



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esta tesis doctoral contiene un índice que enlaza a cada uno de los capítulos de la misma.

Existen asimismo botones de retorno al índice al principio y final de cada uno de los capítulos.

[Ir directamente al índice](#)

Para una correcta visualización del texto es necesaria la versión de [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriores

Aquesta tesi doctoral conté un índex que enllaça a cadascun dels capítols. Existeixen així mateix botons de retorn a l'índex al principi i final de cadascun dels capítols .

[Anar directament a l'índex](#)

Per a una correcta visualització del text és necessària la versió d' [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriors.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

**TITULO: LAS CRISIS BANCARIAS. LOS PROBLEMAS JURIDICOS QUE
PRODUCEN Y LAS SOLUCIONES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO.**

AUTOR: FELIX MATEO MATEO

DIRECTOR: DR. D. LUIS FERNANDEZ DE LA GANDARA

CATEDRATICO DE DERECHO MERCANTIL

FACULTAD DE DERECHO.

UNIVERSIDAD DE ALICANTE.

TESIS DE DOCTORADO.

ALICANTE, 1991.





Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

**TITULO: LAS CRISIS BANCARIAS. LOS PROBLEMAS JURIDICOS QUE
PRODUCEN Y LAS SOLUCIONES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO.**

**PRIMERA PARTE: LAS CRISIS BANCARIAS EN ESPAÑA. LAS CRISIS
BANCARIAS Y SU EVOLUCION HISTORICA.**

VOLUMEN I.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
6 Universidad de Alicante

LAS CRISIS BANCARIAS

CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Las crisis bancarias, producidas en España durante el último decenio, han planteado problemas diversos relacionados con el ordenamiento jurídico especial que regula las entidades de crédito, el ordenamiento que regula las sociedades mercantiles y las situaciones de quiebra de las empresas bancarias.

El estudio del problema de las crisis bancarias, con las referencias obligadas a los intereses implicados en las mismas que afectan a los depositantes e inversores, a los acreedores, a los trabajadores y a los intereses generales de la economía, ha despertado la curiosidad científica de los estudiosos desde distintos ángulos y perspectivas; ésta curiosidad se ha dirigido a campos tan diversos como la historia económica, la estadística, economía bancaria, ordenamiento jurídico especial de bancos, suspensión de pagos y quiebra de sociedades de crédito, derecho de sociedades mercantiles y otros aspectos distintos, pero sin perder la referencia al hecho concreto de las crisis bancarias.



Universitat d'Alacant
7
Universidad de Alicante

Entendemos que las crisis bancarias producidas en España en la última década han sido de tal magnitud que no sólo han afectado al sistema bancario, sino al propio sistema financiero español, implicando al sistema económico real, lo que contribuyó a agravar la economía de las actividades empresariales; esa situación de crisis ha condicionado la actividad económica general, con incidencia en todos los operadores y agentes económicos.

Desde la perspectiva del Derecho Mercantil, la crisis bancaria merece ser objeto de análisis por ser, no sólo un problema de actualidad sino, sobre todo, un tema de extraordinaria complejidad con relevancia para diversos sectores de nuestra disciplina.

1. Se trata de un problema de actualidad.- Es evidente que aunque históricamente crisis bancarias siempre han existido, su significación venía acotada por su carácter de crisis aisladas, parciales y sin interferencias decisivas. Las crisis bancarias de nuestro tiempo, tal como las hemos visto y examinado en los momentos actuales, suponen por el contrario algo más que la crisis de una empresa. Se trata de crisis de amplio espectro que inciden, no sólo en el sistema bancario, sino en todo el sistema económico, y tienen una incidencia



Universitat d'Alacant

8
Universidad de Alicante

espacial sobre aspectos relacionados con el Derecho. Configuran por consiguiente un fenómeno actual, nuevo y distinto e interrelacionado con otros sectores o actividades.

Subrayamos la nota de "actual" porque se trata de una crisis que ha afectado a un número considerable de bancos en nuestro país y en otros países. Nos encontramos pues ante una situación de crisis bancaria nueva, dentro de un entorno totalmente distinto, y en el marco de un proceso competitivo destacado de la banca, provocado por la innovación financiera, la aparición de formas más eficaces y la presencia de nuevos competidores parabancarios así como la internacionalización financiera. Este complejo de factores ha determinado que en la banca se hayan producido cambios sustanciales, que obligan al tratamiento de sus crisis desde perspectivas nuevas y distintas.

2. Problema complejo.— Pero se trata de un problema complejo, cuyo estudio no resulta fácil, ya que no tiene un tratamiento lineal; conforme se avanza en la investigación, la crisis de un banco, nos ofrece aspectos diversos, siempre complejos, cuyo seguimiento desvirtúa el objeto de nuestra investigación; no obstante, se ha tratado de deslindar los elementos jurídicos de los económicos, haciendo hincapié en aquellos, recogiendo aspectos jurídicos, referidos a sujetos, objeto e



Universitat d'Alacant

9
Universidad de Alicante

incidencias jurídicas de las crisis bancarias.

3. Carácter mercantil.— La crisis de un banco, es ante todo la crisis de una empresa, de una sociedad mercantil, destacando referencias jurídicas fundamentales, debido, en primer lugar a los problemas derivados de la condición de empresa de los bancos y al derecho de sociedades, que regula su constitución y desarrollo, debido a que para realizar actividades bancarias o de banca, es necesario constituirse en sociedad anónima.

El carácter mercantil también es consecuencia del estatuto de la empresa, a que se encuentra sometida la empresa bancaria (inscripción en el registro mercantil y en el registro especial de bancos y banqueros, sometimiento a normas legales y estatutarias sobre domicilio, sucursales y filiales; regulación específica en cuanto a la situación de quiebra y suspensión de pagos).

4. Síntesis del problema de la crisis de bancos.— El estudio y la investigación de la crisis de un banco supone una tarea en la que se sintetizan la mayoría de los problemas que afectan a la empresa, desde la perspectiva mercantil: en cuanto a su constitución, sometida a un riguroso procedimiento, en cuanto



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

10

a sociedad anónima dedicada a la actividad bancaria, inscripción de esa actividad en el registro mercantil y en el registro especial al que están sometidas las empresas. Condición especial de su actividad, regulación general y específica de sus aspectos concursales y estudio y aplicación del derecho de sociedades.

5. Toda esta problemática ha llevado a investigar un hecho tan cercano en el tiempo, como es la crisis de los bancos, acaecida entre 1977-1985, con diversas consecuencias jurídicas para los sujetos implicados en la actividad bancaria; las soluciones jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico para tutelar los distintos intereses afectados; referencia a las medidas adoptadas en el ordenamiento comparado en relación con el problema; y la reciente normativa adoptada por el ordenamiento jurídico español, haciendo especial hincapié en la emanada de la Comunidad Económica Europea, a fin de ver la utilidad de la normativa general sobre suspensión de pagos y quiebras y, en último caso, la utilidad de la normativa especial producida, para, en su caso, proponer la necesidad de establecer normas o soluciones que garanticen los derechos e intereses afectados.

Por tanto, la reflexión sobre las crisis bancarias, así como la elección de su estudio viene dada por las siguientes



Universitat d'Alacant

11 Universidad de Alicante

razones:

a) **Justificación.**— Las razones que justifican el examen e investigación de las crisis bancarias como tema sugerente, nos interesó desde el principio y afrontamos su estudio, desde la perspectiva jurídico-mercantil; hemos ido revisando los acontecimientos de las crisis de empresas bancarias o de bancos, sus incidencias y consecuencias, y la normativa jurídica existente para resolverlas.

b) **Objeto del estudio.**— Pero el estudio de la crisis de las entidades de crédito, según la terminología de la Comunidad Económica Europea incorporada a la legislación española, hubiese sido amplio, al abarcar a todas las entidades: bancos públicos y privados, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, entidades financieras...

En consecuencia, desde el principio nos propusimos delimitar el problema. Se ha estudiado y examinado el problema de la crisis de los bancos, dejando el estudio de las crisis de otras entidades, cuyo estudio nos llevaría a nuevas perspectivas, difíciles de barcar en un trabajo, que necesariamente ha de tener limitaciones definidas y claras.

Por lo que es preciso delimitar el problema, ya que no se



Universitat d'Alacant

12

Universidad de Alicante

trata de examinar la crisis de los bancos, abarcando toda su problemática; hemos tenido que abandonar el estudio de los aspectos económicos de la crisis bancaria, sus implicaciones sociales, de política económica, desarrollo histórico, para profundizar, desde la perspectiva jurídica, en la crisis bancaria que se han producido en nuestro país en los años 1977-1985, haciendo referencia a los casos concretos, su origen, causas, consecuencias y normas creadas al efecto.

La situación planteada era sugerente por lo que fácilmente nos vimos implicados en la investigación y estudio de los problemas que afectan a los intereses que confluyen en la crisis de un banco como empresa. Por tanto era obligado estudiar los instrumentos que el ordenamiento jurídico tiene establecidos para defenderlos, a la vez que reflexionar sobre la idoneidad de los mismos.

Se considera indispensable hacer referencia a la historia de las crisis bancarias producidas a lo largo del tiempo; ya que desde el origen de los bancos, se cuenta con normas especiales que hacen más difícil y costoso el desarrollo de las crisis; dar noticia de los instrumentos jurídicos que en su momento se promulgaron; examinar los ordenamientos jurídicos más significativos de los países de nuestro entorno para en orden a establecer enseñanzas sobre experiencias



Universitat d'Alacant

13

Universidad de Alicante

comunes; y establecer referencia obligada de las normas comunitarias al respecto.

c) El estudio de la crisis de los bancos, en nuestro país, durante la última década ha exigido, aún más, la delimitación de su exámen, trazando un sistema para acercarnos al problema.

En primer lugar, hemos tenido en cuenta que un banco es una empresa, sometida al estatuto de empresa y, por tanto, a exigencias de inscripción, registro, normas sobre domicilio y normas concursales, situaciones que se regulan en el derecho mercantil, en cuanto a la empresa.

En segundo lugar, hemos tenido en cuenta la especialización de la actividad; su carácter ha hecho que la banca sea siempre tenida en cuenta por el poder público; aunque se trata de una actividad que puede ejercerse libremente, es actividad, cuya vigilancia y control han sido siempre señaladas: su trascendencia y su actividad pueden poner en peligro otros intereses; un banco quiebra y puede provocar otras quiebras; y por último,

d) Método y su justificación.- La crisis bancaria estudiada desde la óptica del derecho, plantea algunas cuestiones a



destacar.

En primer lugar, la investigación se hace teniendo en cuenta las perspectivas históricas, es decir, los acontecimientos de crisis en el tiempo y en lugares determinados. El método de investigación utilizado es el histórico por las razones, por un lado, de que se trata de acontecimientos reales, producidos y acaecidos en el tiempo y, por otro, sucesos que afectan a normas dictadas por el derecho en nuestro país y en otros ordenamientos.

Consiste en el exámen histórico de las crisis bancarias, señalando las más importantes conocidas en nuestro país; hemos examinado sus causas, los hechos acaecidos, las consecuencias y normas jurídicas dictadas por el derecho para reparar y prevenir los perjuicios de las crisis.

En segundo lugar, se examinan las normas generales y específicas bancarias existentes en el ordenamiento jurídico español, dictadas para afrontar las crisis bancarias; ha sido objeto de estudio la normativa existente en el ordenamiento jurídico español para solucionar las situaciones de crisis de empresas, y, especialmente, las normas específicas dictadas recientemente para resolver los problemas jurídicos de las sociedades bancarias en dificultades. También, se ha puesto de



Universitat d'Alacant

15

Universidad de Alicante

manifiesto, la insuficiencia de estas normas, a pesar de su propósito totalizador. En las medidas adoptadas por el ordenamiento español se ha señalado su carácter reparador más que preventivo. Se trata de medidas correctivas y no de prevención para evitar las situaciones de crisis.

También se han examinado los ordenamientos de distintos países, en los que existen instrumentos jurídicos dictados para resolver las crisis bancarias; se han investigado las soluciones dadas por el derecho comparado.

Asimismo, se han examinado las fuentes en las que se producen las normas adecuadas para resolver las crisis bancarias; se destacan las normas legales, el examen de la doctrina y la jurisprudencia, así como su validez en el ordenamiento español; por último, hemos estudiado las normas dictadas por la Comunidad Económica Europea, y normas comunes de los estados que harán posible la creación de un sistema bancario uniforme.

El trabajo de investigación sobre las crisis bancarias, su incidencia sobre el sistema financiero, la economía en general, y el tratamiento de los intereses afectados desde la óptica del derecho, ha constituido nuestro propósito fundamental. Esta investigación nos ha llevado a la



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

16

conclusión de que es necesario dotar al ordenamiento jurídico de instrumentos válidos específicos para la regulación de las actividades de banca, la ordenación de los medios legales que contemplen crisis de bancos, dotando al sistema concursal en general, y en especial al concursal bancario, de normas idoneas, modernas y eficaces; se plantea la necesidad de dotar al ordenamiento jurídico de normas de carácter preventivo más que de carácter reparador a fin de prevenir hechos de crisis de bancos que pongan en peligro el ordenamiento financiero.

La investigación ha estado dirigida, base al hecho de las crisis bancarias, sobre los antecedentes de los bancos, los perfiles básicos del moderno sistema bancario, estableciendo obligadas referencias a la banca privada y pública, en España y en países europeos determinados.

A continuación, se ha realizado un exámen de los antecedentes históricos de las crisis bancarias y de los medios legales adoptados para resolverlas, tanto generales como específicos; hemos incidido de manera especial, señalando épocas concretas, en las crisis bancarias de etapas muy señaladas, que coinciden con situaciones de crisis generales que afectan a todo el sistema económico. Sobre este hecho, señalamos la crisis concreta y real producida durante la última época, que, a juicio de diversos autores, ha sido la



Universitat d'Alacant

17

Universidad de Alicante

mayor crisis bancaria de la historia bancaria española.

