del siglo XX se produjeron dos hechos que significaron una reorientación de la supervisión bancaria, cada uno en distinta medida. Por un lado, el crecimiento económico y financiero del período se tradujo en una oleada de fundaciones de nuevos bancos, muchos de ellos respaldados por el retorno de capitales americanos tras la finalización de las guerras coloniales en 1898. En ese clima de euforia inversora en sociedades bancarias, en 1910 se planteó un proyecto de ley para regular la función inspectora de los bancos, en consonancia con iniciativas similares en otros países occidentales. La inestabilidad política de aquel tiempo impidió la aprobación del proyecto

de ley, pero su mera existencia y su propia naturaleza muestran la persistencia de ideas económicas procedentes del siglo anterior, principalmente el debate en torno a la libertad de la banca y la conveniencia o no de la intervención administrativa. A diferencia de las iniciativas de mitad del siglo XIX, en los inicios del XX la preocupación de las autoridades, aunque sin demasiada intensidad, se desplazó desde la cuestión de la convertibilidad monetaria hacia la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, aunque esta cuestión no sería abordada hasta pasada la Primera Guerra Mundial. El segundo hecho relevante del período fue el efecto de ese conflicto bélico, que propició una notable inestabilidad financiera, no solo en España sino en el conjunto de Europa. Esto se tradujo en la aprobación de la LOB de 1921, o Ley Cambó.

La ley de 1921 restableció una orientación más intervencionista de la supervisión bancaria, en consonancia con lo que se estaba produciendo en otros países. La norma de 1921 mantuvo la libertad de acceso a la actividad bancaria, pero, en aras del mantenimiento de la estabilidad financiera puesta en peligro por el exceso de competencia, se definió el concepto de banco y se creó un Registro de Bancos y Banqueros en el que debían inscribirse las entidades que cumplieran los requisitos establecidos en la ley. Además, se crearon dos instituciones: la Comisaría de la Banca (con un CR que dependía del Ministerio de Hacienda) y el Consejo Superior Bancario (CSB), órgano representativo del sector y enlace oficial entre la banca privada y las autoridades. A partir de 1921 la supervisión pasó a estar bajo la competencia del Banco de España, institución que lenta pero progresivamente fue adoptando las características propias de un banco central.

Además de normativa prudencial, en buena medida sujeta a las normas establecidas corporativamente por el CSB, el control de la actividad se complementó con inspecciones a las entidades. Aun así, en este nuevo régimen regulatorio las inspecciones todavía eran discrecionales, es decir, solo se autorizaban en circunstancias muy especiales y ante evidencias de problemas en los bancos. Además, como en el pasado, las inspecciones no evitaron los problemas en las entidades. Se ha comprobado que la sucesión de dificultades que numerosos bancos debieron afrontar durante las décadas de 1920 y 1930 animó a realizar más inspecciones. A pesar de sus muchas deficiencias, la supervisión bancaria en manos del Banco de España durante esas décadas representó una experiencia pionera en el contexto europeo, como lo habían sido también las leyes bancarias de mitad del siglo XIX. Una experiencia comparable a la italiana, que también por esos años puso en manos de su banco central la supervisión bancaria. Sin embargo, esta tendencia se interrumpió abruptamente por el estallido de la guerra civil.

Tras la guerra y la reestructuración llevada a cabo en el sector bancario, el hecho más significativo durante la autarquía fue que las autoridades franquistas privaron al Banco de España de sus tareas de supervisión bancaria. Esta volvió al Ministerio de Hacienda, como había estado hasta 1921. Desde antes incluso de acabar la guerra las normativas concedían al ministro de Hacienda la potestad de determinar la política de crédito y disponer de acciones ocasionales de inspección a un determinado banco o banquero. Este hecho resulta consecuente con una política bancaria que primó la estabilidad y la falta de competencia durante las décadas de 1940 y 1950, impulsada por el propio sector y respaldada por el Gobierno. Además, con la LOB de 1946 las dos instituciones que pasaron a desempeñar un papel clave en la supervisión bancaria fueron la Dirección General de Banca y Bolsa y el CSB, y no el Banco de España. La ley de 1946 supuso, en cierta medida, un ejemplo de captura del regulador por parte de los bancos, pero donde el Estado también obtenía una contrapartida: gracias a la limitación de la competencia los bancos se aseguraron beneficios empresariales elevados y, a cambio,

contribuyeron a la financiación del programa económico del régimen, que se benefició de financiación barata para los sectores económicos considerados estratégicos.

Por otra parte, las evidencias muestran que la escasa competencia en el sector bancario —propiciada por la normativa y por la voluntad de la propia banca— se tradujo en que la actividad de control e inspección bancaria fue muy escasa, especialmente en los diez años posteriores a la guerra, y básicamente se centró en el cumplimiento de las normas relativas a los tipos máximos y mínimos y determinados coeficientes. En ello también incidió la falta de capital humano y recursos aplicados a esta tarea y la escasa voluntad de las autoridades. Además, las pocas evidencias de archivo recogidas para ese período muestran que las inspecciones tuvieron un cometido muy limitado, y estuvieron generalmente vinculadas exclusivamente al cumplimiento de normas; por ejemplo, se centraron en el control de los bancos inscritos y no inscritos, el pago de extratipos, o la apertura de oficinas no autorizadas. Por su parte, la ley de 1946 consideraba sancionables numerosas disposiciones, pero con efectos poco prácticos, ya que la estructura sancionadora se basaba en un régimen de advertencias y amonestaciones sobre el que el CSB solía actuar a favor de atenuar las sanciones. Eran raras las sanciones económicas y las suspensiones temporales de las ventajas a los bancos en sus relaciones con el Banco de España, y más infrecuente aún la suspensión a los directivos en sus funciones, la exclusión del Registro de Bancos y la disolución de la entidad sancionada. De esta forma, el control se basaba principalmente en la remisión de la información contable al CSB. La prioridad del Ministerio de Hacienda y los intereses del sector representados por el CSB se reflejaron en la elaboración normativa, relegando al Banco de España a un segundo plano. El Banco no fue nacionalizado, pero a cambio pasó a estar mucho más controlado por el Gobierno, convirtiéndose en un mero ejecutor de las normas crediticias y monetarias, mientras que las cambiarias pasaron a depender del IEME.

Los innegables cambios producidos en la economía española durante la década de 1950 se manifestaron también en la actividad financiera. La mayor competencia entre entidades coincidió, lógicamente, con una creciente actividad de la inspección bancaria, que se reflejó en un mayor número de inspecciones en la segunda mitad de los cincuenta. Y fueron precisamente los propios bancos, a través del CSB, los que presionaron para que aumentara el control sobre los bancos, tanto sobre el pago de extratipos como sobre la posible existencia de oficinas no autorizadas. En ese sentido, se puede afirmar que la mayor supervisión bancaria en los años cincuenta respondió al interés de los bancos por limitar la competencia bancaria y no, como sucedería después, por la gestión del riesgo. Por ese motivo, en la mayoría de los casos los inspectores continuaron focalizando su actividad en el análisis básico del balance. Pese a ello, se han presentado evidencias que muestran una creciente preocupación de los inspectores por la concentración de riesgos derivada de malas prácticas, principalmente ejemplos de *insider lending*, es decir, préstamos a grupos propios o a personas del entorno de los bancos, y el cumplimiento de las normas anticompetencia seguía siendo el principal foco de la inspección. A esto debe añadirse que en los años cincuenta se disponía de evidencias indirectas de los primeros planes formalizados de inspección a los establecimientos bancarios. Los bancos supervisados eran, en general, bancos locales o regionales, y aún se carecía de un cuerpo específico de inspectores, por lo que las inspecciones —poco sofisticadas— las realizaban profesores mercantiles a cargo del Ministerio de Hacienda.

Sin duda, el punto de inflexión hacia el inicio de una supervisión bancaria más moderna en España se situó en el segundo franquismo, con la aprobación de la Ley de Bases de 1962. Esta normativa bancaria se alineó con el proceso de modernización de la

economía española iniciado con la aprobación del Plan de Estabilización de 1959. Aunque supuso cierto grado de liberalización del sector financiero, la banca todavía pudo ejercer influencia sobre su diseño, lo que indica la persistencia de un cierto grado de captura del regulador. Además de la nacionalización del Banco de España, el aspecto más destacable de la Ley de Bases fue que definitivamente la supervisión de la banca privada se volvió a asignar al banco emisor.

La recuperación de las competencias supervisoras por parte del emisor se plasmó en una acción múltiple. Por un lado, se organizó el Servicio de Inspección de la banca privada, que tuvo un incremento de los recursos humanos empleados y, en consecuencia, aumentó el número y complejidad de las inspecciones realizadas a las entidades. Por otro, el Banco extendió su actuación normativa mediante la emisión de circulares que abordaban cuestiones tanto contables como de normativa prudencial. Además, se puso en marcha un Servicio Central de Información de Riesgos (CIR) sobre las operaciones de crédito de la banca, cajas de ahorro y demás entidades de crédito. Mediante la centralización estadística, la CIR del Banco de España elaboraría la estadística general del crédito y notificaría los casos que pudieran representar un riesgo excepcional o exceder de los límites prudenciales de la política de crédito. Finalmente, la norma de 1962 confería al Banco de España la competencia de centralizar la información de las estadísticas bancarias, que obligatoria y mensualmente los bancos le debían enviar. Por su parte, el emisor también podía solicitar a cualquier entidad, con carácter reservado, datos concretos sobre el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias.

El traspaso de las funciones de supervisión del ministerio al Banco de España implicó también un cambio en el enfoque de dicha supervisión, que dejó de centrarse en el mantenimiento de una situación de no competencia para orientarse hacia la estabilidad, a través del control del riesgo. Este cambio respondió, en parte, al aumento de la competencia en el sector bancario, impulsado por la especialización que introdujo la aparición de la banca industrial tras la normativa de 1962. A pesar del avance respecto a etapas anteriores y de una mayor atención al riesgo, la inspección bancaria en este período presentaba deficiencias evidentes. Como se ha señalado, la principal limitación era que las inspecciones se circunscribían al ámbito de cada entidad bancaria individual. Es decir, se podían inspeccionar bancos por separado, pero no se contemplaba el análisis de grupos bancarios en su conjunto, lo que a medio plazo tuvo consecuencias muy negativas.

Durante la década de 1960 la formalización de la supervisión bancaria a cargo del Banco de España fue un proceso lento, e inicialmente se creó una oficina mediadora con el Ministerio de Hacienda que no desapareció hasta 1970. La formalización supuso la realización de un mayor volumen de inspecciones, tanto periódicas como extraordinarias. Por ello, el Servicio de Inspección incrementó sus recursos humanos y organizativos. Desde el primer concurso-oposición a inspector, que fue de carácter interno, los concursos se repitieron en 1967 y en los primeros años de la década de 1970; el resultado fue que el número de inspectores se multiplicó por cuatro entre 1965 y el inicio de la crisis bancaria de 1977. Debe recordarse que desde 1971 el Banco asumió también la inspección de las cajas de ahorros, lo que implicó la incorporación de varios inspectores del ICCA. Además del número de inspectores e inspecciones, estas se comenzaron a extender a los bancos mayores, que hasta ese momento no habían sido sometidos a una inspección especial. Pese a estos avances con respecto a los años anteriores, el Banco continuó insistiendo al Gobierno, desde mediados de la década de 1960, como se ha señalado, en la necesidad de disponer de mayores instrumentos legales para intervenir en las entidades que presentaban problemas. Por otra parte, la estructura sancionadora seguía siendo la misma

que antes, muy poco eficaz y de una gran indulgencia, ya que la mayor parte de las ocasiones las irregularidades detectadas se saldaban con meras recomendaciones, penalización irrelevante y con escasa incidencia en la operativa bancaria. En este sentido el papel del CSB continuó siendo de carácter netamente corporativo, ya que sus recomendaciones generalmente tendían a rebajar las consecuencias de las irregularidades detectadas. Además, pese al creciente interés de la inspección por la concentración de riesgos en los créditos, no hay evidencia de que en las inspecciones se realizase un análisis en profundidad de la calidad de los activos de las entidades o de la actuación de sus administradores. Finalmente, aunque se produjo un cambio en esa dirección y se destinaron más recursos tanto a la Oficina de Inspección de la Banca privada como a la CIR, la falta de efectivos humanos era notoria. Todo este conjunto de dificultades limitó la capacidad de actuación de la inspección durante este período de expansión económica, y propició la acumulación de desequilibrios y riesgos que se precipitaron en la década siguiente.

El último capítulo de la historia de la supervisión bancaria española se escribe en relación con la severa crisis que el sector afrontó entre 1977 y 1985. Desde una perspectiva internacional, la década de 1970 fue un período de profundos cambios y transformaciones. El inicio de la mundialización de la economía a gran escala se reflejó, en el ámbito financiero, en el fin del régimen cambiario de Bretton Woods, el crecimiento de los flujos internacionales de capital y la internacionalización de la banca en los países occidentales. La creciente financiarización de la actividad económica y la expansión global del sistema bancario dificultaron la supervisión a escala nacional, al tiempo que surgían nuevos riesgos asociados al mercado exterior de divisas, siendo el caso más emblemático la crisis del banco alemán Herstatt en 1974. Esta crisis, junto con la preocupación generalizada por el control del riesgo en los mercados bancarios internacionales, motivó la creación ese mismo año del Comité de Basilea, considerado el primer intento global de establecer un organismo supervisor para la actividad bancaria. Los orígenes del comité pueden rastrearse en el Comité Permanente de Eurodivisas y en el Grupo de Contacto de la CEE, creado en 1972. Por su parte, en Estados Unidos también se emprendieron esfuerzos para adaptar su normativa y prácticas prudenciales a la creciente internacionalización de sus entidades bancarias, a través del Comité Directivo del Sistema de Regulación Bancaria Internacional de la Reserva Federal.

España, sin embargo, permanecía a comienzos de la década de 1970 al margen de las iniciativas organizativas supranacionales, y la evolución de su sistema de supervisión bancaria respondió fundamentalmente a factores internos, principalmente dos: por un lado, el proceso de liberalización financiera iniciado en la década anterior, y por otro, la crisis bancaria que estalló en la segunda mitad de los años setenta. Ambos fenómenos estuvieron, además, estrechamente relacionados. La liberalización financiera, que comenzó con la Ley de Bases de 1962, continuó durante los primeros años de la década de 1970. Entre 1969 y 1971 se procedió a la liberalización de determinados tipos de interés y, a partir de 1974, se relajaron de forma significativa los controles que el *statu quo* bancario ejercía sobre la apertura de sucursales, así como las normas para la creación de nuevas entidades. Esto supuso, en la práctica, la eliminación de las diferencias funcionales entre los bancos comerciales y los bancos industriales. No obstante, se mantuvo la intervención del Estado sobre la actividad bancaria a través de los coeficientes obligatorios de inversión. La progresiva liberalización en la apertura de sucursales fomentó una creciente competencia, ya que los bancos utilizaron la expansión geográfica como herramienta para atraer clientela, iniciando así una carrera acelerada por la captación de depósitos. Esta desregulación previa a la crisis propició una fuerte expansión de los

recursos financieros hasta finales de la década, especialmente en lo relativo a la captación de pasivo y a la concesión de crédito. Como resultado, en los últimos años del franquismo, el volumen de crédito concedido por la banca privada al sector privado no financiero alcanzó niveles comparables a los de los países más avanzados de Europa.

El acontecimiento más relevante de este período en materia de supervisión bancaria fue, sin duda, la irrupción de la crisis financiera que afectó a España entre 1977 y 1985. Este episodio constituye un auténtico punto de inflexión en la historia del control bancario en el país, y lo sitúa en consonancia con la literatura internacional que vincula los cambios regulatorios con las consecuencias de las crisis financieras. Como es bien sabido, la crisis económica e industrial de los años setenta tuvo un fuerte impacto sobre el sistema bancario, dada su estrecha vinculación con los sectores de la industria y la construcción. Las quiebras empresariales y el incremento de los impagos provocaron un alza significativa de las tasas de morosidad, lo que deterioró gravemente la rentabilidad del sistema bancario. Los bancos surgidos al amparo de la ley de 1962, en su mayoría de pequeño tamaño, fueron los más afectados. A ello se sumaron deficiencias en la gestión, un control inadecuado de los riesgos y una intensa competencia por la captación de depósitos a través de la expansión de sucursales, lo que disparó los costes de explotación.

La magnitud de la crisis fue notable: afectó a cerca de un tercio de los activos del sistema y al 18 % de los depósitos bancarios. En total, 29 bancos fueron intervenidos y otros 20, pertenecientes al grupo Rumasa, expropiados. Desde el punto de vista de la supervisión, el aspecto más significativo de esta crisis es que tuvo lugar en un marco normativo inadecuado y obsoleto, heredado de la década anterior y claramente insuficiente para hacer frente a la gravedad de la situación. Como se ha señalado, la falta de regulación en aspectos clave —como la valoración de activos, el tratamiento de la morosidad, el establecimiento de provisiones, la capacidad sancionadora o los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos— dejó al sistema desprotegido ante la magnitud de los problemas que afloraron. Cabe destacar, además, que muchos de los desequilibrios que estallaron durante esta etapa venían gestándose desde la década anterior y no habían sido corregidos por el régimen normativo y sancionador vigente. En última instancia, la crisis se desencadenó en un contexto supervisor centrado más en el control administrativo que en la garantía de la solvencia del sistema.