La forma cómo afecta la crisis bancaria a los intereses específicos, como depositantes, inversores y accionistas de las sociedades bancarias, trabajadores, acreedores y sistema bancario, han sido objeto de exámen señalando las deficiencias existentes en el ordenamiento jurídico para resolver la problemática planteada y asegurar jurídicamente los intereses afectados y, en último caso, restablecer la confianza en el sistema financiero. Consecuentemente, hemos examinado los instrumentos jurídicos y de intervención que se han adoptado por las autoridades monetarias; destacando la creación de los fondos de garantía de depósitos, como medida generalizada para resolver el problema que supondría la desaparición de los depósitos realizados por los clientes de los bancos.

La actuación de éstos instrumentos, tanto desde la perspectiva del derecho español, como desde el derecho comparado, ha sido centro de nuestro estudio e investigación para, en atención al estado de los instrumentos jurídicos existentes para resolver las crisis de las empresas y, especialmente, de las empresas bancarias, concluir en la necesidad de proveer a propuestas diversas de reforma.

Estas reformas deben encaminarse, sin perjuicio de las adaptaciones comunitarias, en cuanto a las sociedades



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

18

mercantiles, ordenación de la disciplina de las entidades bancarias y tutela del inversor, a modernizar el derecho concursal, así como el establecimiento de sistemas de administración controlada.

f) Materiales utilizados.— La realización de éste trabajo no ha estado de dificultades y limitaciones; sólo se hacen referencia brevemente a los condicionantes más destacados.

Se inicia el trabajo, una vez producido el hecho de la crisis bancaria, en los primeros años ochenta, al principio llevado del deseo de aportar rápidamente soluciones a la crisis de los bancos. Es el momento del desarrollo de la crisis bancaria; cada año se veían afectados diversos bancos por esta situación; era como si el sistema bancario se desintegrara dando origen a un nuevo orden bancario. No solamente se vieron afectos bancos por la crisis, sino otras entidades como cajas de ahorro, cooperativas de crédito y compañías de seguros... se veían envueltos en crisis más o menos encubiertos.

El inicio del trabajo se realiza en el ámbito de mi condición de Profesor Asociado de Derecho Mercantil de la Universidad de Alicante; examinando el hecho de la crisis de la empresa para despues examinar la crisis de la empresa



Universitat d'Alacant

19
Universidad de Alicante

bancaria. El exámen de la documentación existente en el propio centro académico de Alicante, la información consultada en la Universidad de Valencia, y la Universidad Autónoma de Madrid, han sido elementos y circunstancias que posibilitaron el exámen de la documentación de textos legales, doctrinales y de jurisprudencia.



Universitat d'Alacant
20
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

**TITULO: LAS CRISIS BANCARIAS. LOS PROBLEMAS JURIDICOS QUE
PRODUCEN Y LAS SOLUCIONES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO.**

LAS CRISIS BANCARIAS Y SU EVOLUCION HISTORICA.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PRIMERA PARTE: LAS CRISIS BANCARIAS EN ESPAÑA.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



CAPITULO I.- Consideraciones preliminares: líneas evolutivas de la configuración del sistema bancario.

I. Concepto de bancos.

Al aproximarse a la definición de los bancos, existe coincidencia entre la doctrina, de considerarlos como empresas mercantiles que tienen por objeto la mediación en las operaciones sobre dinero y sobre títulos¹. A éste concepto se

¹GARRIGUES, J., Contratos bancarios, 2ª ed. correg. y revisada, Madrid, 1975, pág. 5. y Curso de Derecho Mercantil, 7ª ed. Madrid, 1976, pág. 72 y ss. SANCHEZ CALERO, F., Instituciones de Derecho Mercantil, 9ª ed. Edersa, Madrid, 1982, pág. 61., afirma que la esencia de la actividad bancaria reside en la intermediación en el crédito. BROSETA PONT, M., Manual de Derecho Mercantil, 6ª ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 458., el banco es el mediador o intermediario en el crédito. URIA, R., Derecho Mercantil, 11ª ed. Madrid, 1976, pág. 436, y 17ª ed., 1990, pág. 721. VICENT CHULIA, F., Compendio Crítico de Derecho Mercantil, Valencia, 1983., pág. 381 y ss., se refiere a las dificultades para elaborar el concepto de banco. LIBONATI, Contratto bancario e attività bancaria, en Annali della Facoltà giuridica de la Universidad de Estudios de Camerino, Milano, Giuffrè, 1966, pág. 25 y ss. MOLLE, G., I contratti bancari, en Trattato di Diritto Civile e commerciale, Vol. XXXV, T 1, 4ª ed. Giuffrè ed. Milano, 1981, pág. 9 y 10. MOLLE, G., La banca nell'ordinamento giuridico italiano, Milano, 1980, pág. 9., empresa bancaria referida a la actividad que desarrolla la intermediación en el crédito. MESSINEO, F., Caracteres jurídicos comunes, concepto y clasificación de los contratos bancarios, RDM, núm. 81 (1961), pág. 31, afirma que desde el punto de vista histórico, puede sostenerse que ciertos contratos de crédito, como apertura de crédito, depósito, préstamo, etc., han contribuido a crear la noción de banco. DE VECCHIS, P., Spunti per una rinnovata riflessione sulla nozione di banca, en BBTC, oct-dic. 1982, pág. 753., define la actividad bancaria referida a la



Universitat d'Alacant

25

Universidad de Alicante

llega a través de la descripción de las operaciones que realizan los bancos², pudiendo afirmar que, en una primera época, en los siglos XI y XII, practican funciones de cambio de monedas, debido a la multiplicidad de ellas existentes para, en una segunda etapa, admitir depósitos ajenos y efectuar préstamos con esos fondos³.

Es por tanto, originariamente, el cambio manual o de trueque de monedas, actividad del banquero a la que se añade posteriormente otra consistente en recibir depósitos de numerario y prestar, con cargo a los mismos, crédito bancario a corto plazo, con lo que se pone de manifiesto que el banquero es un comerciante de dinero⁴.

intermediación en el crédito.

²SANTOS, V., El contrato bancario. Concepto funcional, Facultad de CC.EE. de la Universidad de Bilbao, 1972, pág. 142 y ss.

MOLLE, G., I contratti bancari, op. cit., pág. 53, hace referencia a que ya en Atenas de Tucídides se realizaban actividades de banqueros.

⁴URIA, R., Derecho Mercantil, 11ª ed. Madrid, 1976, pág. 436 y ss.,... el Código de Comercio (22 de agosto 1885) se refiere, en arts. 175, 177 y 179 a las operaciones que los bancos pueden realizar, pero no da una definición de banco o banquero. Esta definición aparece después, en el art. 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 (BOE, 1 enero 1947), al decir que los bancos son las entidades que "con habitualidad y ánimo de lucro reciben del público en forma de depósito irregular o en otros análogos, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles"; URIA, R., Derecho Mercantil, en la ed. 17ª, 1990, pág. 720 y 721, sigue manteniendo el concepto de la



Universitat d'Alacant

26

Universidad de Alicante

El desarrollo de los bancos y de la actividad bancaria, en el sistema bancario, tal como se entiende actualmente, tiene su origen en el desarrollo del comercio en la Europa medieval de los siglos XI y XII⁵. Con el florecimiento del comercio aparece la figura de los banqueros o comerciantes de capital. En la época, la riqueza comercial consiste en tener dinero, no en tener bienes, surgiendo en las ciudades verdaderos capitalistas que realizan préstamos a los artesanos y a los negociantes. Junto a éstos mercaderes de capital aparecen los cambistas, cuya actividad se extiende por toda Europa⁶. La evolución hacia un nuevo orden

actividad mediadora en el crédito de los bancos, la concepción del banquero como comerciante de dinero; recoge, asimismo, el concepto de entidad de crédito de la Ley de 29 de julio de 1988.

MARTIN, M., La vocación de banquero, en Dinero y Banca. La problemática del sistema financiero español. Universidad de Málaga, 1983, pág. 89 y ss., recuerda que ya en Babilonia existían mercaderes que ejercían actividad bancaria, y que los banqueros griegos se sentaban tras sus mesas en calles y mercados y cambiaban monedas, hacían anticipos a los mercaderes, aceptaban la custodia de sus ahorros y actuaban como intermediarios en las transacciones comerciales.

⁵En las ciudades italianas, sobre todo en Lombardía, Toscana y Provenza, los banqueros italianos amplian su campo de operaciones. En Génova, a principios del siglo XIII los "banquerii" eran los tenedores de los "bancos" de cambio manual, y en la primera mitad del siglo empezaron a aceptar depósitos entregándose a verdaderas actividades de banca (PIRENNE, H., Historia económica y social de la Edad Media, Fondo Cultura Económica, 16ª ed. Madrid, 1980, pág. 223. También, PIRENNE, H., Las ciudades de la Edad Media, Alianza, 4ª ed. Madrid, 1980, pág. 144, sobre actividad de prestamistas de los mercaderes de capital, afirma que los reyes También recurrían a los banqueros urbanos; así, en Flandes, durante el



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

27

económico, producido en la baja Edad Media, es consecuencia de fenómenos como el auge del comercio, el desarrollo de empresas comerciales y de crédito, el perfeccionamiento de las técnicas mercantiles y la transformación de los cambistas en "banqueros"⁷. Los cambistas que tenían la "mesa" (tábula, banco) en una feria o plaza pública, empezaron a recibir depósitos, hicieron préstamos y realizaron la práctica de los giros o transferencias entre sus clientes, a la vez que crearon, principalmente en Italia, los primeros bancos⁸.

reinado de Felipe Augusto, la ciudad de Arras se convierte en la ciudad de los banqueros por excelencia).

⁷GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de Historia de las Instituciones Españolas, Rev. de Occidente, Madrid, 1970, pág. 290.

⁸MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, Civitas, Madrid, 1987, pág. 29.



**1. Antecedentes remotos de la actividad bancaria:
cambistas y cambiadores.**

El sistema bancario en España, iniciado en la Edad Media y extendido en los siglos posteriores, aparece configurado con un esquema similar al desarrollado en Europa. Al extenderse el comercio y al aparecer monedas diversas, surgen los cambistas (o cambiadores, en Castilla; camposores o canviadors, en Aragón y Cataluña). En principio, su actividad se reduce a cambiar o trocar unas monedas por otras⁹, pero al ampliar su actividad, admiten depósitos y, simultáneamente, abren cuentas corrientes con cobertura y, después, al descubierto.

Estos comerciantes de dinero o cambistas reducían las monedas de los diferentes países al equivalente de las unidades monetarias de la clase o país deseados, con lo que ellos obtenían cuantiosos beneficios¹⁰. La acumulación de

⁹RUIZ MARTIN, F., La banca en España hasta 1782, en El Banco de España. Una historia económica. Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid, 1970, pág. 5 y ss. El cambio de moneda venía impuesto por la necesidad de evitar las dificultades con las que se encontraban los mercaderes en su actividad, en la Edad Media, debido a la diversidad de monedas utilizadas para liquidar las transacciones mercantiles, por las diferencias de ley y de peso entre las monedas y, También, debido a la inestabilidad monetaria de la época.

¹⁰GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de Historia de las instituciones, op. cit., pág. 293 y 294., éstos cambistas o banqueros hacen del préstamo su principal negocio y sus establecimientos se convierten en bancos privados, que reciben.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

29

beneficios por los cambistas hizo que no se dedicaran sólo al cambio de monedas, sino que recibiesen También depósitos de sus clientes y dispusieran de los fondos para hacer préstamos de dinero, con lo que las mesas o "bancos" se convierten en establecimientos de crédito y los cambistas o "cambiadores" en "banqueros".

No obstante, los cambistas o cambiadores que, además de dedicar su principal actividad al cambio de moneda, También aceptan depósitos y llegan a veces a disponer de los mismos, tienen carácter local¹¹. Frente a éstos, de ámbito local, empiezan a surgir otros que, de forma ocasional, facilitan y atienden los pagos en reuniones accidentales de los mercaderes en ferias y mercados, dando origen a los cambios de feria. También, al amparo de la actividad de los monarcas y su corte, para asegurar la provisión financiera de los mismos aparecen otros cambistas, a los que se denominará bancos de corte.

depósitos de monedas, metales preciosos y joyas y negocian con los capitales que se les confían, haciendo préstamos y transferencias.

¹¹SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España. Apuntes sobre su tratamiento hasta la mitad del siglo XX, en RDM, núm. 171, 1984, pág. 10 y ss. Distingue los cambiadores "de menudo", que desarrollan su actividad con carácter privado, y los que para ello necesitan ciertas licencias, que consiguen después de cumplir algunos requisitos, y que tienen la condición de públicos, licencias que los habilitan para ejercer funciones de banqueros. También, en el mismo sentido, RUIZ MARTIN, F., La banca en España.. cit, pág. 6 y ss.



Universitat d'Alacant

30
Universidad de Alicante

Pero el elemental esquema bancario diseñado en aquella época no estaría completo sin hacer referencia a los grandes mercaderes rectores del crédito, que practican el comercio y la banca de manera conjunta y cuya principal dedicación es la negociación de libranzas y letras de cambio¹².

¹²Esta actividad, aunque en España el ejercicio de la banca se reservó a los naturales del país, se ejerció preferentemente por extranjeros, primero alemanes, después, genoveses y portugueses... (SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España..., cit. pág. 10).



2. Ferias y mercados.

El auge del comercio se canaliza en Castilla en los mercados y ferias¹³, como las de Villalón y, sobre todo, las ferias de Medina del Campo. En ellas se concentra el comercio de la lana y los paños, por lo que el tráfico comercial y el volumen de negocios crece de manera extraordinaria en la segunda mitad del siglo XV. A éstas ferias acuden cambistas y banqueros castellanos, vascos y portugueses, de los pueblos de la Corona de Aragón y extranjeros¹⁴. Los bancos o cambios de las ciudades de Castilla -que indistintamente se denominaban-, destacan a sus delegados o enviados a las ferias de Rioseco, Villalón y Medina del Campo¹⁵, centros de afluencia de mercaderías y, a través de ellas, se realizan cobros y pagos

¹³GARRIGUES, J., Curso de Derecho Mercantil, ..op. cit., pág. 54, dice que los mercados son instituciones que tienen su origen en el principio del comercio donde se reunían compradores y vendedores, se celebraban en territorio fronterizo, pactándose una especie de "paz del mercado"..En cuanto a las ferias, eran centros de contratación sometidos a una severa disciplina jurisdiccional, concediendo fuerza coactiva a ciertos documentos mercantiles.