La crisis bancaria impulsó un cambio en el enfoque de la supervisión, que desde ese momento pasó a centrarse prioritariamente en la detección temprana de problemas de solvencia derivados del riesgo de crédito. Esta transformación se materializó, en primer lugar, a través de la emisión de circulares del Banco de España dirigidas a las entidades financieras, así como mediante el refuerzo de la labor inspectora y el incremento de los recursos humanos destinados a ella. En segundo lugar, se adoptaron soluciones prácticas adaptadas a las circunstancias específicas de cada banco con dificultades. Durante la crisis la magnitud de los problemas obligó a las autoridades, Banco de España y Ministerio de Hacienda, a adoptar decisiones con celeridad. Para ello, desde 1977 la estructura orgánica de la inspección en el seno del Banco de España se transformó, y la práctica supervisora aumentó y se hizo más sistemática. Así pues, se produjo un notable crecimiento de efectivos y de la formación del Servicio de Inspección, pero la crisis también contribuyó a unificar criterios en la labor inspectora, en aras de una mayor eficacia. Las sucesivas convocatorias a inspectores, sin el requisito de pertenecer a la plantilla del Banco desde 1979, permitió duplicar su número durante los años de la crisis. También se amplió y mejoró su formación, ya que la inspección se orientó más hacia la detección temprana de problemas de solvencia derivados del riesgo de crédito y no tanto a la comprobación del

cumplimiento de las normas contables sobre coeficientes o similares. También desde 1978 el Servicio de Inspección del Banco debió ocuparse de la actividad de la banca extranjera que inició su actividad tras su autorización a operar con la liberalización. La implementación de mecanismos de resolución de los problemas se llevó adelante de manera tentativa, a medida que aquellos se sucedían, en un continuado proceso de *learning by doing* en el que el Banco de España colaboró estrechamente con los actores implicados, el Gobierno y el sector. Los problemas aparecidos en los primeros bancos con dificultades se abordaron con los instrumentos existentes, recomendaciones y sanciones, pero también con soluciones creadas exprofeso, tratando de salvar a las entidades viables. Si esto no era posible, se trataba de que la quiebra se llevara a cabo de la forma menos costosa posible, mediante mecanismos legales y administrativos específicos, entre los que destacaron la creación del FGD y de la CB. El primero, acorde con la normativa europea e internacional, sigue constituyendo un elemento del control prudencial actual.

Además, la ley de junio de 1980 reafirmó al Banco de España como responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero, y propició un nuevo ajuste orgánico sobre el control y disciplina de las entidades financieras, específicamente bajo el control del Consejo Ejecutivo. También se dotó al Banco de España de mayor poder de actuación, transformando las circulares, que se venían publicando desde mediados de los sesenta, de meras recomendaciones a normativas de obligado cumplimiento. El último flanco de la política prudencial y supervisora que propició la crisis se refiere a la incorporación de las auditorías externas, recomendadas por el Banco de España desde 1978, y que en esos años se implantaron en la banca española de la mano de las auditoras generalmente extranjeras.

Finalmente, desde un punto de vista normativo, las sucesivas leyes de 1980 (Ley de Órganos Rectores y la Ley de 1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito) fueron los marcos de actuación con que contó el Banco de España durante esa década para reafirmarse como responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero. Estas leyes se complementaron con las diversas circulares y órdenes que entre 1980 y 1987 afectaron a los diferentes tipos de entidades de crédito (no solo bancos) sobre la homogeneización de los modelos de balances, valoración de activos, determinación de beneficios, etc. Finalmente, debe también destacarse que desde 1986 la entrada de España en la UE, y posteriormente en el Sistema Monetario Europeo, supuso la transposición de normativas comunitarias, mediante decretos tendentes a adaptar el funcionamiento del sector y de la supervisión a las Directivas de Coordinación Bancaria en asuntos tales como solvencia y operaciones bancarias (1985), o la prevención del blanqueo de capitales (1993), entre otros.

En suma, la crisis sistémica de la banca española de 1977-1985 y su resolución pusieron fin a la etapa *histórica* y *doméstica* de la supervisión bancaria en España, ya que desde la incorporación al marco europeo e internacional durante la década de 1990 el control de la actividad bancaria ha ido adoptando los estándares supranacionales establecidos en los sucesivos Acuerdos de Basilea. Como se explicó en el capítulo anterior, entre 2009 y 2013 se pusieron en marcha los principales mecanismos de supervisión financiera a escala europea. La implementación de normativa supranacional ha implicado un cambio significativo en las funciones de supervisión atribuidas al Banco de España. Así, la entidad tiene la responsabilidad de supervisar directamente a las entidades españolas menos significativas, pero también colabora con el BCE en las inspecciones *in situ* y en el seguimiento continuo de las entidades significativas españolas;

también realiza actividades de supervisión sobre otras entidades financieras (sociedades de garantía recíproca y establecimientos de cambio de moneda, entre otras). Uno de los cambios más destacables en materia de supervisión en los últimos años es la complementación de los instrumentos supervisores de carácter microprudencial con el desarrollo de un enfoque macroprudencial para afrontar situaciones de riesgo sistémico. En ese contexto, el Banco de España actúa como supervisor microprudencial, analizando entidades concretas y preparando planes de recuperación, medidas de intervención temprana o declaración de inviabilidad. Asimismo, participa en el diseño de políticas macroprudenciales destinadas a garantizar la estabilidad del sistema financiero. En ese contexto, el Banco de España sigue desempeñando un papel crucial en la supervisión bancaria, si bien la mayor integración financiera internacional, los procesos de liberalización y los cambios tecnológicos, entre otros factores, han puesto de manifiesto la necesidad de una supervisión más robusta y coherente a nivel europeo (e internacional) que, además, se adapte a los desafíos actuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agarwal, Sumit, David Lucca, Amit Seru y Francesco Trebbi. (2014). "Inconsistent Regulators. Evidence from Banking". *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), pp. 889-938. <https://doi.org/10.1093/qje/qju003>
- Alonso Olea, Eduardo José. (2002). "El Crédito de la Unión Minera. 1901-2002". *Historia Contemporánea*, 24, pp. 323-353.
- Álvarez Llano, José Miguel, y Roberto Andreu García. (1986). *Una historia de la banca privada en España*. Orbis.
- Álvarez Rendueles, José Ramón. (1984). «El tratamiento de las crisis bancarias en España». En *Crisis bancarias. Soluciones comparadas*. UIMP y AEB, pp. 25-54.
- Ansón, Rafael. (2014). *La ley y el reglamento de 1848 sobre compañías mercantiles por acciones*. [Tesis de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/entities/publication/f761e481-2999-4414-9257-427cd26cd9b6>
- Armour, John, Dan Awrey, Paul Davies, Luca Enriques, Jeffrey Gordon, Colin Mayer y Jennifer Payne. (2016). *Principles of Financial regulation*. Oxford University Press.
- Bähre, Inge Lore. (1984). "Economic Development and Banking Supervision from 1934 to Today". En *German Yearbook on Business History 1983*. Springer, pp. 95-106.
- Banco de España. *Boletín Económico del Banco de España*.
- Banco de España. *Circulares*.
- Banco de España. *Memorias Anuales*.
- Banco de España. *Memorias Anuales de la Central de Información de Riesgos*.
- Banco de España. (1979). *Sistema financiero español. Su regulación jurídica*. Centro de Formación y Perfeccionamiento del Banco de España.
- Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Banco de España. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Arc/Fic/InformeCrisis_Completo_web.pdf
- Banco de Pagos Internacionales. (2006). *Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Metodología de los Principios Básicos*. Basilea Press & Communications. <https://www.bis.org/publ/bcbs130esp.pdf>
- Berg, Sijbjoorn Atle, y Øyvind Eitrheim. (2012). "Lessons from the World Financial Crisis for the Central Bank of Norway. The Approach to Monetary Policy and Financial Stability". En Jacob Braude, Zvi Eckstein, Fischer Atanley y Karmit Flug (eds.), *The Great Recession. Lessons for Central Bankers*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9447.003.0016>
- Berges, Ángel, Emilio Ontiveros y Francisco J. Valero. (2012). "La Unión Bancaria desde una perspectiva española". *Documento de trabajo Opex*, 71. Fundación Alternativas. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/59c2026e6fcc8adbd108425c330b3454.pdf>
- Bernal, Miguel. (2004). "La regulación de las sociedades anónimas y la información contable publicada en la Gaceta de Madrid a mediados del siglo XIX". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 33(120), pp. 65-94.
- Betrán, Concha, y María A. Pons. (2017). "Two great banking crises and their economic impact compared Spain 1976/1977 and 2008". *Revista de Historia Económica*, 35(2), pp. 241-274.
- Betrán, Concha, y María A. Pons. (2019). "Understanding Spanish financial crises severity, 1850-2015". *European Review of Economic History*, 23(2), pp. 175-192.
- Blasco, Yolanda. (2016). "Regulación bancaria y bancos provinciales en España". En Carles Sudrià y Yolanda Blasco (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA, pp. 83-110.
- Blasco, Yolanda. (2019). "Reputation and the Palmer rule in the origins of banking in Spain". *Revista de Historia Económica*, 37(1), pp. 139-167.
- Blasco, Yolanda, y Pilar Nogués-Marco. (2007). "The Accounting Mirror of the Banking Business. The Bank of Barcelona (1845-1856)". *De Computis. Spanish Journal of Accounting History*, 7, pp. 3-37.
- Blasco, Yolanda, y Carles Sudrià. (2010). *El Banco de Barcelona (1844-1874), historia de un banco emisor*. LID Editorial.
- Blasco, Yolanda, y Carles Sudrià. (2016). *El Banc de Barcelona, 1874-1920. Decadència i fallida*. Universitat de Barcelona.
- Bojinov, Bojidar. (2015). "Flashes from the Past. The Origin and Development of Banking in Bulgaria". *MPRA Paper*, 67233. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2674536.
- Buttigieg, Christopher P., John Consiglio y Gerd Sapiano. (2020). "A Critical Analysis of the Rationales for Financial Regulation Part II. Objectives of Financial Regulation". *European Company and Financial Law Review*, 17(5), pp. 43-477.
- Cabana, Francesc. (1989). *Banca Catalana. Diari personal*. Tibidabo.
- Calomiris, Charles W., y Robert E. Litan. (2000). "Financial Regulation in a Global Marketplace". *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*, pp. 283-323. <https://muse.jhu.edu/pub/11/article/26613/pdf>
- Cambó, Francisco. (1921). "Discurso del Ministro de Hacienda F. de A. Cambó ante el Congreso de los Diputados el 26 de octubre de 1921". En *Ordenación Bancaria de España*. Ministerio de Hacienda.
- Capie, Forrest. (2010). *The Bank of England. 1950-1979*. Cambridge University Press.
- Cárdenas, Amalia. (2013). "The Spanish Saving Banks Crisis. History, Causes and Responses". *IN3 Working Paper series*. WP13-003. <https://pdfs.semanticscholar.org/239a/5ca59a055be90b838a4c941ee13abee818f0.pdf>
- Casasnovas, Miguel Ángel, y Carles Manera. (2016). "El Banco Balear (1864-1874)". En Carles Sudrià y Yolanda Blasco (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA, pp. 578-595.
- Castañeda, Lluís. (2001). *El Banco de España (1874-1900). La red de sucursales y los nuevos servicios, financieros*. (Estudios de Historia Económica, 41). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/7380>
- Chambost, Isabelle, y Béatrice Touchelay. (2023). "La 'vérification des comptes' des banques nationalisées. tâtonnements réglementaires et conflits de compétences (1945-1966)". En Jean-Luc Mastin y Béatrice Touchelay (dirs.), *Des*