¹⁴GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de Historia de las instituciones..op. cit.pág. 290.

¹⁵LUIS DE SARABIA Y DE LA CALLE los describe así: "andan de feria en feria y de lugar en lugar tras la corte, con sus mesas, cajas y registros"..en Instrucción de mercaderes, Medina del Campo, 1547 (citado por RUIZ MARTIN, F., en La Banca en España..pág.37)



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

32

entre ellas, con otras ferias de España y del extranjero .

Al decaer las ferias, las de Villalón y Rioseco, al residir en la localidad los cambistas o banqueros, se convierten en bancos locales, mientras que los cambistas que acuden a la feria de Medina del Campo, en su mayoría, se convirtieron en sucursales de bancos o cambistas de otras ciudades.

Como se ha visto, los cambiadores o cambistas constituyen los precedentes del sistema bancario embrionario de lo que será después con el paso del tiempo. Para completar el esquema falta el elemento referido a la intervención por parte del poder público, bien sea real o municipal. No hay que olvidar que entre los cambistas, en determinados casos y para realizar determinadas operaciones, se necesitaba licencia del poder público. El siguiente paso es la intromisión del poder público en la organización de la banca que se debió, bien es cierto, a

¹⁶En 1566 languidecen las ferias de Rioseco y Villalón, quedando la feria de Medina del Campo, hasta que en 1575 pierde su importancia e influencia y en 1580 nadie o casi nadie acude a ella. A ésta feria, no obstante, entre los años 1530 a 1540 acuden hasta catorce y dieciséis bancos, oscilando entre 1547 y 1575 entre seis y nueve bancos, procedentes de otras tantas ciudades, como Burgos, Palencia, Cuenca, Valladolid, Medina del Campo, Segovia, Madrid, Toledo, Córdoba, Sevilla y Granada.



Universitat d'Alacant

33

Universidad de Alicante

circunstancias ajenas al propio sistema bancario , que produjeron una oleada de quiebras de los bancos en la segunda mitad del siglo XIV.

¹⁷MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, Ed. Civitas, Madrid, 1987, pág.30 y 31.



3. Referencias próximas: municipalización de los bancos.

La recesión económica padecida en Europa a principios del siglo XIV, con la paralización de la actividad económica¹⁸, produjo la quiebra en cadena de bancos¹⁹, suceso que preocupa a las autoridades de los concejos castellanos, lo que dio origen a que hacia 1370 se inicie en toda España un proceso de intervención en el negocio bancario por los municipios. Pero fue en las ciudades de la Corona de Aragón donde la intervención de bancos por los municipios, mediante limitación en las operaciones y a través de gestión interpuesta, alcanzó mayores dimensiones, debido a las numerosas quiebras de bancos que se extendieron por Cataluña en los últimos años del siglo XIV²⁰. La bancarrota de la banca privada catalana, cuya causa originaria es la crisis de subsistencias y escasez de

¹⁸PIRENNE, H., Historia económica y social.. cit.,pág. 141., la crisis de escasez de alimentos dio origen a la "peste negra" de los años 1340 y 1350, consistente en una terrible hambre que diezmo a la población y dando lugar a que la tercera parte de la población de Europa desapareciese.

¹⁹En Italia, donde se extendió la actividad bancaria de forma importante, quiebran los grandes bancos. Así, el Banco de los Scali, en 1327; en 1341, el de los Bonnaccordi; de los Usani, de los Corsini; en 1343, el de los Barbi.. En España, se manifiestan, con la decadencia de las ferias, quiebras continuadas de cambistas y banqueros en Castilla, donde cada día se declara fallido algún cambista, y a finales del siglo, se extiende por las ciudades del Reino de Aragón.

²⁰SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias... op. cit.,pág. 16.



Universitat d'Alacant

35

Universidad de Alicante

productos de primera necesidad de 1381, tiene su origen próximo en la dificultad de hacer frente a sus compromisos, como consecuencia de los elevados préstamos realizados al Rey y a los municipios. Esa circunstancia obliga al Consejo de Ciento o Municipio de Barcelona a reorganizar en 1397 la banca para garantizar la solvencia de los cambistas, pero el recelo y la desconfianza en la banca privada había llegado a su máximo nivel²¹.

²¹GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de Historia de las Instituciones..., op. cit., pág. 395.



4. Las Taulas.

Esta crisis, que no puede ser abortada, por más esfuerzos que se hacen, por los municipios y por los representantes del poder regio, obliga al Consejo de Ciento de Barcelona a tomar decisiones trascendentales: la creación en diciembre de 1400 de la "Taula di Canvi" de Barcelona, como banco dependiente de la ciudad. El banco tiene su pasivo asegurado por el municipio, para poder ofrecer las debidas garantías, por lo que recibió al principio el nombre de "Taula de Canvi assegurada de la Ciutat"²².

Pronto se constituyeron nuevos bancos municipalizados, como la "Taula de Cambis" de Valencia en 1407²³, y se

²²PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española, 6ª ed. Banco de España, Madrid, 1983, pág. 15,. pone de manifiesto que la autoridad local de Barcelona, como consecuencia de la peste, originó instituciones de crédito local, como las Taulas. RUIZ MARTIN, F., La banca en España,...op. cit., pág. 10, refiere que la "taula de Canvi" de Barcelona fue aprobada el 14 de diciembre de 1400, iniciando sus actividades el 25 de enero de 1401. No ejerció monopolio alguno, no obstante, existiendo a la vez bancos privados, aunque la Taula fue un departamento de la administración municipal y agente ejecutivo de la Generalidad. Pero se establecieron tantos impedimentos y restricciones a los cambiadores o banqueros privados hasta llegar en 1446 a la prohibición de intervenir y mediar en los cambios, reservando la exclusiva para la institución de la Taula.

²³LAPEYRE, H., La Taula de Cambis (en la vida económica de Valencia a mediados del reinado de Felipe II), ed. Del Cenja al Segura, Valencia, 1982, pág. 39 y ss., dice que la Taula de Valencia, en una primera fase, funcionó hasta 1416,



Universitat d'Alacant

37

Universidad de Alicante

extendieron por otras ciudades del Reino de Aragón. En 1507, se constituye en Mallorca; en 1585, en Lérida, y en 1550, la Taula de los Comunes Depósitos de Zaragoza. Bancos de éstas características se crearon en ciudades italianas como Génova, donde en 1407 se fundó el banco llamado Casa di San Giorgio, que actuó como banco de depósito hasta 1444, fecha en que suspendió sus actividades hasta 1586. El Banco de Palermo se fundó, igualmente, en 1552; y el Banco de San Ambrogio, en Milán en 1597.

Las características de las Taulas levantinas han sido destacadas al considerar que tienen naturaleza de verdaderos bancos de depósito, semejantes a los que después se instalarán en España, Italia y Francia, y no simples bancos de giro, como los de Venecia, Amsterdam y Hamburgo²⁴. En España se funda así, en 1401, el primer banco público, dedicado a depósitos, giros y letras de cambio²⁵.

Por otro lado, en los reinos de Castilla y León, los

para ponerse en marcha de nuevo en 1519 (Nova Taula) que dura hasta 1649, siendo sustituida por la Novísima Taula, que se mantuvo hasta 1707, año en que desaparece.

²⁴RUBIO, J., Sainz de Andino y la codificación mercantil, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1950, pág. 11.

²⁵GARRIGUES, J., Curso de Derecho Mercantil..op. cit.,pág. 72.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

38

establecimientos dedicados al tráfico de dinero recibieron el nombre de bancos o cambios y tuvieron carácter público hasta que Juan III, en las Cortes de Toledo en 1436, declaró la libertad de instalación de establecimientos de cambios.



II. Perfiles básicos del moderno sistema bancario: bancos privados y bancos públicos.

1. Origen de la banca privada y factores que determinan su evolución.

1.1. Origen de la banca privada.

El sistema bancario tiene su origen en los intentos de creación de instituciones financieras, al comienzo de la Edad Moderna. Tras la experiencia de la municipalización de la banca, iniciada en el siglo XV, prolongándose con altibajos hasta el siglo XVIII, como hemos observado, es en las Cortes de Toledo en 1436 donde se concede la libertad de establecimiento de bancos por los particulares, dando ocasión a la aparición de la banca privada²⁶.

Diversos operadores actuaban en el mercado de dinero por entonces, y la actividad bancaria estaba dominada por banqueros extranjeros; destacaban alemanes y genoveses, que extendieron sus negocios a los ámbitos más diversos como

²⁶Sobre las dificultades para precisar la distinción histórica entre bancos privados y bancos públicos, debido a la creciente intervención del Estado en el sistema bancario, MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, op. cit., pág. 107.



Universitat d'Alacant

40

Universidad de Alicante

ferias, mercados y ciudades, de destacada actividad financiera y de representación pública, lo que interfirió la creación de un sistema bancario propio. Los grandes comerciantes de capital realizaban operaciones financieras mediante préstamos a los soberanos españoles, que tenían necesidad de numerario para atender sus múltiples empresas bélicas en España y en el extranjero²⁷.

Los anticipos que los banqueros extranjeros realizaban a los monarcas²⁸ estaban garantizados por títulos del Estado español, conocidos por "juros", que eran negociables²⁹. Pero si a la intervención, en el sistema bancario español, de banqueros extranjeros se añaden las diversas bancarrotas o repudios de deuda, realizados a mediados del siglo XVI por el Rey Felipe II, con sus graves repercusiones para las instituciones bancarias en toda España, se muestran las dificultades por las que atraviesa el desarrollo de la banca

²⁷CARANDE, R., Carlos V y sus banqueros, Tomo I, ed. abreviada, Ed. Crítica, Barcelona, 1977, pág. 191 y ss., afirma que en el período entre 1520-1556, los banqueros alemanes, entre los que se encontraban los Fugger y los Welser, prestaron a Carlos V el 36 por ciento de los recursos tomados.

²⁸Los banqueros alemanes trabajaban con capital propio pero los genoveses, que sustituyeron a los alemanes en 1557 en el suministro de medios financieros a los reyes españoles, realizaban su actividad bancaria principalmente con fondos ajenos, con lo que absorbían el ahorro de los distintos países en los que operaban, reduciendo de forma considerable el desarrollo de actividades de instituciones bancarias y financieras.

²⁹"Juros", títulos o resguardos sobre rentas de la Corona, gravados por censos, que implican creación de deuda pública, fueron configurados y puestos en circulación por los Reyes Católicos a finales del siglo XV.



privada en España³⁰.

1.2. Trazos evolutivos.

Después del proyecto de Felipe II de convertir la Casa de Contratación de Sevilla en banco comercial y depositario de la deuda pública³¹, se propugnaron varios intentos para convertir en públicas las funciones privadas de los banqueros. La actividad bancaria en los siglos XVI y XVII, salvo la gran banca dominada por los extranjeros, proveedores de capital a los monarcas, tiene un carácter localista, con clientela fija y diversificación de su actividad a parcelas del comercio, navegación y seguro. La banca privada negocia también con censos y juros como consecuencia de las necesidades financieras de la hacienda real.

³⁰BASAS, M., La quiebra del Banco Aragón-Aguilar en 1557, RDM, 1961, pág. 349 y ss., al explicar las razones de la quiebra del banco Aragón-Aguilar, ocurrida en 1557, afirma que aquéllas se deben al hecho de no poder hacer frente a sus obligaciones más que a la bancarrota de 1557, decretada por Felipe II. En ésta línea avanza RUIZ MARTIN, F., en La deuda pública consolidada en el siglo XVI, (lección magistral en las oposiciones a la Cátedra de Historia Económica en la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao), donde expone que las razones de la quiebra del citado banco Aragón-Aguilar, hay que buscarlas en el propio banco y no en el exterior. Es más, las actuaciones emprendidas en 1557 por el monarca español fueron operaciones sagaces para reflotar la deuda. La quiebra del banco es anterior en el tiempo ya que sucede en marzo, mientras que el Decreto es de junio de 1557.

³¹RUIZ MARTIN, F., La banca en España hasta 1782, op.cit., pág. 20 y ss., pone al descubierto las intenciones que guiaron el proyecto y que no era otro que recoger el ahorro que, supuestamente, se esparcía por el país, como consecuencia del bienestar de mediados del siglo XVI; del mismo autor, en Un expediente financiero entre 1560 y 1575: la hacienda de Felipe II y la Casa de la Contratación de Sevilla, en Moneda y Crédito, 92 (1965), pág. 47 y ss.



Universitat d'Alacant

42

Universidad de Alicante

Entre los intentos de crear bancos, destaca el realizado en 1662 por el Conde-Duque de Olivares, con el nombre de Erario, que tendría las características de monte de piedad, realizando préstamos al Estado y a los particulares³². Pero es en 1710 cuando se crea el Monte de Piedad de Madrid, encargado en principio de prestar ayuda a los artesanos; también se proyecta en ese tiempo crear bancos reales³³. En las mismas fechas se constituye en Madrid un grupo financiero, conocido como de los Cinco Gremios Mayores³⁴ que, agrupados, recibían depósitos de sus clientes y realizaban préstamos al Estado.

En las últimas décadas del siglo XVIII, aprovechando la debilidad de los bancos gremiales³⁵, otro intento de crear un

³²RUIZ MARTIN, F., La banca en España hasta 1782... op. cit., pág. 62, expresa que el Conde-Duque de Olivares pensaba que en Castilla existía dinero que podía ser recogido mediante la creación de una red de erarios y montes de piedad, cuyo fondo de maniobra estaría constituido por la aportación forzosa de un porcentaje de los que tuvieran como líquido imponible de su patrimonio, una cifra determinada.

³³Estos bancos controlarían las minas, en Madrid; el comercio de las colonias americanas, desde Cádiz; para el comercio con Filipinas, en Málaga; la pesca del bacalao y de la ballena, en Bilbao; y en Barcelona, para el comercio y explotación de las salinas de Ibiza. Ninguno de éstos proyectos tuvo éxito.

³⁴Gremios de sedería, joyería, mercería, pañería y comercio de lana, para derramar los impuestos locales.