- banques sous surveillance? Pour une histoire du contrôle bancaire depuis le XIXe siècle*. Presses Universitaires du Septentrion, pp. 73-91.
- Christensen, Benedictine Vibe. (1986). "Switzerland's Role as an International Financial Center". *Occasional paper IMF*, 1986/004. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9780939934744/9780939934744.xml>
- Comín, Francisco, Pablo Martín-Aceña y Miguel A. Martorell. (2000). "Trece ministros de Hacienda del primer tercio del siglo XX". En Francisco Comín (ed.), *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*. Pressas Universitarias de Zaragoza, pp. 7-22.
- Conti-Brown, Peter, y Sean Vanatta. (2021). "The Logic and Legitimacy of Bank Supervision. The Case of the Bank Holiday of 1933". *Business History Review*, 95(1), pp. 87-120.
- Conti-Brown, Peter, y Sean Vanatta. (2025). *Private Finance, Public Power. A History of Bank Supervision in America*. Princeton University Press.
- Cooke, Peter. (1981). "Supervising Multinational Banking Organizations. Evolving Techniques for Cooperation Among Supervisory Authorities". *Journal of International Law*, 3, pp. 46-64. <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1323&context=jil>
- Corporación Bancaria. *Memorias Anuales*.
- Cruz Roche, Ignacio. (1974). "La política de expansión de la empresa bancaria española". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 3(10), pp. 671-684.
- Cuervo, Álvaro. (1988). *La crisis bancaria en España, 1977-1985*. Ariel.
- Cuevas, Joaquim. (2016). "Las primeras sucursales del Banco de España, 1858-1874". En Carles Sudrià y Yolanda Blasco-Martel (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Editorial Fundación BBVA, pp. 418-451.
- Cuevas, Joaquim. (2018). "¿Revolución liberal sin revolución financiera? Banca y moneda en España, 1780-1874". *Áreas. Revista de Ciencias Sociales*, 37, pp. 179-193. <https://revistas.um.es/areas/article/view/335571>
- Cuevas, Joaquim, Josep Dols y María A. Pons. (2025). "Competition, financial regulation, and banking supervision during the Franco regime". Comunicación presentada en el XIV Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Las Palmas de Gran Canaria. No publicado.
- Cuevas, Joaquim, Pablo Martín-Aceña y María A. Pons. (2021). "How local conditions affect global banking. The case of BBVA and Santander". *Revista de Historia Industrial*, 30(81), pp. 189-227.
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2022). "Reformas y cambios en el sistema financiero durante la Transición, 1974-1992". En Joseba de la Torre y Mar Rubio-Varas (eds.), *Economía en Transición. Del tardofranquismo a la democracia*. Marcial Pons, pp. 183-221.
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2023). "La formalisation de la supervision bancaire en Espagne au XIXe siècle. une expérience précoce mais infructueuse". *Revue française d'histoire économique*, 20(II), pp. 30-47.
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2024). "Regulation is Good But not Enough. The Historical origins of Banking Supervision in Spain, 1850-1936". *Business History*, 67(4), pp. 1-26. <https://doi.org/10.1080/00076791.2024.2361705>
- Cuevas, Joaquim, y María A. Pons. (2025a). "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. (2025b). "Between State Control and Banking Power. Spanish Banking Supervision Under Franco (1940-1975)". *Enterprise & Society*, first view, pp. 1-25. <https://doi.org/10.1017/eso.2025.10083>
- De Juan, Aristóbulo. (1984). "La supervisión de las entidades de crédito y ahorro en España". En *Crisis bancarias. Soluciones comparadas*. UIMP y AEB, pp. 111-129.
- De Juan, Aristóbulo. (2017). *De buenos banqueros a malos banqueros*. Marcial Pons.
- 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
- De la Torre, Joseba, y Mar Rubio-Varas. (2015). *La financiación exterior del desarrollo industrial español a través del IEME (1950-1982)*. (Estudios de Historia Económica, 69). Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/roja69.pdf>
- Demirgüç-Kunt, Asli, y Enrico Detragiache. (2002). "Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation". *Journal of Monetary Economics*, 49(7), pp. 1373-1406.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane y Luc Laeven. (2008). "Determinants of deposit-insurance adoption and design". *Journal of Financial Intermediation*, 17(3), pp. 407-438.
- Dionne, Georges. (2003). "The Foundations of Banks' Risk regulation. A review of Literature". *CIRPEE Working Paper*, 03-46. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=481702
- 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.
- Drach, Alexis. (2020). "Supervisors against regulation? The Basel Committee and country risk before the International Debt Crisis (1976-1982)". *Financial History Review*, 27(2), pp. 210-233.
- Drach, Alexis. (2023). "Le contrôle bancaire à l'épreuve de l'international. Les années 1970 et 1980". En Jean-Luc Mastin y Béatrice Touchelay (dirs.), *Des banques sous surveillance? Pour une histoire du contrôle bancaire depuis le XIXe siècle*. Presses Universitaires du Septentrion, pp. 203-218.
- Drach, Alexis, y Olivier Feiertag. (2018). "The meaning of globalisation. Banking regulation and financial globalisation from the 20th to the 21st century". *Monde*, 13(1), pp. 133-154. <https://doi.org/10.3917/mond1.181.0133>
- Edey, Malcome, y Ketil Hviding. (1995). "An Assessment of Financial Reform in OECD Countries". *OECD Economics Department Working Papers*, 154. OECD Publishing. [https://one.oecd.org/document/OCDE/GD\(95\)60/en/pdf](https://one.oecd.org/document/OCDE/GD(95)60/en/pdf)
- Englert, Roy T. (1979). "Bank Supervision in Historical Perspective". *The Business Lawyer*, 34(4), pp. 1659-1677.
- Faus Mompert, Enrique. (2001). *Regulación y desregulación. Notas para la historia de la banca española*. Península.
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). (2018). "The Banking Crises of the 1980s and Early 1990s. Summary and Implications". En *History of the Eighties. Lessons for the Future*. Federal Deposit Insurance Corporation.
- Feldberg, Chester B., Edward J. Kane y Grant Reuber. (1990). "The supervisory implications of financial globalization. Three views". *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, 14, pp. 30-38.