³⁵Los Cinco Gremios, entre 1748 y 1755, forman cinco compañías de comercio; por Real Cédula de 10 de julio de 1764 los Cinco Gremios, que se regían por las Ordenanzas de Bilbao, quedaron constituidos en verdaderos bancos, con el nombre de Compañía General de Comercio de los Cinco Gremios Mayores. Como banqueros devolvían imposiciones dentro del plazo estipulado, abonando intereses entre el 2,5 y el 3 por ciento. La creación en 1751 del Real Giro, a semejanza del Banco de Inglaterra fundado en 1694, hizo que los Cinco Gremios pasaran por situaciones difíciles hasta que se liquidaron en 1846, transformándose en la Sociedad Fabril y Comercial, dedicada a la producción textil.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

43

banco, realizado por las Sociedades de Amigos del País, tiene éxito, y el 2 de junio de 1782 se crea el Banco Nacional de San Carlos, con el apoyo del Estado³⁶.

La banca privada, desde su aparición como tal en el siglo XVI, deja fuera de su atención la promoción industrial, dedicándose a ser banca de depósito y préstamo, sin que se considerase medio para la industrialización del país. Seguía pegada a los aledaños del poder, que por diversos medios controla su actividad, condicionando su nacimiento y desarrollo. De ésta forma, la banca privada se desenvuelve alrededor de las demandas financieras del Estado y de los monarcas de turno.

El sistema bancario español, en sus intentos de ensanchamiento y ampliación de su actividad, se encuentra encorsetado por las disposiciones dictadas por el poder. Por un lado, en la última mitad del siglo XVIII, se desarrolla un intento de crear una banca semioficial, con el privilegio de emisión de moneda por medio; también, al amparo de lo previsto en el Código de Comercio, se crean sociedades mercantiles cuya

³⁶Contribuyen a su nacimiento las necesidades financieras de Carlos III, a quien los Cinco Gremios sólo podían atender en la mitad de los recursos económicos solicitados; la oferta, además, de un grupo de financieros extranjeros, dirigido por Cabarrús y Necker, consistente en el anticipo de nueve millones de pesos en metálico y en letras de cambio, con la garantía de un nuevo documento, llamado "vales reales" (documentos considerados papel moneda, con poder liberatorio, admitidos para el pago de contribuciones y negociación de efectos mercantiles), constituyó razón suficiente para su autorización. Se emitieron 9,9 millones de pesos en vales; para su conservación de dinero metálico se hacía necesaria la creación de un organismo, y ése organismo fue el Banco de San Carlos.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

44

actividad sería la bancaria³⁷, con el sólo reconocimiento del Tribunal de Comercio. Pero, por otro lado, en 1848 la Ley de 28 de enero de Sociedades por acciones³⁸, estableció que los bancos de emisión serían creados por ley y para la creación de otras sociedades mercantiles bastaría el Decreto³⁹; no obstante, la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reforma de la organización del Banco de San Fernando prohíbe la creación de bancos de emisión y, nuevamente, por la Ley de 15 de diciembre de 1851 sobre modificación organizativa del mismo Banco de San Fernando dicha prohibición desaparece.

Pero fue después de la intervención revolucionaria del General O'Donnell, cuando se estructura, por primera vez, el sistema bancario. Se establece la pluralidad de emisión y se configura el Banco de España, poniendo los medios legales para hacer posible el desarrollo bancario.

Las leyes bancarias de 28 de enero de 1856, Ley de Bancos de Emisión y la Ley de Sociedades de Crédito, además de configurar el sistema bancario, especializó la actividad bancaria, diferenciando los bancos con derecho de emisión, bajo la atención del Banco del Banco de España, de la banca

³⁷El Código de Comercio de 1829, en su art. 293, exigía el reconocimiento del Tribunal de Comercio para la existencia de las sociedades mercantiles; el art. 294 exigía el reconocimiento real para algunas sociedades, en determinados casos.

³⁸Esta exigencia se reglamenta de forma específica en los arts. 9, 22 y 30 del Reglamento de 17 de febrero de 1848.

³⁹TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial en España: 1829-1869, en Moneda y Crédito, núm. 104, marzo 1968, pág. 72 y ss. Esta ley y su reglamento, considerados como demasiado intervencionistas, fueron derogados por Decreto de 28 de octubre de 1869, estableciéndose la aplicación del Código de Comercio de 1829.



comercial e industrial, sin derecho de emisión de moneda y posibilitando, a la vez, la introducción de capital extranjero, principalmente francés.

El desarrollo del sistema bancario, a raíz de las medidas legislativas de 1856, fue espectacular. El número de bancos de emisión creció más del doble entre 1859 y 1864, pero fueron las sociedades de crédito, a las que la legislación autorizaba numerosas actividades, desde préstamos al Gobierno⁴⁰, administración y recaudación de contribuciones, préstamos, depósitos y compra y venta de valores, hasta la emisión de obligaciones al portador, con lo que algunas sociedades utilizaban las obligaciones como los bancos de emisión los billetes⁴¹, las que experimentaron un desarrollo desmedido, pues en los cuatro años mencionados, se quintuplicó el número de las mismas. El número de bancos aumentó según el cuadro siguiente:

 Cuadro núm. I.

años - b. emisión - b.no emisor - soc.crédito - totales

años	b. emisión	b.no emisor	soc.crédito	totales
1855	3	2	--	5
1857	10	2	7	19
1864	21	2	35	60
1865	21	2	--	58
1866	-	-	--	--
1873	16	4	13	33

⁴⁰SANCHEZ ALBORNOZ, N., Los bancos y las sociedades de crédito en provincias, 1856-1868, Moneda y Crédito, núm. 104, marzo 1968, pág. 41.

⁴¹TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad..., cit., pág. 75.



La diferenciación entre bancos de emisión y sociedades de crédito desapareció en 1869, después de la grave crisis de 1866, por la Ley que declaró libre la creación de bancos, incluso los de emisión; ésta situación se modificó a su vez de nuevo en 1874, con la concesión del monopolio de emisión, de manera definitiva, al Banco de España⁴².

Las medidas legislativas de 1856 iban acompañadas de autorizaciones para la constitución de sociedades de crédito, impulsadas por financieros internacionales⁴³, hecho que sirvió también para la movilización de los capitales nacionales, sirviendo de acicate para la inversión en distintos lugares⁴⁴.

La aportación de capitales extranjeros, a través de las sociedades de crédito, configura a éstas como verdaderas promotoras del proceso de industrialización y desarrollo⁴⁵. La aportación de capital extranjero fue considerable, sobre todo francés y en menor medida belga; el resto era español,

⁴²De ésta época son algunos de los bancos que tendrán trascendencia en el desarrollo bancario español, como el Banco de Bilbao, que se creó en 1855, y el Banco de Santander, en 1857.

⁴³TORTELLA CASARES, G., Los orígenes del capitalismo en España, ed. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 68 y ss.

⁴⁴SANCHEZ ALBORNOZ, N., De los orígenes del capital financiero: La Sociedad General de Crédito Mobiliario, 1856-1902, en Moneda y Crédito, núm. 97, pág. 34 y ss., Madrid, 1982, ..el Crédito Mobiliario Español, de los hermanos Pereire; la Sociedad Española Mercantil e Industrial de los Rothschild; la Compañía General de Crédito, de los Prost.

⁴⁵MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos, Ed. Tecnos, 1975, Madrid, pág. 56 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

47

aportado por comerciantes y hombres de negocios . En cuanto a su aplicación, hay que decir que fue el ferrocarril donde se realizó la mayor parte de la inversión en ese capital⁴⁷. También se invirtió en otras actividades, como en la industria manufacturera, pero en segundo lugar, dentro de la cartera de inversión por parte de los bancos, después del ferrocarril y de la deuda pública.

En la etapa 1859-1864, mientras que el capital industrial se estancó, los bancos y los ferrocarriles crecieron de forma extraordinaria.

⁴⁶SANCHEZ ALBORNOZ, N., De los orígenes del capital financiero, op. cit., pág. 37.

⁴⁷TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo español, op. cit., pág. 10.



Universitat d'Alacant

48

Universidad de Alicante

1.3. Estado actual: en el derecho comparado y en el derecho español.

En los momentos actuales, se puede afirmar que los sistemas financieros de los distintos países presentan un alto grado de homogeneidad, tanto en el aspecto institucional como operativo, debido al fenómeno de la mundialización y uniformidad que se ha operado de modo progresivo entre los diferentes sistemas económicos en general⁴⁸, así como la internacionalización de la economía y de las necesidades que el propio proceso ha generado. Los sistemas financieros, con sus esquemas, comportamientos e instituciones financieras, existentes en los países europeos principalmente, son homologables entre sí.

La reciente ampliación de la Comunidad Económica Europea, que desarrolla un ámbito espacial lo suficientemente diverso, con la elaboración de normas comunes por los organismos comunitarios, brinda la instrumentación jurídica necesaria para llegar a un ordenamiento homogéneo; la entrada en vigor del Acta Unica, a partir de 1993, traerá consigo la implantación del mercado único. Aunque la constitución del

⁴⁸MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, Ed. Civitas, 1987, Madrid, pág. 23.



mercado común bancario, denominación usualmente empleada, pero que debe entenderse referida a todas las entidades de crédito, no aparece como propósito expreso en el Tratado de Roma, la creación de dicho sistema bancario unitario se ha ido perfilando como una de las metas parciales de la completa integración económica de los Estados miembros. Pero la armonización en este como en otros sectores económicos, no ha estado exenta de dificultades, debido principalmente a la resistencia de los Estados a introducir la aplicación de principios a veces diferentes a los que tradicionalmente han regido la normativa interna de cada país.

Sin embargo, la tradición histórica y ciertos criterios políticos, principalmente, constituyen la causa de algunas diferencias entre los diversos sistemas nacionales; éstas disparidades en la estructura financiera de los estados miembros y, sobre todo, las preocupaciones expresadas por los estados, debida a la incidencia de la completa liberalización de los capitales sobre sus políticas nacionales en una época de mercados financieros con riesgo de desequilibrios. La liberalización de los movimientos de capitales es consultancial al proceso de integración financiera europea, en general; y al de las entidades de crédito, en particular. Esto tiene una especial relevancia respecto a los regímenes de control de cambios que, de acuerdo con el anterior postulado,



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

50

deberán ser paulatinamente suprimidos hasta la constitución de un "mercado europeo de capitales"⁴⁹

No podemos dejar de referirnos, al examinar el estado actual de la banca privada, a los considerables avances realizados por la CEE en orden a armonizar las legislaciones en materia bancaria. Con el fin de ir reduciendo paulatinamente la heterogeneidad de los sistemas financieros de los países comunitarios, en 1977 se promulga la Primera Directiva (77/780/CEE, de 12 diciembre), de coordinación de legislaciones en materia de acceso a la actividad bancaria y del ejercicio de la misma⁵⁰. Esta Directiva constituye la norma básica, en cuanto a la autorización para el establecimiento de entidades de crédito en los estados miembros⁵¹. Sin embargo, la armonización legislativa en

⁴⁹PIRANES LEAL, F.J., La política y normativa comunitarias en materia de entidades de crédito, Edersa, Madrid, 1991, pág. 38 y 39; MATTERA, A., El Mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento., Ed. Civitas, Madrid, 1991., pág. 573., señala que la Directiva 88/361/CEE, adoptada por el Consejo el 24 de junio de 1988, al amparo del artículo 69 CEE, prescribe la liberalización completa e incondicional de los movimientos de capitales en el interior de la Comunidad.

⁵⁰CASILDA, R., La banca española y el impacto de adhesión a la CEE, en Círculo de Empresarios, Boletín 36, 4º trimestre, 1986, pág. 22 y 23; RODRIGUEZ SAN VICENTE, M. M^a., La banca., RDM., 172/173, 1984, pág. y ss., sobre Propuestas de Directivas del Consejo de la CEE sobre cuentas anuales y vigilancia de los establecimientos de crédito por medio de cuentas consolidadas.

⁵¹A ésta han seguido otras normas, con igual rango, como la Directiva 83/350/CEE, de 13 de junio de 1983, relativa a la vigilancia de las entidades de crédito basada en situaciones



Universitat d'Alacant

51

Universidad de Alicante

materia bancaria, establecida por la Directiva alcanza niveles mínimos, tanto porque algunos países se han acogido a los periodos transitorios como porque las normas contenidas en la Directiva son más orientativas que de obligado cumplimiento.

La Segunda Directiva (89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989), para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, pretende, entre otros objetivos, la armonización esencial, necesaria para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión prudencial que permita la concesión de una autorización única, así como la armonización de las condiciones de saneamiento y de liquidación de las entidades de crédito.

Asimismo, la propuesta de Directiva del Consejo (91/C123/09)(DOCE, C123/18, de 9.5.1991), sobre vigilancia y

consolidadas; la Directiva 85/345/CEE, de 8 de julio de 1985, y Directiva 86/524/CEE, de 27 de octubre de 1986, que modifican la Directiva 77/780/CEE, con motivo de las ampliaciones de la Comunidad; PIRANES LEAL, F. J., La política y normativa comunitarias en materia de entidades de crédito,. Edersa, Madrid, 1991., pág. 195 y ss., señala la Propuesta de Directiva del Consejo sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en el ámbito del crédito hipotecario y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administraciones relativas al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito y los sistemas de garantía de depósitos.



Universitat d'Alacant

52

Universidad de Alicante

control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito, en su artículo 3 determina que la entidad de crédito cursará a las autoridades competentes una notificación de todos los grandes riesgos, al menos una vez al año.

La misma propuesta de Directiva define como gran riesgo el asumido por una entidad de crédito frente a un cliente o grupo de clientes, relacionados entre sí, constituye un gran riesgo cuando su valor alcance o supere el diez por ciento de los fondos propios.

La propuesta está justificada por entender que en un mercado bancario unificado, al competir directamente entre sí las entidades de crédito, las obligaciones aplicables en toda la Comunidad en materia de supervisión deben ser equivalentes, y los criterios para determinar la concentración de riesgos deben ser objeto de normas jurídicamente vinculantes en el plano comunitario y no deben dejarse a la total apreciación de los estados miembros; y que la adopción de normas comunes constituye el mejor modo de favorecer los intereses de la Comunidad al evitar las condiciones de competencia y reforzar, al mismo tiempo, el sistema bancario de la Comunidad.