- Fernández-García, Lucía. (2017). *Nuevo marco de regulación y supervisión prudencial bancaria. Resiliencia de las entidades de crédito en el ámbito de la solvencia y liquidez*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Málaga. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/15990>
- Ferrary Merino, José Manuel. (2024). "El Banco de España frente a los primeros casos de quiebra, fraude y pánico bancario en los años del desarrollismo". *Investigaciones Históricas, Época Moderna y Contemporánea*, 44, pp. 721-749. <https://doi.org/10.24197/ihemc.44.2024.721-749>
- Fondo de Garantía de Depósitos. *Memorias Anuales*.
- 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.
- García Ruiz, José Luis. (2001). «La banca extranjera en España tras la Restauración, 1874-1936». En Carles Sudrià y Daniel Tirado (eds.), *Peseta y protección. Comercio exterior, moneda y crecimiento económico en la España de la Restauración*. Universitat de Barcelona.
- García Ruiz, José Luis. (2002). «Los arreglos interbancarios durante el franquismo». *Revista de Historia Económica*, 20(2), pp. 365-386.
- García Ruiz, José Luis. (2017). «La relación banca-industria en España (1950-2015). Una revisión desde la manufactura». Comunicación presentada en el XIV Congreso de la Asociación Española de Historia Económica. Salamanca. https://media.timtul.com/media/web_aehe/_wp-content_uploads_2016_01_GARCIA-RUIZ.pdf
- Gigliobianco, Alfredo. (2009). "Introduction. Regulatory Responses to Financial Crises. In Search of a Pattern". En Alfredo Gigliobianco y Gianni Toniolo (eds.), *Financial Markets Regulation in the Wake of Financial Crises. The Historical Experience*. Banca d'Italia Eurosystem, pp. 9-14. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2009-0001/1_volume_regolazione.pdf
- Glasner, David. (1989). *Free banking and monetary reform*. Cambridge University Press.
- Goodhart, Charles. (2011). *The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years 1974-1997*. Cambridge University Press.
- Goodhart, Charles, y Dirk Schoenmaker. (1992). "Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies". *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Anno 51, (9/12), pp. 353-439. <https://www.jstor.org/stable/pdf/23247860.pdf>
- Greenbaum, Stuart. I., y Anjan V. Thakor. (2007). *Contemporary Financial Intermediation*. Academic Press.
- 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.
- Gual, Jordi. (1999). "Deregulation, Integration, and Market Structure in European Banking". *Journal of the Japanese and International Economies*, 13(4), pp. 372-396.
- Hall, Maximilian. (1993). *Banking Regulation and Supervision. A Comparative Study of the UK, USA and Japan*. Edward Elgar Publishing.
- Hall, Maximilian. (1999). *Handbook of Banking Regulation and Supervision in the United Kingdom*. Edward Elgar Publishing.
- Hotori, Eji, y Mikael Wendschlag. (2019). "The Formalization of Banking Supervision in Japan and Sweden". *Social Science Japan Journal*, 22(2), pp. 211-228.
- Hotori, Eji, Mikael Wendschlag y Thibaud Giddey. (2022). *Formalization of Banking Supervision, 19th-20th Centuries*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-16-6783-1>
- Hoyo, Andrés. (2017). "La estructura patrimonial de las sociedades de crédito españolas en las primeras etapas del crecimiento moderno". En Daniel Díaz, Andrés Hoyo y Carlos Marichal (eds.), *Orígenes de la Globalización bancaria. Experiencias de España y América Latina*. Genuve Ediciones/Colegio de México, pp. 81-119.
- Iglesias Sarriá, Cristina. (1989). "Incorporación de las entidades de crédito de ámbito operativo limitado a la Central de Información de Riesgos". *Boletín Económico - Banco de España*, diciembre, pp. 47-51.
- Izquierdo, Manuel. (2012). "La supervisión pública sobre las entidades bancarias". En Manuel Rebollo (dir.), *Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba. <https://helvia.uco.es/handle/10396/11379>
- James, Harold. (2020). *Making a Modern central Bank. The Bank of England, 1974-2003*. Cambridge University Press.
- Jorge-Sotelo, Enrique. (2022). "Politicians, bankers and the Great Depression. The Spanish banking crisis of 1931". *European Association Banking History Papers*, 22-01. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/265141/1/1818032465.pdf>
- Jorge-Sotelo, Enrique. (2023). "El Banco de Cataluña (1920) y Eduard Recasens (1884-1939)". En Gabriel Tortella y Gloria Quiroga (dirs.), *Bancos y banqueros. Dos siglos de crédito privado en España y sus protagonistas*. Comares, pp. 201-234.
- Kyer, Clifford I. (2017). *From Next Best to World Class. The People and Events That Have Shaped the Canada Deposit Insurance Corporation 1967-2017*. CDIC-SADC. https://publications.gc.ca/collections/collection_2018/sadc-cdic/CC394-4-2017-eng.pdf
- Laeven, Luc, y Fabián Valencia. (2013). "Systemic Banking Crises Database". *IMF Economic Review*, 61 (2), pp. 225-270. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>
- Lara, María Lidón. (2017). *La actividad pública de supervisión financiera. Reforma y responsabilidad de la Administración*. [Tesis de doctorado]. Universitat Jaume I. <https://www.tdx.cat/handle/10803/404532?locale-attribute=es#page=1>
- Lluch, Ernest, y Salvador Almenar. (2000). "Difusión e influencia de los economistas clásicos en España". En Enrique Fuentes Quintana (dir.), *Economía y economistas españoles. La economía clásica*. Galaxia-Gutenberg, pp. 93-170.
- Marichal, Carlos. (2017). "De la banca privada a la gran banca. Antonio Basagoiti Arteta y la internacionalización de la banca en México y España, 1880-1911". En Daniel Díaz, Andrés Hoyo y Carlos Marichal (eds.), *Orígenes de la globalización bancaria. experiencias de España y América Latina*. Genuve Ediciones/Colegio de México, pp. 155-177.
- Martín-Aceña, Pablo. (1985). "Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844-1935". En Nicolás Sánchez-Albornoz (ed.), *La modernización económica de España 1830-1930*. Alianza Editorial, pp. 121-146.

- Martín-Aceña, Pablo. (1993). *La creación de sociedades en Madrid (1830-1848). Un análisis del primer Registro Mercantil*. Documento de trabajo, Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública.
- Martín-Aceña, Pablo. (2000). *El Servicio de Estudios del Banco de España, 1930-2000*. Banco de España.
- Martín-Aceña, Pablo. (2005). «La conformación histórica de la banca en España». *Mediterráneo Económico*, 8, pp. 21-44. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159261>
- Martín-Aceña, Pablo. (2006). «El sistema financiero». En Pablo Martín Aceña y Elena Martínez Ruiz (eds.), *La economía de la guerra civil*. Marcial Pons, pp. 393-430.
- 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. (2012). *El oro de Moscú y el oro de Berlín: finanzas y expolio en tiempos de guerra*. RBA Libros.
- 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.
- Martín-Aceña, Pablo. (2017). *The Banco de España, 1782-2017. The History of a Central Bank*. (Estudios de Historia Económica, 73). Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconómica/Files/roja73e.pdf>
- Martín-Aceña, Pablo. (2022). «La economía española durante la Primera Guerra Mundial. expansión e inestabilidad». 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. 11-37. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconómica/Fic/BE-EHE-76.pdf>
- Martín-Aceña, Pablo, Yolanda Blasco y Joaquim Cuevas. (2016). *El Instituto de Crédito Oficial, 1971-2015*. Dextra Editorial.
- Martín-Aceña, Pablo, y Pilar Nogués-Marco. (2013). «Crisis bancarias en la historia. Del Antiguo Régimen a los orígenes del capitalismo moderno». En Francisco Comín y Mauro Hernández (eds.), *Las crisis económicas en España, 1300-2012. Lecciones de la Historia*. Alianza Editorial, pp. 141-167.
- Martín-Aceña, Pablo, María A. Pons y Concha Betrán. (2014). «150 Years of Financial Regulation in Spain. What Can We Learn?». *Journal of European Economic History*, 43(1), pp. 35-81.
- Martínez-Ruiz, Elena. (2003). «La distribución de divisas en el sector industrial. Poder público y poder privado en lucha por las divisas». *Historia y Política*, 9, pp. 95-122.
- Martínez-Ruiz, Elena. (2022). «El tránsito del Banco de España hacia un banco central». 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. 77-98. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconómica/Fic/BE-EHE-76.pdf>
- Martínez Soto, Ángel, y Joaquim Cuevas. (2004). «La expansión y consolidación de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero español, 1880-1936». *Revista de Historia Económica*, 22(1), pp. 65-110.
- 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.
- Masciandaro, Donato, y Marc Quintyn. (2013). «The Evolution of Financial Supervision. The Continuing Search for the Holy Grail». En Morten Balling y Ernest Gnan, *50 Years of Money and Finance. Lessons and Challenges*. SUERF.
- Mastin, Jean-Luc. (2023a). «Introduction». En Jean-Luc Mastin y Béatrice Touchelay (dir.), *Des banques sous surveillance? Pour une histoire du contrôle bancaire depuis le XIXe siècle*. Presses Universitaires du Septentrion, pp. 13-49.
- Mastin, Jean-Luc. (2023b). «Control... Did you say control? (or supervision?). How to grasp the historical metamorphoses and varieties of banking supervision and control?». *Revue française d'histoire économique*, 20(II), pp. 12-28.
- Mastin, Jean-Luc, y Béatrice Touchelay (dir.). (2023). *Des banques sous surveillance? Pour une histoire du contrôle bancaire depuis le XIXe siècle*. Presses Universitaires du Septentrion.
- Menand, Lev. (2019). «Why Supervise Banks? The Foundations of the American Monetary Settlement». *Vanderbilt Law Review*, 951. https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4123&context=faculty_scholarship
- Ministerio de Fomento. (1910). *Antecedentes legislativos nacionales y extranjeros y Proyecto de Ley de Inspección de Bancos y sociedades anónimas*. Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos.
- Ministerio de Hacienda. (1921). *Ordenación Bancaria de España. Antecedentes y elementos para el estudio del problema bancario español. Proyecto de Ley de D. Francisco de A. Cambó sobre régimen ulterior de la banca de emisión y de la banca privada*. Gráficas Reunidas.
- Mishkin, Frederik S. (2001). «Prudential Supervision. Why Is It Important and What Are the Issues?». En Frederik S. Mishkin (ed.), *Prudential Supervision. What Works and What Doesn't*. University of Chicago Press, pp.1-29.
- Mitchener, Kris James. (2005). «Bank Supervision, Regulation, and Instability during the Great Depression». *The Journal of Economic History*, 65(1), pp. 152-185.
- Mitchener, Kris James. (2007). «Are Prudential Supervision and Regulation Pillars of Financial Stability? Evidence from the Great Depression». *The Journal of Law & Economics*, 50(2), pp. 273-302.
- 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.
- Molteni, Marco, y Pellegrino, Dario. (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>
- Moreno, Rafael. (2009). *Los servicios de inspección del Banco de España. Su origen histórico, 1867-1896*. (Estudios de Historia Económica, 53). Banco de España. <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/historia-economica/servicios-inspeccion-banco-espana-su-origen-historico-18671896.html>
- Mori, Nobuchika. (2016). *From static regulation to dynamic supervision*. Keynote in 31st Annual General Meeting of the International Swap and Derivatives Association. <https://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/20160413/01.pdf>
- Muñoz, Juan. (1978). *El poder de la banca en España*. Zero Editorial.
- Muñoz, Juan. (1988). *El fracaso de la burguesía financiera catalana. La crisis del Banco de Barcelona*. Endymion.
- Norton, Joseph. (1991). «The Bank of England's lament. The struggle to maintain the traditional supervisory practices of 'moral suasion'». En Joseph Norton (ed.), *Bank regulation and supervision in the 1990s*. Lloyd's of London Press, pp. 7-30.
- 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. 90-94. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/BE-EHE-76.pdf>
- Olariaga, Luis. (1933). *La política monetaria en España*. Librería de Victoriano Suárez.
- Pascual-Domènech, Pere. (2016). «El Banco de Reus (1862-1874)». En Carles Sudrià y Yolanda Blasco-Martel (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Editorial Fundación BBVA, pp. 523-539.
- Peltz, Sam. (1976). "Towards a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19(2), pp. 211-240.
- 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://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/15/MAYO%202015/restfin2015281.pdf>
- Pérez de Armiñán, Gonzalo. (1973). «La autoridad y la regulación monetaria, crediticia y de cambios». *Revista de Economía Política*, 64, pp. 77-115.
- Pérez García, María Pilar. (1991). *La bancarrota de un banco emisor. el Banco de Valladolid*. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Pérez García, Pilar. (2016). «El Banco de Palencia (1863-1874)». En Carles Sudrià y Yolanda Blasco-Martel (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Editorial Fundación BBVA, pp. 505-523.
- Pons, María A. (2001a). «La evolución del sistema bancario español en el siglo XX. Una perspectiva comparada». *Estudis d'història econòmica*, 17-18, pp. 177-212.
- Pons, María A. (2001b). «Oligopolio y tipos de interés en la Banca española, 1942-1975». *Revista de Historia Económica*, 19 (3), pp. 679-706.
- Pons, María A. (2002). *Regulating Spanish banking, 1939-1975*. Ashgate.
- Pons, María. A. (2011). «Las principales reformas del sistema financiero español». En José Luis Malo de Molina y Pablo Martín-Aceña (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza, pp. 87-116.
- 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://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/EstudiosHistoriaEconomica/Fic/BE-EHE-76.pdf>
- Pons, María A., y Joaquim Cuevas. (2024). «La banca regional en España desde sus orígenes hasta su desaparición. El Banco de Valencia». En María José Vargas-Machuca y José Víctor Arroyo Martín (eds.), *Grandes bancos españoles*. Universidad de Jaén, pp. 165-204.
- Pons Pons, Jerònia. (2008). "Multinational Enterprises and Institutional Regulation in the Life-Insurance Market in Spain, 1880-1935". *Business History Review*, 82(1) pp. 87-114.
- Pons, Jerònia, y María A. Pons (coord.). (2010). *Investigaciones históricas sobre el Seguro español*. Fundación Mapfre.
- 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 previsión de insolvencias de entidades de crédito. Presente, futuro y pasado». *Notas de Estabilidad Financiera*, 1, pp. 7-94.
- Pueyo, Javier. (2003). «Oligopolio y competencia en la banca española del siglo XX. concentración económica y movilidad intra-industrial, 1922-1995». *Revista de Historia Económica*, 21(1), pp. 147-195.
- Pueyo, Javier. (2006). *El comportamiento de la gran banca en España (1921-1974)*. (Estudios de Historia Económica, 48). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/7386>
- Registro de Economistas Auditores (REA) (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
- Reinhart, Carmen, y Kenneth Rogoff. (2008). *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Reis, Jaime. (1995). "Portuguese banking in the Inter-War Period". En Charles Feinstein (ed.), *Banking, Currency, and Finance in Europe Between the Wars*. Clarendon Press, pp. 472-501.
- Ríu, Emilio (dir). (1916). *Revista Nacional de Economía*, 1(3), agosto-septiembre.
- Robertson, Ross M. (1968). *The Comptroller and Bank Supervision. A Historical Appraisal*. Office of the Comptroller of the Currency.
- Ródenas, Clementina. (1978). *Banca i industrialització. El cas valencià, 1840-1880*. Banc de Promoció de Negocis.
- Rojo Fernández Río, Ángel José. (1988). "Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 8(29), pp. 113-164.
- Roldán, Santiago, José Luis García Delgado y Juan Muñoz. (1973). *La formación de la sociedad capitalista en España*. Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Royes, Adrià. (1999). *El Banc de Terrassa en el marc de la decadència bancària catalana, 1881-1924*. Proa.
- Sánchez-Ballesta, Juan Pedro, y Mercedes Bernal. (2010). "Monitoring, reputation and accountability in issuing banks in mid-nineteenth-century Spain". *Explorations on Economic History*, 47, pp. 403-419.
- Sánchez Calero, Francisco Javier. (1983). «La crisis bancaria y la crisis del Derecho concursal. orientaciones de política legislativa en el momento presente». *Revista de derecho bancario y bursátil*, 3(11), pp. 533-552.
- Santillán, Ramón. (2014). «Reglas de funcionamiento de la central de información de riesgos del Banco de España (CIRBE)». En Lorenzo Prats Albentosa, Matilde Cuena Casas y Carlos Alonso Martínez (coords.), *Préstamo responsable y ficheros de solvencia*. Thomson Reuters Aranzadi, pp. 407-476.
- Santos, Tano. (2014). «Antes del diluvio. The Spanish Banking System in the First Decade of the Euro Area». *Columbia Business School Research Archive*, March.
- Saurina, Jesús. (2011). «Integración, competencia y estabilidad del sistema financiero». En José Luis Malo de Molina y Pablo Martín-Aceña (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza, pp. 337-374.
- Saurina, Jesús, y Carlos Trucharte. (2007). «Un análisis de la contribución de la Central de Información de Riesgos a la eficiencia del sistema financiero español». *Papeles de Economía Española*, 114, pp. 143-155.
- 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.