A) Derecho comparado.

¶ Sistema financiero británico .

1.- Conceptos generales.- La característica fundamental del sistema financiero británico es el de la gran especialización, lo que facilita ser marco importante para las transacciones internacionales; es un sistema abierto y flexible, no está regulado por normas rígidas, sino por leyes generales, las técnicas bancarias utilizadas son sencillas y flexibles, y está concentrado en manos del sector privado⁵².

El florecimiento industrial y comercial hace posible la aparición, a finales del siglo XVII, de bancos locales y familiares. A partir de 1750 se inicia la "banca regional", que es un elemento importante del sistema bancario inglés, y tuvo relación con el proceso de industrialización. En la segunda mitad del XVIII, el sistema bancario en Inglaterra está constituido por el Banco de Inglaterra, bancos privados de Londres y los "bancos regionales", que eran bancos privados

⁵²R.PRINGLE., Banking in Britain, Charles Knight and Co., Londres, 1973; J.REVELL, The British Financial System, McMillan Press, Londres, 1975; D.VITTAS, Banking Systems abroad, Inter-Bank Research Organisation, Londres, 1978.

⁵³LOPEZ RDA, L., Sistema financiero español,...op. cit.,pág. 576.



Universitat d'Alacant

54

Universidad de Alicante

fuera de Londres⁵⁴.

Pero es a partir del siglo XIX cuando se produce un auge considerable de los bancos en forma de sociedades anónimas, consolidándose la estructura bancaria después de la segunda guerra mundial.

La crisis de 1973 hizo desaparecer, en Inglaterra, algunos bancos, pero se adoptaron medidas y controles, al objeto de garantizar y proteger la confianza de los depositantes. La crisis de los "finge banks" o bancos secundarios⁵⁵ produce la remoción de la estructura y cimientos del ordenamiento bancario. Hasta ése momento no se había sentido la necesidad de una ley bancaria; no existía una definición jurídica de "banco"; no existían sanciones legales que asistieran las medidas de control y la labor de vigilancia se llevaba a cabo con la adhesión voluntaria de las entidades de crédito, todo ello sobre la base del gran prestigio de que goza en la comunidad bancaria británica el Banco de Inglaterra.

La incorporación del Reino Unido a la CEE, con la

⁵⁴RONDO, C., La banca en las primeras etapas de la industrialización, Ed. Tecnos, 1974, Madrid, pág. 36 y ss.

⁵⁵REID, The secondary banking crisis, 1973-1975, Londres, 1982.



consiguiente necesidad de adaptar su legislación a la primera Directiva en materia bancaria (77/780/CEE) y la crisis de 1973, están en el origen de la Ley Bancaria de 1979⁶⁶. Las instituciones que aceptan depósitos deben ser autorizadas por el Banco de Inglaterra, a través de licencia o acogiéndose al sistema de reconocimiento. Entre las instituciones financieras que constituyen el sistema financiero británico, tal como las clasifica la Ley Bancaria de 1979⁶⁷, destacan los "clearing banks" o bancos de depósito, los "mercant banks" y los bancos extranjeros⁶⁸. La Banking Act 1987 suprime esa distinción y

⁶⁶Banking Act de 1979 regula detalladamente el proceso y requisitos para obtener el **status de recognised bank o licensed institution**; se refuerzan los poderes de vigilancia y control del Banco central, y se regulan atentamente otros problemas como el de la publicidad de servicios bancarios y el del uso del término "banco" y "banquero".

⁶⁷La Banking Act de 1979 fué una exigencia de las circunstancias que, además de realizar la clasificación y definición de los bancos y establecer un mayor control, de acuerdo con las exigencias comunitarias, creó un sistema de protección de depósitos obligatorios para las entidades de crédito, el **Deposit Protection Scheme** al que todos los "recognised banks" y "licensed institutions" deben realizar contribuciones.

⁶⁸La actividad principal de los "clearing banks" la constituyen las transacciones monetarias y los depósitos, siendo su fuente más importante de recursos ajenos. Dentro de los "mercant banks", se distinguen las casas de aceptación (o "acceptande houses"), especializadas en el negocio de banca al por mayor (frente a los "clearing banks", dedicados al negocio de banca al por menor), la financiación de empresas y grupos de inversión, y otro grupo de "mercant banks", que no operan como casas de aceptación, siendo pequeños bancos de compensación vinculados a bancos extranjeros y a financieras. Los bancos extranjeros, principalmente americanos y japoneses, juegan un papel importante, debido al volumen de sus depósitos y a su especialización en operaciones en moneda extranjera. Londres es el centro mundial de negociación de aurodivisas,



considera una única categoría de "authorised institution"; así, una institución no puede tomar depósitos sin autorización previa del Bank of England.

2.- Caracteres.- Las notas características del sistema financiero británico son las siguientes⁵⁷:

a) Predominio del sector privado en cuanto al control de la estructura bancaria; no sólo son privadas las grandes y pequeñas instituciones de depósito sino buena parte de las entidades especializadas.

b) Especialización institucional.- Se trata de un sistema bancario alejado del modelo de banca universal.

c) Importancia de los intermediarios financieros no bancarios.- Están desarrollados los mercados de valores y las instituciones de tipo de fondos de pensiones, sociedades de

con preponderancia del dólar USA. Otras instituciones son los "saving banks" (cajas de ahorros), que pertenecen a los depositantes, dedicados a la captación del ahorro, los "trustees savings banks", que son privados y están regidos por "trustees" (fideicomisarios), realizan operaciones a la vista; las sociedades mutuales o "building societies", que aceptan depósitos de pequeños ahorradores para prestarlo bajo fórmula de créditos hipotecarios para compra de viviendas y otras instituciones, patrocinadas por la Administración (BENGOECHEA, J., La banca en el Reino Unido, en Situación 1985/4, pág. 79 y ss; GARCIA-ATANCE, S., Presente y futuro del sistema financiero inglés, Papeles de Economía Española, núm. 19 (1984), pág. 30 y ss.

⁵⁷ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España. Los sistemas de crédito en Europa., Instituto de Estudios Fiscales..., Madrid, 1986., op. cit., pág. 387 y ss.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

57

inversiones.., por lo que la mayor parte de las fuentes de financiación están fuera de los esquemas bancarios.

d) Autofinanciación empresarial, con lo que convierte a las unidades económicas británicas en menos dependientes del crédito que las de la mayoría de los países europeos.

e) Irrelevancia de las instituciones especializadas en el crédito a largo plazo a industrias del sector privado e implicación en las redes financieras internacionales.

3.- Entidades.- Las entidades de crédito en el Reino Unido, que entran en el ámbito de aplicación de la Primera Directiva de coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio, son las siguientes:

1) Entidades de crédito comercial (**Commercial credit institutions**); son las entidades autorizadas para ejercer la actividad de captación del ahorro en los términos previstos por la Ley Bancaria (Banking Act) de 1979; incluyen las entidades autorizadas para recibir depósitos (deposit taking institutions) y los bancos inscritos (recognized banks). Estos dos tipos de entidades suministran servicios bancarios de carácter general y se constituyen adoptando diferentes formas jurídicas.

2) Sociedades de crédito a la vivienda (building



Universitat d'Alacant

58

Universidad de Alicante

societies); son entidades constituidas para captar fondos, mediante suscripción, destinados a ser prestados a los miembros contra garantía hipotecaria sobre inmuebles de su propiedad o sobre los que tengan derechos reales a largo plazo.

En base a lo anterior, y para sintetizar, se expresan los distintos tipos de instituciones:

a) **Retail Banks**; entidades de crédito que realizan operaciones normales de banco comercial al por menor y operan con importantes redes; los más importantes son los **clearing banks**.

b) **Merchant Banks**; especializados en el negocio de banca al por mayor y el campo de actividad ha sido la aceptación de letras de sus clientes, garantizando su pago al vencimiento.

c) **Other British Banks**; incluye el Standard Chartered, banco británico que opera en el extranjero, otros merchant banks y gran número de bancos pequeños.

e) **Building Societies**; entidades de ahorro, cuya finalidad consiste en la concesión de préstamos para la financiación de la adquisición de viviendas.

f) Banca extranjera, con su importancia e incidencia para participar en el mercado interbancario.

g) **Consortium Banks**; son bancos propiedad de otros bancos,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

que combinan recursos y conocimientos para proporcionar créditos a empresas o entidades públicas.

h) **Discount Houses**; instituciones únicas de la City de Londres; actúan como intermediarios entre el Bank of England y el resto del sector bancario.

i) **National Savings Bank**; gestionado por el Department of National Savings opera a través de la oficina de correos, no tiene actividad crediticia y proporciona productos para constituir depósitos.

2) Sistema crediticio francés.

1.- **Conceptos generales.** El sistema crediticio francés asienta sus bases estructurales e institucionales en la legislación bancaria posterior al fin de la segunda guerra mundial, y posteriormente, en las reformas de la mitad de los años sesenta.

La Ley Bancaria francesa de 1941 (Acta de 13 de junio de 1941) establece que la autoridad monetaria corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, responsable de la coordinación de la política monetaria y financiera; la Ley de 2 de diciembre de 1945, además de confirmar lo establecido por

⁶⁰J.LE BOURVA, Les établissements de credit en France, en Revue Economique núm. 1, enero 1979, págs. 88-121.



Universitat d'Alacant

60

Universidad de Alicante

la disposición de 1941, regula la clasificación de la banca. Nacionaliza los grandes bancos de depósitos y crea los organismos de control y dirección: la Comisión de Control de los bancos y el Consejo Nacional del Crédito. Esta disposición instituyó el principio de la especialización de la actividad de la banca. Pero, a partir de esa fecha 1945, la banca francesa ha sido objeto de innovaciones y transformaciones importantes, aunque es a partir de 1981 cuando han aparecido signos precursores de un cambio importante con la nacionalización generalizada de la casi la totalidad de los bancos, aunque finalmente se ha considerado a la nacionalización como un punto de partida para una reforma radical del sistema de crédito⁶¹.

⁶² Pero la nueva Ley Bancaria de 1984 renueva el marco jurídico de los establecimientos de crédito y configura una nueva clasificación de los bancos en base a la función que realizan, más idónea con la dirección de "banca universal", seguida por los bancos franceses, a partir de 1966⁶³. La nueva

⁶¹BERNARD, H., Evolución reciente del sistema bancario francés, Moneda y Crédito, sept. 1984, Madrid, pág. 12.

⁶²RICCI, R., Loi n. 84-86 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, en Banca e Borsa, Parte I, 1984, pág. 358, dice que más que de una reforma se trata de un reordenamiento de la disciplina del sistema bancario.

⁶³La clasificación existente de los bancos franceses hasta la Ley de 1984 era la siguiente: bancos inscritos (de depósito, de negocios y crédito a medio y largo plazo), bancos



Universitat d'Alacant

61 Universidad de Alicante

Ley de 1984 se inspira en el principio de universalidad, su ámbito de aplicación abarca la totalidad de las entidades bancarias y financieras, que reciben el nombre genérico de establecimientos de crédito.

2.- Caracteres. Las notas más importantes del sistema crediticio francés⁶⁴:

a) Presencia abrumadora del Estado, tradicional pero agudizado mediante la Ley de nacionalización de 11 de febrero de 1982 (que nacionalizó las dos más importantes compañías financieras -Paribas y Suez- y los bancos que contaban con un saldo de depósitos superior a los mil millones de francos (unos 36 bancos).

b) Densa red de sucursales, a partir de la liberalización de 1966, que trajo el fin de la especialización y un marco más competitivo⁶⁵; éste problema implica un importante grado de bancarización.

con "status" legal especial (organizados como crédito mutual y cooperativas), instituciones públicas y semipúblicas (cajas de ahorro y cajas de depósito y consignaciones), establecimientos financieros y fondos de inversión.

⁶⁴ROLDAN JIMENEZ, A., El sector bancario en Francia, en Situación 1985/4, La banca en la CEE, pág.57 y ss. También LOPEZ ROA, L., Sistema financiero.. op. cit.,pág. 585.

⁶⁵RODIERE, R., y RIVES-Lange, J.L., Droit bancaire, 3ª ed. Dalloz, París, 1980, pág. 41 y ss., señala que tanto la Ley de 13 de junio de 1941 como la ley de 2 de diciembre de 1945 han acentuado el control estatal.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

62

c) Estructura peculiar del sistema bancario francés, que ha dado lugar a la existencia de entidades recolectoras de depósitos frente a otras dedicadas a la financiación de la economía.

d) Fuerte reglamentación del sistema bancario francés, aunque con evidentes muestras de liberalización en los últimos años (fin del control del crédito a través del "encuadramiento": las autoridades fijaban en cada período los porcentajes de crecimiento para cada categoría de entidad).

e) Elevado grado de automatización de las operaciones realizadas por las entidades crediticias francesas, como medios de pago, como en la automatización y desarrollo de nuevos medios de pago.

3.- Entidades de crédito.- Las entidades de crédito que ejercen su actividad en Francia están todas sujetas, en virtud de la Ley de 24 de enero de 1984, a las mismas autoridades de regulación y supervisión. Están clasificadas en seis categorías, según la naturaleza de sus actividades y los plazos de los depósitos que estén autorizados a recibir del público:

1) Bancos; la función de los bancos es efectuar todas las operaciones de banca tal y como las define la Ley de 24 de enero de 1984: a) recepción de fondos del público, por



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

cualquier plazo de tiempo; b) operaciones de crédito sin ninguna restricción respecto a la clientela; c) servicios a la clientela y gestión de los diferentes medios de pago⁶⁶.

Pueden constituirse bajo cualquier forma jurídica considerada adecuada por el **Comité des établissements de crédit**; la distinción entre tres categorías de bancos (**banques de dépôts, banques d'affaires, y banques de crédit á long et moyen terme**), establecida por la anterior regulación, ha sido abandonada por la Ley de 1984.

2) Bancos mutualistas o cooperativos (**Banques mutualistes ou coopératives**); su función es la de efectuar todo tipo de operaciones bancarias, con las limitaciones que resulten de sus propios estatutos.

3) Cajas de ahorros y de previsión; son entidades privadas de utilidad pública, que tienen como función recibir fondos reembolsables a la vista procedentes de particulares y pagar intereses.

⁶⁶JEANTIN, M., Les Directives Bancaires Europeennes et la structure del systeme bancaire français, en Banca e Borsa, Parte I, 1990, pág.523,. sobre la no coincidencia de la noción de establecimiento de crédito en la propuesta de Segunda Directiva de la CEE con la de la Ley de 24 de enero de 1984 (toda empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y distribuir créditos por su propia cuenta), definición que coincide con la de la Directiva de 1977.



4) Cajas de crédito municipal; su actividad es conceder préstamos garantizados por bienes muebles o valores mobiliarios. Están autorizadas para emitir bonos de caja y para abrir cuentas de depósito.

5) Sociedades financieras; sólo pueden efectuar las operaciones bancarias previstas por las disposiciones legales y reglamentarias dictadas específicamente para ellas, o por la decisión de aprobación que las habilita. Sólo pueden recibir fondos del público a la vista o por un plazo inferior a los dos años, con carácter secundario y en las condiciones definidas por el **Comité de la réglementation bancaire**.

6) Instituciones financieras especializadas. Son entidades de crédito a las que el Estado ha confiado una misión una misión permanente de interés público.

3) Sistema bancario alemán.



1.- **Conceptos**⁶⁷. - El dato más relevante del sistema bancario alemán es la larga tradición que tiene el modelo de banca universal en Alemania. Este modelo se caracteriza, en contraposición con la banca especializada que tan importante ha sido para otros países, por el hecho de que cada institución puede llevar a cabo todo tipo de actividades⁶⁸.

Las normas que regulan el sistema bancario alemán están constituidas por la Ley Bancaria de 1961 (**Kreditwesengesetz, KWG**), y leyes complementarias, que regulan actividades bancarias de las cajas de ahorros, cooperativas de crédito y cajas postales. La Ley de 1961 se modificó por Ley de 24 de marzo de 1976 y por la Ley de 6 de diciembre de 1984, a fin de adaptar la misma con el objetivo de establecer una mayor disciplina sobre la concentración de riesgos e incrementar los poderes de inspección, vigilancia y control de la Oficina Federal de Inspección (**Bundesaufsichtsamt**).

2.- **Características**. - Las notas básicas del sistema

⁶⁷STEIN, J., Le Système Bancaire dans la République Fédérale d'Allemagne, Bank-Verlag, Colonia, 1977; BORN, K-O., El sistema bancario de la República Federal Alemana, Centro Europeo para el Desarrollo de la Empresa, Madrid, 1980; VITAS, D., Banking Systems abroad, Interbank Research Organisation, Londres, 1978; ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España (1970-1984), Instituto de Estudios Fiscales- ICO, 1986, Madrid, pág. 359 y ss.

⁶⁸BENGOECHEA GOYA, J., El sistema crediticio de Alemania Federal, en Situación 1985/4, pág. 23 y ss.



bancario alemán:

a) Predominio de la banca universal, aunque esto no impide cierta especialización de las instituciones en los diferentes campos de su actividad.

b) Vinculación con la actividad económica real, lo que pone de manifiesto, por un lado, la enorme influencia sobre la industria; y, por otro, debido a la relativa debilidad de los mercados de valores impulsa la financiación de naturaleza crediticia.

c) La ocupación del sector público de un amplio campo, debido a que algunas instituciones básicas están bajo control de la Administración.

d) En cuanto a la distribución sectorial del crédito bancario, que está dirigido a las actividades manufactureras, principalmente, seguido de comercio y servicios, transportes y comunicaciones, energía, minería y construcción, agricultura, ganadería y pesca.

e) Existencia de una notable diversidad institucional, incrementada en los últimos años a través del desarrollo de una mayor competencia; notándose otros campos como la mayor concentración del negocio bancario o el peso relativo que ha experimentado el crédito a largo plazo.

3.- Entidades. El sistema bancario alemán, que se



⁶⁹ encuentra regulado por la Ley Bancaria , vigente desde 1961, fue modificada en 1976, para hacer frente a la crisis bancaria de 1974, y por Ley de 6 de diciembre de 1984⁷⁰, modificándose de nuevo para resolver problemas derivados de los desajustes estructurales provocados por la evolución permanente del sector bancario⁷¹.

Las instituciones bancarias en Alemania se pueden clasificar de la siguiente forma:

1) Bancos comerciales (Kreditbanken); son generalmente bancos universales de derecho privado y, en particular: a) sociedades anónimas (Aktiengesellschaften) o sociedades por acciones en comandita (Kommanditgesellschaften auf Aktien), sociedades por acciones en comandita reguladas por la Ley

⁶⁹LOPEZ ROA, L., Sistema financiero español...op. cit, pág. 569 y ss.

⁷⁰La reforma de 1984 pone sobre el tapete el tema de la posibilidad de afirmar la existencia de responsabilidad de la Administración en los supuestos de funcionamiento deficiente de los servicios de supervisión, hecho que ya se planteó en la reforma de la Ley Bancaria, llevada a cabo en 1976 y que dio lugar a la Sentencia de 12 de julio de 1979, como pone de manifiesto JIMENEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa, en torno a las Sentencias del Bundesgerichtshof de 15 de febrero y de 12 de julio de 1979, en RDBB, núm. 20(1985), pág. 823.

⁷¹PRIEGO, F.J., La tercera reforma de la Ley General Bancaria alemana (Kreditwesengesetz): la Ley de 6 de diciembre de 1984, en RDBB, núm. 18(1985), pág. 365; También, NUZZO, A., La novella tedesca sull'esercizio dell'attività bancaria, en Banca e Borsa, septiembre 1985, pág. 408 y ss.



Universitat d'Alacant

68

Universidad de Alicante

sobre las sociedades por acciones (Aktiengesetz); b) sociedades de responsabilidad limitada (Gesellschaften mit beschränkter Haftung) en conformidad con las disposiciones de la Ley sobre las sociedades de responsabilidad limitada (BGBI, III 4123-I); c) sociedades comerciales abiertas (offene Handlungsgesellschaften) o sociedades en comandita (Kommanditgesellschaften) reguladas por las disposiciones del Código de Comercio (BGBI, III, 4100-I).

Las entidades que forman parte de este grupo son muy diferentes entre sí tanto en lo que respecta a su tamaño como a la estructura de su organización. Su actividad principal consiste en conceder créditos a corto y a medio plazo, así como servir de intermediarios en el mercado de valores.

2) Cajas de ahorros (Sparkassensektor); bajo éste epígrafe se agrupan las cajas de ahorros locales y sus centrales regionales (Girozentralen/Landesbanken), así como la entidad central de las mismas (Deutsche Girozentrale y Deutsche Kommunalbank).

3) Sector de cooperativas (Genossenschaftssektor); éste sector agrupa las cooperativas de crédito locales y sus cajas centrales regionales, así como su institución central en el plano nacional la **Deutsche Genossenschaftsbank**); la forma



jurídica es la de cooperativa registrada, de conformidad con la Ley sobre cooperativas de producción y consumo.

4) Sector de entidades de crédito inmobiliario (Realkreditinstitute); agrupa bancos especializados que conceden créditos a largo plazo para la financiación de la construcción de viviendas o de la construcción naval así como créditos a la agricultura y a los entes públicos, y se financian, principalmente, mediante la emisión de obligaciones hipotecarias y obligaciones locales. En éste grupo También se incluyen las cajas de ahorros para la construcción (Bausparkassen).

4) Sistema bancario en Italia.-

1.- Elementos generales.-El sistema bancario en Italia tiene particularidades destacadas respecto a otros sistemas europeos. La regulación básica de la actividad bancaria emana del Real Decreto-Ley 375/1936 de 12 de marzo de 1936⁷²,

⁷²BARCA, L., y MANGHETTI, G., L'Italia delle banche, Editori Reuniti, Roma, 1976, pág. 52-132; MARCHESINI, G., Mercato del credito e attività bancaria, Utet, Turín, 1980; MOLLE, G., La banca nell'ordinamento giuridico italiano, A. Giuffrè Edit. Milán, 1980, pág. 35-111; VITAS, D., Banking Systems abroad..., cit., pág. 135-170.

⁷³PARRAVICINE, G., 1936-1986: Mezzo secolo di legislazione bancaria in Italia e in Occidente, en Banca e Borsa, enero-febrero 1987, pág. 1 y ss., expresa sus dudas sobre la actual validez de la norma en ella contenida (La "legge bancaria" fue aprobada por RDL de 12 de marzo de



Universitat d'Alacant

70 Universidad de Alicante

todavía vigente con algunas modificaciones, que estableció la especialización bancaria, pero ésta especialización en la práctica tiene una trascendencia poco importante en la medida en que la progresiva consolidación de grupos bancarios ha integrado bajo una unidad de decisión ambos tipos de actividades, las actividades a corto y a largo plazo. El motivo principal de separación fue evitar los problemas de liquidez, que se produjeron a principios de los años treinta, por la actuación de la banca mixta, que llevó a la quiebra y a la desaparición de multitud de bancos, y a la asunción por el Estado de un sector bancario importante⁷⁴.

2.- Características.- Destacan las que se citan a continuación⁷⁵:

a) La presencia del Estado es muy intensa, y se extiende igualmente sobre las entidades de depósito y los establecimientos especializados.

b) En consecuencia, el grado de control público es muy grande; aunque muchos bancos de propiedad pública tienen una

1936, que se convirtió en Ley de 7 de marzo de 1938).

⁷⁴ROLDAN JIMENEZ, A., Análisis del sistema crediticio italiano, en Situación 1985/4, pág. 71 y ss.

⁷⁵ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España., cit., pág.378 y ss.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

71

gran autonomía funcional, la politización del sistema es notoria, existiendo, además, numerosos controles y criterios de privilegio, que han dado lugar a importantes ineficiencias.

c) La economía italiana tiene un importante grado de dependencia respecto del crédito, dependencia que ha crecido durante los últimos decenios.

d) Los plazos de financiación se han alargado, lo que se manifestó principalmente en el crecimiento de los préstamos a largo plazo.

e) Por otro lado, Italia es uno de los países donde la especialización bancaria se ha desarrollado de forma importante; el sistema crediticio está integrado, de hecho, por dos sectores bien diferenciados, las entidades de depósito y las de crédito oficial. Asimismo, la estructura institucional está muy regionalizada.

3.- Instituciones.- Las instituciones crediticias en Italia, se clasifican de la siguiente forma:

1) Bancos comerciales (**banche ordinarie**); se trata de entidades de crédito pertenecientes al sector privado o al sector público y organizadas según formas jurídicas diversas



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

72

que operan como instituciones de crédito a corto plazo pero que, dentro de unos límites, pueden intervenir en el sector de crédito a más largo plazo. Esta categoría incluye los bancos populares que, aunque estén constituidos generalmente como sociedades cooperativas, están sujetos a la misma reglamentación que las demás entidades de la misma categoría constituidas como sociedades comerciales.

2) Cajas de ahorros y montes de piedad (**Casse di risparmio e monti di credito su pegno**); son entidades oficiales de crédito que se distinguen de la categoría "**Banche ordinarie**" por estar sujetas a un régimen jurídico especial. En comparación con la categoría de bancos comerciales, estas entidades tienen posibilidades de intervención más amplias en los sectores de crédito a medio y largo plazo que se financian mediante recursos de plazo similar. Los montes de piedad son organismos cuya finalidad específica es conceder créditos, de importe poco elevado y en condiciones favorables, contra el empeño de bienes muebles.

3) Cajas rurales y artesanales (**Casse rurali e artigiane**); son cooperativas de poca dimensión a las que una legislación especial asigna la tarea de conceder créditos para el desarrollo económico local especialmente en favor de sus miembros que son, principalmente, agrícolas y artesanos.



4) Institutos y departamentos de crédito especial (**Istituti e sezioni di credito speciale**); se trata de entidades oficiales de crédito y de departamentos de institutos de crédito de derecho público y cajas de ahorros, así como sociedades privadas autorizadas institucionalmente para captar el ahorro a medio y largo plazo mediante la emisión de títulos, normalmente destinados a financiar la inversión; las distintas categorías corresponden a los principales sectores de destino de los créditos: crédito industrial, crédito hipotecario y crédito a la construcción, crédito para trabajos públicos y crédito a la agricultura. También existen otras entidades y sociedades, con características especiales, como institutos centrales y entidades de financiación.

5) Entidades de crédito en otros países de la CEE.- Para completar la información que se pretende dar de los sistemas bancarios y crediticios, se hace una breve exposición de los sistemas bancarios de los restantes países de la CEE⁷⁶:

a) Bélgica.- Las disposiciones fundamentales que regulan la banca e instituciones de crédito en Bélgica son el Real

⁷⁶Se utiliza la información que sobre las entidades de crédito publica la Comunicación de la Comisión de la CEE, en el DOCE de 30 abril 1990.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

74

Decreto de 9 de junio de 1935 y la Ley de 10 de junio de 1964, así como el Real Decreto de 23 de junio de 1967 sobre cajas de ahorros. Las instituciones son:

1) Bancos (banques comerciales); empresas distintas que reciben, normalmente, depósitos de fondos reembolsables a la vista o a plazo no superior a dos años, para utilizarlos, por su propia cuenta, en operaciones bancarias, de crédito o de inversión.

2) Cajas de ahorros privadas (Caisses d'épargne privées); empresa que, mediante pago de intereses recogen fondos reembolsables bajo cualquier modalidad y en cuya denominación social o bien en la designación dada a los documentos extendidos contra los fondos recibidos, figuren los términos "caja de ahorros" o cualquier otra designación en la que aparezca la palabra "ahorro", o que utilicen libretas o cartillas de ahorro para registrar los depósitos.