- Schonner, Heidi Mandanis. (2003). "Central Banks' Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom". *Brooklyn Journal of International Law*, 28(2), pp. 411-444.
- Serrano Sanz, José María. (2000). "Técnica sin disciplina en los años de flotación, 1974-1989". En José Luis García Delgado y José María Serrano Sanz (eds.), *Del real al euro Una historia de la peseta*. La Caixa, pp. 151-168. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee21_esp.pdf
- Shiro, Yabushita, e Inoue Atsushi. (1993). "The Stability of the Japanese Banking System. A Historical Perspective". *Journal of the Japanese and International Economies*, 7(4), pp. 387-407.
- Shizume, Masato. (2009). "The Japanese economy during the interwar period. instability in the financial system and the impact of the World Depression". *Bank of Japan Review*, May, E-2. https://www.boj.or.jp/en/research/wps_rev/rev_2009/data/rev09e02.pdf
- Singh, Dalvinder. (2013). "The Role of External Auditors in Bank Supervision. A Supervisory Gatekeeper". *International Lawyer*, 47(1), pp. 65-97.
- Stigler, George. (1971). "The Economic Theory of Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, pp. 3-21.
- Sudrià, Carles. (2013). "La crisis de 1866. El Estado, los ferrocarriles y los bancos". En José Antonio Gutiérrez Sebares y Francisco Javier Martínez (eds.), *Cinco estudios sobre crisis económicas en la historia de España*. Universidad de Cantabria, pp. 129-164.
- Sudrià, Carles. (2014). «Las crisis bancarias en España. Una perspectiva histórica». *Estudios de Economía Aplicada*, 32 (2), pp. 473-486.
- Sudrià, Carles. (2016a). «La banca emisora provincial y la economía española. dinero y crédito». En Carles Sudrià y Yolanda Blasco (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA, pp. 141-192.
- Sudrià, Carles. (2016b). «La experiencia de la pluralidad de emisión en Europa». En Carles Sudrià y Yolanda Blasco (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA, pp. 41-80.
- Sudrià, Carles. (2017). «Pluralidad de emisión y formación de un sistema bancario moderno. Europa y España». En Daniel Díaz, Andrés Hoyo y Carlos Marichal (eds.), *Orígenes de la Globalización bancaria. experiencias de España y América Latina*. Genuve Ediciones/Colegio de México, pp. 31-80.
- Sudrià, Carles, y Yolanda Blasco (eds.). (2016). *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2016_Sudria_Pluralidad_Emisiones.pdf
- Tafunell, Xavier. (2005). «Empresa y bolsa». En Albert Carreras y Xavier Tafunell. *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*. Fundación BBVA, pp. 707-833. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2006_estadisticas_historicas.pdf
- Tedde, Pedro. (1974). "La banca española en la Restauración (1874-1914)". En Gabriel Tortella (ed.), *La banca española en la Restauración*. Banco de España, pp. 211-490.
- Tedde, Pedro. (1999). *El Banco de San Fernando (1829-1856)*. Alianza-Banco de España.
- Tedde, Pedro. (2015). *El Banco de España y el Estado liberal (1847-1874)*. Gadir-Banco de España.
- Tedde, Pedro. (2019). *La evolución del Banco de España como banco central (1782-1914). Una aproximación de historia comparada*. Real Academia de la Historia.
- Torrejón, Juan, y Rafael Higuera. (2016). «Los bancos de Cádiz (1846-1874)». En Carles Sudrià y Yolanda Blasco (eds.), *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*. Fundación BBVA, pp. 244-270.
- Tortella, Gabriel. (1968). «El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España. 1829-1869». *Moneda y Crédito*, 104, pp. 69-84.
- Tortella, Gabriel. (1970). «El Banco de España 1829-1939». En VVAA, *El Banco de España. Una historia económica*. Banco de España, pp. 261-313.
- Tortella, Gabriel. (1973). *Los orígenes del capitalismo en España. Banca, Industria y Ferrocarriles en el siglo XIX*. Tecnos.
- Tortella, Gabriel. (2001). «El Banco Central en el período de entreguerras o como llevar a una empresa a la ruina». *Estudios d'Història Econòmica*, 17-18, pp. 241-272.
- Tortella, Gabriel. (2015). «Mariano Rubio Jiménez». *Biografías Finanzas para Mortales y Biografías AEHE*. <https://finanzasparamortales.es/mariano-rubio-jimenez/>
- Tortella, Gabriel, y José Luis García Ruiz. (1994). «Trayectorias divergentes, paralelas y convergentes. La historia del Banco Hispano Americano y del Banco Central, 1901-1965». En Juan Hernández Andreu y José Luis García Ruiz (comps.), *Lecturas de historia empresarial*. Civitas, pp. 401-427.
- 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 José Luis García Ruiz. (2003). «Banca y política durante el primer franquismo». En Glicerio Sánchez Recio y Julio Tascón (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*. Crítica, pp. 67-99.
- Tortella, Gabriel, y José Luis García Ruiz. (2013). *Spanish Money and Banking. A History*. Palgrave Macmillan.
- 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.
- Tortella, Teresa. (2010). *El Banco de España desde dentro. Una historia a través de sus documentos*. Banco de España.
- Vanatta, Sean. (2020). "Histories of Bank Supervision. Bank Supervision. Past, Present, and Future". Mimeo. University of Glasgow. <http://eprints.gla.ac.uk/236445/>
- Velasco, Luis Antonio. (2020). "La Ley de Sociedades Anónimas de Crédito de 1856. El intento fallido de crear una Banca de negocios en España". En Alberto Emparanza Sobejano, José Manuel Martín Osante y Aitor Zurimendi Isla (dirs.), *Homenaje al profesor José María de Eizaguirre*. Universidad del País Vasco, pp. 429-453.
- Ventosa i Clavell, Juan. (1932). *La situación política y los problemas económicos de España*. Espasa Calpe.
- Viñas, Ángel. (1976). *El oro español en la guerra civil*. Ministerio de Hacienda.
- Viñas, Ángel, Julio Viñuela, Fernando Eguidazu, Carlos Fernández Pulgar y Senén Florensa. (1979). *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. Banco Exterior de España.
- White, Eugene. (2009). "Lessons from the History of Bank Examination and Supervision in the United States, 1863-2008". En Alfredo Gigliobianco y Gianni Toniolo (eds.), *Financial Markets Regulation in the Wake of Financial Crises*.

- The Historical Experience*. Banca d'Italia Eurosystem, pp. 15-44. https://www.bancaditalia.it/publicazioni/collana-seminari-convegni/2009-0001/1_volume_regolazione.pdf.
- White, Eugene. (2011). "To Establish a More Effective Supervision of Banking. How the Birth of the Fed Altered Bank Supervision". *NBER Working Paper*, 6825. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w16825>
- Wood, Duncan. (2005). *Governing Global Banking. The Basel Committee and the Politics of Financial Globalisation*. Ashgate.

ÍNDICE DE CUADROS

| | | |
|------------|---|-----|
| Cuadro 1.1 | La formalización de la supervisión bancaria: una comparación histórica internacional | 27 |
| Cuadro 2.1 | Los bancos de emisión y las sociedades de crédito (1856-1873) | 32 |
| Cuadro 2.2 | Principal legislación bancaria en el siglo XIX | 33 |
| Cuadro 2.3 | Publicación de información contable (1848-1868) | 35 |
| Cuadro 2.4 | Comisarios regios en bancos de emisión: número y duración en el cargo | 36 |
| Cuadro 2.5 | Las crisis bancarias en España de 1847 y 1864 | 43 |
| Cuadro 2.6 | Transformaciones del sistema financiero (1900-1935) | 53 |
| Cuadro 2.7 | Inspecciones bancarias (1920-1936) | 62 |
| Cuadro 3.1 | Principales medidas legislativas sobre la banca privada (1940-1950) | 70 |
| Cuadro 3.2 | El sistema bancario en los años cuarenta y cincuenta | 71 |
| Cuadro 3.3 | Inspecciones bancarias (1954-1959) | 77 |
| Cuadro 3.4 | Principales medidas legislativas asociadas a la Ley de Bases de 1962 y sus desarrollos posteriores | 80 |
| Cuadro 3.5 | El sistema bancario (1960-1970) | 81 |
| Cuadro 3.6 | Información de los formularios a usar en declaraciones y comunicaciones en régimen general a la CIR | 84 |
| Cuadro 3.7 | Inspecciones bancarias (1961-1969) | 92 |
| Cuadro 4.1 | Reformas vinculadas a la liberalización y aumento de la competencia (1977-1988) | 103 |
| Cuadro 4.2 | Inspecciones documentadas | 108 |
| Cuadro 4.3 | Principales organismos y medidas de intervención bancaria | 118 |
| Cuadro 4.4 | Actuaciones del Fondo de Garantía de Depósitos | 125 |
| Cuadro 4.5 | Titulación de los inspectores en 1979 | 129 |
| Cuadro 4.6 | Inspecciones documentadas (1978-1985) | 133 |
| Cuadro 4.7 | Inspecciones incluidas en los planes de visitas, pero no documentadas (1980-1985) | 137 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 Número de inspectores de entidades de crédito y ahorro (1964-1985) 127

Gráfico 5.1 Inspecciones realizadas (2007-2022) 156

ÍNDICE DE ESQUEMAS

| | | |
|-------------|----------------------------|----|
| Esquema 1.1 | Objetivos de la regulación | 16 |
|-------------|----------------------------|----|