3) Instituciones de crédito oficial; agrupa a instituciones constituidas por una ley especial. Existen otras instituciones de crédito, que reciben fondos reembolsables a plazo de seis meses.

b) Dinamarca.- Las normas se encuentran recogidas en la Ley de 2 de abril de 1974 sobre bancos y cajas de ahorros, y sus modificaciones posteriores; las entidades más importantes:



Universitat d'Alacant

75 Universidad de Alicante

1) Bancos y cajas de ahorro (Banker ag sparekasser); se entiende por bancos las sociedades por acciones y por cajas de ahorro las entidades autónomas que ejercen, indistintamente, actividades de banco y de caja de ahorros. Las sociedades por acciones (aktieselskaber) son las definidas por la ley sobre las sociedades por acciones, y las entidades autónomas (selvejende institutioner) son las entidades organizadas como empresas autónomas de las cuales ni el fundador, ni los fiadores, ni los demás participantes en la misma son propietarios del patrimonio o de los beneficios.

Por actividades de banca y de caja de ahorros debe entenderse el ejercicio de funciones relativas a las transacciones en dinero, al crédito y a los valores mobiliarios, así como a las prestaciones de servicios relacionados con las mismas. Los bancos y las cajas de ahorros no pueden ejercer ningún otro tipo de actividades. Los bancos y las cajas de ahorros deben utilizar en su razón social la palabra "banco".

2) Entidades de crédito hipotecario (Realkreditinstitutter); son entidades autorizadas para conceder créditos mediante una hipoteca y a dicho fin emitir obligaciones de cotización oficial.



3) Cajas cooperativas (Andelskasser); estas entidades entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 77/780/CEE.

c) Grecia.- Las entidades de crédito griegas que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 77/780/CEE, pueden clasificarse en dos categorías:

1) Bancos comerciales; conforme con lo que establece la Ley de 1931 sobre las sociedades anónimas y los bancos sobre, los bancos son empresas cuya única actividad consiste en recibir depósitos en dinero u otros valores; los bancos pueden constituirse y funcionar únicamente adoptando la forma de sociedad anónima.

2) Entidades de crédito privado; Están sujetas a un régimen especial; su actividad financiera consiste, principalmente, en conceder préstamos a largo plazo y a participar en el capital social de las empresas nuevas o en expansión.

d) Irlanda.- Las entidades irlandesas a las que se aplica la Directiva se reparten en las siguientes categorías:

1) Bancos autorizados (Licensed banks); todas las entidades que aceptan depósitos son autorizadas por el Banco Central en



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

77

virtud de lo previsto en la Central Bank Act 1971, y los bancos deben constituirse en sociedad.

2) Sociedades de crédito a la vivienda (Building societies)

3) Cajas de ahorros (Trustee savings banks).

4) Instituciones financieras estatales (State sponsored financial institutions).

e) Luxemburgo.- Las entidades en Luxemburgo presentan las siguientes características:

1) Bancos comerciales (Banques commerciales de type universel); estas entidades son, bien sociedades de derecho luxemburgués, bien sociedades de derecho extranjero (sucursales); entre las formas de sociedad que pueden adoptar las entidades de crédito de derecho luxemburgués, los bancos de tipo universal han adoptado la forma de sociedad anónima. Las entidades de derecho extranjero, que abren sucursal en Luxemburgo no están sujetas a una forma específica pero deben poseer fondos propios diferenciados. Al ser estas entidades de tipo universal, están autorizadas a efectuar todo tipo de operaciones bancarias tanto nacionales como internacionales.



2) Sociedades cooperativas; se engloban las sociedades cooperativas formadas con arreglo a la Ley de 10 de agosto de 1915 sobre las sociedades comerciales, en su última modificación; en ella se incluyen, además, las cajas de ahorros y de crédito (caisses rurales) que antes estaban organizadas en asociaciones agrarias afiliadas a la Caisse centrale Raiffeisen, y que han adoptado la forma de sociedades cooperativas.

3) Institutos especializados en el crédito hipotecario; la especialización de estos institutos se deriva de su objeto social.

4) Entidades oficiales.

f) Países Bajos.- Las entidades son las siguientes:

1) Bancos universales (Algemene banken) (Ley sobre el control del crédito "Wet Toezicht Kredietwezen", WTK); todas las entidades de crédito están dentro de la categoría de bancos universales excepto las cooperativas, cajas de ahorros, instituciones de crédito de valores mobiliarios y los institutos centrales de crédito.

2) Cajas de ahorros (Spaarbanken); son entidades de crédito



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

79

dotadas de personalidad jurídica propia y cuya actividad principal es recibir depósitos de ahorro con la finalidad de fomentarlo.

3) Bancos organizados en forma de cooperativa (Coöperatief georganiseerde banken), que incluyen a las entidades cooperativas afiliadas a una central de crédito y entidades de crédito con personalidad jurídica creadas por las anteriores y cuya actividad principal es recibir depósitos de ahorro para fomentarlo y que solo distribuyen dividendos con fines no lucrativos o sociales.

4) Entidades del mercado de capitales, que engloba a las empresas cuya actividad, aun no siendo entidades de crédito propiamente dichas, consiste en recibir del público fondos de depósito con un plazo de exigibilidad de la menos dos años y en conceder créditos por cuenta propia; se incluyen las cajas hipotecarias y las demás entidades del mercado de capitales.

5) Institutos de crédito de valores mobiliarios; son entidades de crédito que ejercen principalmente la actividad de intermediarios en el comercio de valores mobiliarios en bolsa.

g) Portugal.- Los establecimientos de crédito incluidos



Universitat d'Alacant

80 Universidad de Alicante

en el campo de aplicación de la Directiva 77/780/CEE, se agrupan de la siguiente forma:

1) Bancos comerciales; los bancos comerciales se dedican principalmente a la recepción, en forma de depósitos u otras análogas, de fondos que emplean en operaciones activas de crédito a corto plazo; pueden asimismo recibir depósitos a plazo y conceder créditos a plazo no superior a diez años o, tratándose de créditos para vivienda o de operaciones de crédito realizadas en el ámbito de ciertos programas de desarrollo regional a 25 años.

2) Bancos de inversión; tienen por objeto específico la concesión de créditos a medio y a largo plazo mediante la aplicación de recursos obtenidos También a plazo. Pueden igualmente abrir cuentas de depósito a la orden en favor de titulares de depósitos a plazo, así como conceder créditos a corto plazo, directamente subordinados a operaciones de medio o largo plazo.

3) Cajas de ahorro (Caixas económicas); se incluyen en esta categoría de cajas de ahorros constituidas en forma de sociedades anónimas, que practican operaciones de crédito activas en términos parecidos a los de los bancos comerciales y pueden recibir depósitos a la vista y a plazo.



6) Sistema financiero americano.-

El sistema financiero norteamericano es uno de los más desarrollados del mundo. En él convergen un gran número de instituciones y operan gran variedad de intermediarios, con una gama de servicios muy amplia. No obstante, el sistema financiero americano está sometido a un control estatal y federal muy importantes. La complejidad de su estructura bancaria y los problemas que suscita el funcionamiento de una administración federal dota al sistema financiero de unos perfiles peculiares.

A raíz de la Revolución Americana se crea en 1791 el primer banco de Estados Unidos, siendo sustituido en 1816 por el segundo banco central por veinte años, que no se renueva en 1930 su acta constitutiva, dando origen a la expansión de la llamada "banca libre" (o free banking, concepto importado de Irlanda), lo que significaba que cualquiera podía acceder a la profesión bancaria, siempre que cumpliera ciertos requisitos en cuanto a capital inicial y libre acceso a sus libros contables por los organismos designados al efecto⁷⁷.

⁷⁷LOPEZ ROA, A.L., Sistema financiero español... op. cit., pág. 562 y ss.



Universitat d'Alacant

82

Universidad de Alicante

Ante la variedad de billetes emitidos por los bancos estatales, ya que no existía exclusividad de emisión, el Gobierno Federal interviene con el **National Currency Act de 1863**, marco legal para la banca nacional, que regula la emisión de billetes normalizados e impone una tasa sobre los billetes emitidos por los bancos estatales, lo que motivó la reducción del número de éstos. De esta forma se inicia el sistema dualista, federal y estatal, característico de los Estados Unidos de América.

De acuerdo con el principio de que la instancia que autoriza el establecimiento de un banco es la que debe controlar su funcionamiento, si la creación de la entidad bancaria tiene autorización estatal, en ese caso el banco queda bajo control del Estado en el que se constituya, pero en caso de autorización federal, queda bajo la supervisión del Gobierno Federal. La **National Currency Act de 1863** (o **Ley Monetaria Nacional**) creó la figura del "**Comptroller of the Currency**" (Oficina de Control Bancario), encuadrada en el Departamento del Tesoro.

La creación en 1913 del Sistema Federal de Reserva obligó a los bancos nacionales a su incorporación al Sistema Federal, siendo voluntaria para los bancos estatales, con lo que un grupo numeroso de bancos quedó sometido a una doble



Universitat d'Alacant

83

Universidad de Alicante

supervisión: la de la autoridad que acordó su funcionamiento y la del Sistema Federal de Reserva. En el este E. U. Orma, desde 1914 existen en Estados Unidos tres tipos de bancos: los bancos nacionales, los bancos estatales asociados a la Reserva Federal y los bancos estatales no asociados.

La configuración del sistema bancario americano da una imagen de libertad y competitividad considerables, a pesar de ser controlado y regulado de una forma continuada, mediante controles de supervisión e inspección que se podría considerar excesivos.

A pesar de que la realidad bancaria es compleja, se puede fijar una aproximación de su estructura⁷⁹ por el tipo de mercado financiero que realizan los bancos en mayoristas y minoristas, clasificación que se utiliza para los bancos comerciales, que en realidad se trata de bancos mixtos. En cuanto a la autoridad de la que dependen, pueden ser bancos

⁷⁸PEREZ ARMIÑAN, G., La reglamentación y la inspección bancarias en Estados Unidos, en Moneda y Crédito, núm. 116, marzo 1971, pág. 66 y ss; también, La Economía Norteamericana. Sistema financiero, Servicio de Estudios del Banco Exterior de España, Madrid, 1983, pág. 95 y ss.

⁷⁹REED, E.W., Banks and banking, en The World Encyclopedia, pág. 62 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

nacionales y bancos estatales⁸⁰. Aquellos están sujetos a leyes federales, son inspeccionados por el Comptroller of the Currency, deben ser miembros de la Reserva Federal y estar asegurados en el Federal Deposit Insurance Corporation⁸¹. En cuanto a los bancos estatales, son regulados por las leyes del Estado en el que se han establecido, aunque También han de tener en cuenta las normas de las Agencias Federales que les prestan servicios, como el de seguro de depósitos. De la combinación de éstos criterios resulta diferentes tipos de bancos estatales: bancos estatales de la Reserva Federal, bancos estatales asegurados por el FDIC pero no miembros de la Reserva Federal, y bancos estatales no miembros de agencia federal alguna.

En cuanto a la expansión existe la imposición legislativa de que ningún banco puede establecerse en más de un Estado de los que forman la Federación, norma restrictiva que configura una estructura bancaria diversa⁸².

⁸⁰CARCELEN CONESA, J.M., y GARCIA MACARRON, L.J., Inspección de entidades bancarias y formación de inspectores: la experiencia norteamericana, 1979 (inédito).

⁸¹El Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), o fondo de garantía de depósitos, creado por el Banking Act de 1935, consecuencia de los efectos de la gran depresión.

⁸²Dentro de ésta restricción, se conocen tres tipos de estructuras bancarias, que están reguladas por leyes de los Estados: a) bancos con una sola oficina (sistema que rige en doce estados); b) bancos con sucursales en un área limitada (en vigor, en veintidós estados); se permiten dos o tres sucursales alrededor de la ciudad donde tienen su sede, c)



Universitat d'Alacant
85
Universidad de Alicante

El sistema financiero americano se completa con las cajas de ahorros, las asociaciones de ahorros y préstamos y las cooperativas, entidades que tienen una estructura similar a los bancos y sus propios sistemas de seguro de depósitos.

bancos con sucursales en todo el estado (se lleva a la práctica en quince estados); ha producido los bancos de mayor tamaño, como el Bank of América, en California.



B) Derecho español.

Las empresas bancarias, desde las Ordenanzas de Bilbao, han tenido el carácter de empresas mercantiles en España. En principio, se constituyen como empresas familiares, o en grupos económicos reducidos, para dar entrada después a la forma de sociedades mercantiles, tal como se configuran en el Código de Comercio de 1829 y en la Ley de Sociedades por acciones de 1848⁸³.

No obstante estar sometida la actividad bancaria a una norma jurídica privada, como es la que regula las actividades privadas, a la vez está sujeta a la normativa jurídica pública, emanada del poder con el propósito de velar por los intereses generales. Las empresas de banca, constituidas tradicionalmente como empresas privadas y sometidas por tanto a normas de derecho privada, en cuanto a exigencias para su constitución, se encuentran También incluidas en el marco

⁸³SANCHEZ ALBORNOZ, N., Los bancos y las sociedades de crédito en provincias: 1856-1868, en Moneda y Crédito, núm. 104, 1968, pág. 39, da cuenta de las escasas sociedades existentes al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX, considerando que la mayoría eran firmas familiares. También TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España 1829-1869, en Moneda y Crédito, marzo 1968, pág. 69 y ss., donde afirma que la primera reglamentación sistemática se hizo en el Código de 1829 y en la Ley de 1848.



Universitat d'Alacant

87
Universidad de Alicante

legal que corresponde a la administración pública.

Después de un breve periodo en el que se propugna la más amplia libertad, en cuanto a la creación de bancos y facultades de emisión, fruto de los planteamientos de la Revolución de 1868, el Decreto-Ley de 19 de marzo de 1874 concede, entre otras medidas, el monopolio de emisión al Banco de España, facultad que ya no abandonará^{e4}. La regulación del sistema bancario durante ésta época se produce atendiendo, con carácter prioritario, los intereses de los depositantes y la regulación de las instituciones públicas de crédito. Se dictan normas que regulan y sistematizan el sistema bancario; por un lado, se regula la emisión de moneda, y por otro, se dan normas que rigen las sociedades de crédito, que se convierten en verdaderos bancos de negocios, signo del intento de especialización de la banca.

Durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX se estructura el sistema bancario español de forma moderna, configurando obligaciones para los bancos, como la obligación de información, inscripción en registros especiales y

^{e4}El monopolio de emisión a favor del Banco de España se prorroga por Ley de 14 de julio de 1891, Ley de 31 de diciembre de 1921 y Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, hasta su nacionalización por Decreto-Ley de 20 de junio de 1962.