PUBLICACIONES DE LA SERIE «ESTUDIOS DE HISTORIA ECONÓMICA», DEL BANCO DE ESPAÑA¹

- 1 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: Los precios del trigo y la cebada en España, 1891-1907 (1980).
- 2 ESPERANZA FRAX ROSALES: Puertos y comercio de cabotaje en España, 1857-1934 (1981).
- 3 ESTEBAN HERNÁNDEZ: Contribución al estudio de la Historiografía contable en España (1981).
- 4 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: Los precios del aceite de oliva en España, 1891-1916 (1981).
- 5 CARLOS BARCIELA LÓPEZ: La financiación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971 (1981).
- 6 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: El vino, 1874-1907: dificultades para reconstruir la serie de sus cotizaciones (1981).
- 7 LEANDRO PRADOS: Comercio exterior y crecimiento económico en España, 1826-1913: tendencias a largo plazo (1982).
- 8 DANIEL PEÑA Y NICOLÁS SÁNCHEZ-ALBORNOZ: Dependencia dinámica entre precios agrícolas. El trigo en España, 1857-1890. Un estudio empírico (1983).
- 9 ESTEBAN HERNÁNDEZ: Creación del Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1525 (1983).
- 10 ANTONIO GÓMEZ MENDOZA: Ferrocarril y mercado interior en España (1874-1913). Vol. I: Cereales, harinas y vinos (1984).
- 11 RICARDO ROBLEDO HERNÁNDEZ: La renta de la tierra en Castilla la Vieja y León (1836-1913) (1984).
- 12 PABLO MARTÍN ACEÑA: La cantidad de dinero en España, 1900-1935 (1985).
- 13 ANTONIO GÓMEZ MENDOZA: Ferrocarril y mercado interior en España (1874-1913). Vol. II: Manufacturas textiles, materias textiles, minerales, combustibles y metales (1985).
- 14 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Establecimiento de la partida doble en las cuentas centrales de la Real Hacienda de Castilla (1592). Vol. I: Pedro Luis de Torregrosa, primer contador del libro de caja (1986).
- 15 ESPERANZA FRAX ROSALES: El mercado interior y los principales puertos, 1857-1920 (1987).
- 16 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Contribución al estudio de las ordenanzas de los Reyes Católicos sobre la Contaduría Mayor de Hacienda y sus oficios (1988).
- 17 ALONSO DE OJEDA EISELEY: Índice de precios en España en el período 1913-1987 (1988).
- 18 ALEJANDRO ARIZCUN: Series navarras de precios de cereales, 1589-1841 (1989).
- 19 FRANCISCO COMÍN: Las cuentas de la hacienda preliberal en España (1800-1855) (1990).
- 20 CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ SÁNCHEZ: Repatriación de capitales del virreinato del Perú en el siglo XVI (1991).
- 21 GASPAR FELIU: Precios y salarios en la Cataluña moderna. Vol. I: Alimentos (1991).
- 22 GASPAR FELIU: Precios y salarios en la Cataluña moderna. Vol. II: Combustibles, productos manufacturados y salarios (1991).
- 23 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Noticia del abastecimiento de carne en la ciudad de Burgos (1536-1537) (1992).
- 24 ANTONIO TENA JUNGUITO: Las estadísticas históricas del comercio internacional: fiabilidad y comparabilidad (1992).
- 25 MARÍA JESÚS FUENTE: Finanzas y ciudades. El tránsito del siglo XV al XVI (1992).
- 26 HERNÁN ASDRÚBAL SILVA: El comercio entre España y el Río de la Plata (1778-1810) (1993).
- 27 JOHN ROBERT FISHER: El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820) (1993).
- 28 BEATRIZ CÁRCELES DE GEA: Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): poder fiscal y privilegio jurídico-político (1994).
- 29 PEDRO TEDDE Y CARLOS MARICHAL (coords.): La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX). Vol. I: España y México (1994).
- 30 PEDRO TEDDE Y CARLOS MARICHAL (coords.): La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX). Vol. II: Suramérica y el Caribe (1994).
- 31 BEATRIZ CÁRCELES DE GEA: Reforma y fraude fiscal en el reinado de Carlos II: la Sala de Millones (1658-1700) (1995).
- 32 SEBASTIÁN COLL Y JOSÉ IGNACIO FORTEA: Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España. Vol. I: Recursos y sectores productivos (1995).
- 33 FERNANDO SERRANO MANGAS: Vellón y metales preciosos en la Corte del Rey de España (1618-1668) (1996).
- 34 ALBERTO SABIO ALCUTÉN: Los mercados informales de crédito y tierra en una comunidad rural aragonesa (1850-1930) (1996).
- 35 M.^a GUADALUPE CARRASCO GONZÁLEZ: Los instrumentos del comercio colonial en el Cádiz del siglo XVII (1650-1700) (1996).

¹ La serie Estudios de Historia Económica, compuesta preferentemente por trabajos de miembros de la Dirección General de Economía y Estadística y de investigadores que han recibido becas del Banco de España, pretende facilitar la difusión de estudios que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española del pasado, con atención particular hacia sus aspectos cuantitativos. El Banco de España no hace suyas, sin embargo, necesariamente, las opiniones expresadas en dichos trabajos cuando aparezcan publicados con la firma de su autor.

- 36 CARLOS ÁLVAREZ NOGAL: Los banqueros de Felipe IV y los metales preciosos americanos (1621-1665) (1997).
- 37 EVA PARDOS MARTÍNEZ: La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913) (1998).
- 38 ELENA MARÍA GARCÍA GUERRA: Las acuñaciones de moneda de vellón durante el reinado de Felipe III (1999).
- 39 MIGUEL ÁNGEL BRINGAS GUTIÉRREZ: La productividad de los factores en la agricultura española (1752-1935) (2000).
- 40 ANA CRESPO SOLANA: El comercio marítimo entre Ámsterdam y Cádiz (1713-1778) (2000).
- 41 LLUIS CASTAÑEDA: El Banco de España (1874-1900). La red de sucursales y los nuevos servicios financieros (2001).
- 42 SEBASTIÁN COLL Y JOSÉ IGNACIO FORTEA: Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España. Vol. II: Finanzas y renta nacional (2002).
- 43 ELENA MARTÍNEZ RUIZ: El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958 (edición revisada) (2003).
- 44 INÉS ROLDÁN DE MONTAUD: La banca de emisión en Cuba (1856-1898) (2004).
- 45 ALFONSO HERRANZ LONCÁN: La dotación de infraestructuras en España, 1844-1935 (2004).
- 46 MARGARITA EVA RODRÍGUEZ GARCÍA: Compañías privilegiadas de comercio con América y cambio político (1706-1765) (2005).
- 47 MARÍA CONCEPCIÓN GARCÍA-IGLESIAS SOTO: Ventajas y riesgos del patrón oro para la economía española (1850-1913) (2005).
- 48 JAVIER PUEYO SÁNCHEZ: El comportamiento de la gran banca en España, 1921-1974 (2006).
- 49 ELENA MARTÍNEZ RUIZ: Guerra Civil, comercio y capital extranjero. El sector exterior de la economía española (1936-1939) (2006).
- 50 ISABEL BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ: La industria eléctrica en España (1890-1936) (2007).
- 51 JUAN E. CASTAÑEDA FERNÁNDEZ: ¿Puede haber deflaciones asociadas a aumentos de la productividad?: análisis de los precios y de la producción en España entre 1868 y 1914 (2007).
- 52 CECILIA FONT DE VILLANUEVA: La estabilización monetaria de 1680-1686. Pensamiento y política económica (2008).
- 53 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: Los servicios de inspección del Banco de España: su origen histórico (1867-1896) (2008).
- 54 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1: Banco de San Carlos (2009).
- 55 CARLOS ÁLVAREZ NOGAL: Oferta y demanda de deuda pública en Castilla. Juros de alcabalas (1540-1740) (2009).
- 56 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2: Banco de San Fernando (1829-1856) (2010).
- 57 FRANCISCO MANUEL PAREJO MORUNO: El negocio del corcho en España durante el siglo XX (2010).
- 58 PILAR NOGUÉS-MARCO: Tipos de cambio y tipos de interés en Cádiz en el siglo XVIII (1729-1788) (2011).
- 59 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 3: Banco de España (2011).
- 60 ADORACIÓN ÁLVARO MOYA: La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c.1900-1975) (2012).
- 61 RAFAEL CASTRO BALAGUER: La banca francesa en la España del siglo XX (2012).
- 62 JULIO MARTÍNEZ GALARRAGA: El potencial de mercado provincial en España, 1860-1930. Un estudio de nueva geografía económica e historia económica (2013).
- 63 SERGIO ESPUELAS BARROSO: La evolución del gasto social público en España, 1850-2005 (2013).
- 64 JORDI MALUQUER DE MOTES: La inflación en España. Un índice de precios de consumo, 1830-2012 (2013).
- 65 ELENA CAVALIERI: España y el FMI: la integración de la economía española en el Sistema Monetario Internacional, 1943-1959 (2014).
- 66 ELENA MARTÍNEZ-RUIZ Y PILAR NOGUÉS-MARCO: Crisis cambiarias y políticas de intervención en España, 1880-1975 (2014).
- 67 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: Las demandas contra la actuación gestora de Cabarrús y demás directores del Banco Nacional de San Carlos (1782-1797) (2014).
- 68 PABLO GUTIÉRREZ GONZÁLEZ: El control de divisas durante el primer franquismo. La intervención del reaseguro (1940-1952) (2014).
- 69 JOSEBA DE LA TORRE Y MARÍA DEL MAR RUBIO-VARAS: La financiación exterior del desarrollo industrial español a través del IEME (1950-1982) (2015).
- 70 CARLOS JAVIER DE CARLOS MORALES: El precio del dinero dinástico: endeudamiento y crisis financieras en la España de los Austrias, 1557-1647. Vol. 1 (2016).
- 71 CARLOS JAVIER DE CARLOS MORALES: El precio del dinero dinástico: endeudamiento y crisis financieras en la España de los Austrias, 1557-1647. Vol. 2: Corpus documental (2016).
- 72 CARME RIERA I PRUNERA Y YOLANDA BLASCO-MARTEL: La teoría cuantitativa del dinero. La demanda de dinero en España: 1883-1998 (2016).

- 73 PABLO MARTÍN-ACEÑA: The Banco de España, 1782-2017. The history of a central bank (2017).
- 74 FRANCISCO J. BELTRÁN-TAPIA, ALFONSO DÍEZ-MINGUELA, JULIO MARTINEZ-GALARRAGA Y DANIEL A. TIRADO-FABREGAT: Capital humano y desigualdad territorial. El proceso de alfabetización en los municipios españoles desde la ley Moyano hasta la Guerra Civil (2019).
- 75 ANDRÉS CALDERÓN FERNÁNDEZ, RAFAEL DOBADO GONZÁLEZ Y ALFREDO GARCÍA-HIERNAUX: Del «real de a ocho» a los muchos pesos: plata, precios y tipos de interés en Hispanoamérica y el resto del mundo, 1750-1850 (2019).
- 76 PABLO MARTÍN-ACEÑA Y ELENA MARTÍNEZ RUIZ: 100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 (2022).
- 77 JOAQUIM CUEVAS Y M.^a ÁNGELES PONS: Historia de la supervisión bancaria en España (2025).