Universitat d'Alacant

88
Universidad de Alicante

formalización de documentos contables, observándose una intervención gradual del poder público. Las Leyes bancarias de 1921, 1931 y 1946 dieron, además de la confirmación del monopolio de emisión de moneda al Banco de España, el perfil definitivo del sistema financiero español. Es en esta época de configuración del nuevo sistema financiero cuando se crearon la mayoría de los bancos actuales, que han mantenido su primacía a lo largo de los años, mediante un proceso de enorme concentración bancaria y, en consecuencia, una fuerte acumulación de recursos que han permitido una intensa intervención en la economía española.

Diversas medidas contribuyeron a ésta situación. La reforma del sistema bancario propugnada por Cambó en 1921, que marca un hecho importante, cual es el que la Ley de 1921 es la primera ley bancaria que regula el Banco de España como un banco central, y considera a la banca privada como tal, estableciendo la división de funciones⁸⁸. Las disposiciones dictadas después de la crisis de 1929 tienden a reforzar el poder del Banco de España y las posteriores a la guerra civil, impregnadas del sentido de autarquía económica de signo nacionalista, al control de toda actividad industrial y comercial y al intervencionismo en todos los sectores

⁸⁸TORTELLA CASARES, G., El Banco de España..., op. cit., pág. 303.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

económicos⁸⁶. Diferentes normas limitan la expansión bancaria así como su desenvolvimiento, en el marco de lo que se ha denominado "statu quo bancario"⁸⁷. Como consecuencia de las medidas dictadas, los bancos españoles reforzarán su estructura interna y afianzarán su posición oligopolista⁸⁸.

Se acentúa la intervención administrativa en las operaciones de crédito privado⁸⁹, ya que muchos de los aspectos concretos serán regulados por la Administración, como las denominadas "tarifas de condiciones mínimas"; por otro lado, el régimen crediticio de las entidades privadas acentúa el perfil tradicional como crédito a corto plazo⁹⁰.

Pronto la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, dictada para prorrogar el privilegio de emisión al

⁸⁶MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro..., op. cit, pág. 84 y ss.

⁸⁷"statu quo", situación que las entidades bancarias tenían en 1936, prohibiéndose la creación de otras nuevas, así como su modificación mediante ampliaciones o acuerdos entre ellas, situación inamovible que se toma como punto de referencia y de partida para el posterior desarrollo.

⁸⁸LOPEZ ROA, A.L., Sistema financiero español, op. cit.,pág. 136 y ss.

⁸⁹MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros...op. cit, pág. 106 y ss.

⁹⁰Para poder llegar al crédito a medio y a largo plazo, las entidades bancarias privadas recurren al sistema de la periódica renovación del crédito a corto plazo.



Universitat d'Alacant
90
Universidad de Alicante

Banco de España, señala una intención clara, la utilización de la banca privada al servicio de dirección económica estatal. El banco emisor se configura como instrumento eficaz, al servicio de la economía nacional, reconociéndose las funciones de guía y ayuda en relación con la banca privada. Restablece el Consejo Superior Bancario, imponiendo la inscripción obligatoria de toda la banca. La Ley de 1946 consolida el "statu quo"⁹¹, la banca sigue siendo mixta y produce una aceleración en el crecimiento de la gran banca.

En 1959 se inicia en España el proceso liberalizador que tiene su incidencia en el sistema financiero, poniendo de manifiesto la necesidad de aumentar la competencia entre las instituciones financieras. La reforma del sistema financiero español está contenida principalmente en la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril de 1962⁹². Es la más ambiciosa de las reformas del sistema crediticio emprendidas hasta entonces. Es más amplia que las leyes de 1921 y 1946, ya que se ocupa, además del sistema bancario concreto, de otras entidades de crédito como cajas de ahorro, cooperativas de crédito, instituciones financieras y bolsa de

⁹¹LOPEZ ROA, L. A., Sistema financiero español., op. cit., pág. 138.

⁹²PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española., op. cit. pág. 37 y ss.; RODRIGUEZ ANTON, J.M., La banca en España. Un reto para 1992., Edic. Pirámide, Madrid, 1990, pág. 40 y 41.



Universitat d'Alacant

91

Universidad de Alicante

valores, resolviendo de una vez el problema de fijación de la autoridad monetaria y financiera en el Banco de España; es un texto programático, que enuncia unos principios con arreglo a los cuales el Gobierno debe reorganizar el sistema financiero⁹³.

Impulsar un modelo económico, con una estructura industrial básica para conseguir un crecimiento económico que mejore el nivel de vida de la sociedad española, es uno de los propósitos de ésta época. La reforma del sistema financiero, cuya estrategia conlleva objetivos concretos, pretendía corregir errores pasados.

Estos propósitos se concretan en la organización y estructuración de la autoridad monetaria, que corresponde al Gobierno a través del Banco de España, que se constituye en un banco central con su nacionalización; se pretende estimular la concurrencia y la competencia, a través de la especialización bancaria, diferenciando los bancos comerciales de los industriales y de negocios, pero sobre todo, con el establecimiento del acceso libre y reglado al sistema financiero. Se intenta perfeccionar el mecanismo de

⁹³PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española, ed. 1980, pág. 40; También, VICENTE-ARCHE, F., La nueva ordenación del crédito y de la banca, RDM, núm. 87, 1963, pág. 37 y ss.



Universitat d'Alacant

92
Universidad de Alicante

financiación a medio y largo plazo, a través del redescuento en el Banco de España de los efectos representativos de tales operaciones y fortaleciendo las instituciones especializadas en el crédito a plazos mayores. La neutralidad en la distribución de los recursos, a través de la asignación no discriminatoria de los recursos y la distribución del poder de la banca mixta, mediante restricciones a la influencia de los bancos en las empresas privadas, constituyen otros objetivos de la reforma.

No obstante los propósitos y las consecuciones de la reforma de 1962, el excesivo intervencionismo supuso de manifiesto con el paso de los años, que se intenta corregir mediante diversas disposiciones, que revisarán y rectificarán la norma legal. La aparición de éstas medidas tiene lugar en el verano de 1974, mediante una serie de Decretos y Ordenes aprobados el 9 de agosto de 1974⁹⁴, que constituyen un paso importante en el proceso de revisión del sistema bancario español; éstas normas se encaminaron, básicamente, a la liberalización de la competencia bancaria y a la homogeneización de las entidades que configuran el sistema bancario español⁹⁵.

⁹⁴Especialmente los Decretos 2245/74 y 2246/74, de 9 de agosto.

⁹⁵RODRIGUEZ ANTON, J.M, La banca en España..,op. cit, pág. 41.



Universitat d'Alacant
93
Universidad de Alicante

Los aspectos más importantes y destacados, en relación con la banca privada, son las nuevas normas para la creación de bancos, liberalización de la expansión geográfica y creación de oficinas y la práctica eliminación de diferencias entre bancos comerciales y bancos industriales; se introducen facilidades para la captación de recursos a través de los certificados de depósitos y la liberalización de los intereses en los pasivos a más de dos años. Las normas reformadoras generalizan los coeficientes de garantía, caja e inversión. Estas normas unificadoras se extienden a otras instituciones del sistema financiero, como las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito y el crédito oficial⁷⁶.

No obstante las medidas adoptadas, el sistema financiero estaba presidido por un excesivo grado reglamentista, que se reflejaba en el control de los tipos de interés activos y pasivos para las operaciones a menos de dos años y en el excesivo peso de las inversiones obligatorias a tipos de interés distintos a los del mercado, aunque la libertad de comisiones producía a cambio de un elevado grado de falta de transparencia, la práctica libertad de los tipos activos a

⁷⁶PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española, op. cit. ed.1983, pág. 51 y 52.



cualquier plazo⁹⁷.

La reforma de agosto de 1974 buscaba una mayor competencia bancaria entre los propios bancos y entre éstos y las cajas de ahorros, así como la liberalización parcial de los tipos de interés. A pesar de ello, en los años que precedieron a las elecciones democráticas de 1977, se mantenían disfuncionalidades notables en el sistema financiero, que exigirían reformas de forma inmediata.

Estas anomalías se concretaban en la existencia de un importante control administrativo de los tipos de interés, a pesar de los retoques liberalizadores de 1974, lo que dificulta la ejecución de una política monetaria ajustada y levaba la competencia entre entidades por derroteros no deseables, produciendo este esquema competitivo un sobredimensionamiento geográfico de los bancos; el sistema de inversiones obligatorias encarecía los préstamos en el sector inversiones libres de la banca y cajas de ahorros; por último, el sistema bancario estaba compartimentalizado⁹⁸ en el sentido de que los distintos tipos de instituciones, cajas de ahorros

⁹⁷TERMES CARRERO, R., La banca española ante la liberalización del sistema financiero, en Papeles de Economía Española, Ed. Ceca, Madrid, 1980 (18), pág. 161.

⁹⁸ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada en España, en Situación, 1982/3, ed. Servicio de Estudios del banco de Bilbao, pág. 132.



Universitat d'Alacant

95
Universidad de Alicante

y bancos, se dedicaban a diferentes tipos de actividad financiera, compitiendo sólo en la captación del pasivo; por otro lado, la banca extranjera no se había autorizado todavía.

En la línea liberalizadora se produjo la reforma llevada a cabo en los años siguientes, mediante medidas desregularizadoras del sistema financiero y potenciadoras de la competencia existente en el mismo; consistieron en la liberalización de los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas a plazo superior a un año, se redujo el coeficiente de inversión obligatoria y se le intentó equiparar de forma progresiva para todas las instituciones del sistema bancario⁷⁷.

⁷⁷Plan Económico de Urgencia (aprobado en Consejo de Ministros de 23 julio 1977); entre otras, la Orden de 17 marzo 1977, sobre coeficiente de inversión en la banca privada; Orden de 3 de abril de 1976, sobre expansión bancaria (que modifica el Decreto 2245/1974, de 9 agosto; Orden de 20 abril de 1977, sobre facultades del Banco de España para modificar la cuantía del coeficiente de caja de los bancos privados. En cuanto a la liberalización del sector, la Orden de 23 de julio de 1977, sobre liberalización de tipos de interés y coeficientes de inversión del sistema financiero; Orden de 21 agosto de 1979; Orden de 17 de enero de 1981, sobre liberalización de tipos de interés y dividendos bancarios y financiación a largo plazo; igualmente, el Real Decreto 1388/1978, de 23 junio, por el que se regula la presencia de la banca extranjera en España; el Real decreto-Ley 5/1978, de 6 marzo, por el que se modifican las facultades del Banco de España, previstas en la Ley Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio (acordar la suspensión, expediente sancionador, suspensión temporal de órganos). Sobre el tema, RODRIGUEZ ANTON, J.M., La banca en España.. cit., pág. 41 y 42; HERNANDO DELGADO, J., La intervención pública de empresas privadas, en Homenaje a J.A. García Trevijano, Cunef, Madrid, 1982, pág. 711; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., Los poderes públicos de ordenación bancaria y



Universitat d'Alacant
96
Universidad de Alicante

Esta reforma se completa mediante Real Decreto 73/1981 de 16 de enero y Orden de 17 de enero, por las que se liberalizan completamente las operaciones activas, las pasivas de las entidades entre sí, las pasivas con clientes a plazo superior a seis meses y cuantía superior a un millón de pesetas, a un año o más y las realizadas en moneda extranjera; se liberalizan los dividendos bancarios y se reduce el coeficiente de inversión. La Ley 13/1985 de 25 de mayo de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información tiene dos líneas de actuación distintas; por un lado, continúa el proceso liberalizador y, por otro, refuerza las normas de garantía establecidas para estas entidades. El Real Decreto 1370/1985 de 1 de agosto liberaliza la apertura de oficinas de la banca privada, con la excepción de los bancos de reciente creación y la banca extranjera.

En los últimos años se han promulgado una serie de Reales Decretos y Ordenes Ministeriales que han sido orientados por una lado, a continuas modificaciones de los distintos coeficientes que deben mantener los bancos privados y otras entidades de depósito, con el fin de homologarlos y adecuarlos

su eficacia preventiva, en Homenaje a J.L. Villar Palasí, Madrid, 1989, pág. 420; SANCHEZ MIGUEL, M^a C., Bancos privados: falta de cumplimiento de las circulares e instrucciones del Banco de España, RDBB, núm. 22., 1982, pág. 414.



Universitat d'Alacant
97
Universidad de Alicante

a la situación prevista por normas de categoría superior, y por otro, a tratar de homogeneizar y unificar los estados contables tanto confidenciales como públicos, que deben remitir periódicamente al Banco de España o hacerse públicos a través de los cauces previstos¹⁰⁰; así, es necesario citar el Real Decreto 1549/1987 de 18 de diciembre que endureció los límites y recargos relacionados con la concentración de riesgos de las entidades de depósito con el fin de velar por su solvencia y la Ley 26/1988, de 29 de julio sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Una nueva disposición sobre creación de bancos privados y banca extranjera, en 1988, y disposiciones que adaptan la normativa bancaria a las exigencias comunitarias, sitúan al sistema bancario español en un punto de partida adecuado para cuando se realicen las previsiones de mercado único.

Los establecimientos de crédito incluidos en el ámbito de la Directiva 77/780/CEE, se agrupan en España en las siguientes categorías:

- a) **Bancos comerciales de tipo universal;** las entidades

¹⁰⁰Circular del Banco de España 19/1985 de 28 de julio y Orden Ministerial del 13 de noviembre de 1985.



Universitat d'Alacant

98
Universidad de Alicante

bancarias se dedican, principalmente, a la recepción de fondos en forma de depósitos o en otras análogas que emplean en operaciones activas de crédito. No existe limitación en cuanto a los plazos de captación y colocación de los fondos. Todas las entidades bancarias revisten la forma jurídica de sociedades anónimas. Las sucursales de bancos extranjeros no tienen personalidad jurídica propia independiente de la de su casa matriz.

b) **Cajas de ahorro;** se incluyen las cajas generales de ahorro, constituidas jurídicamente como fundaciones de interés público; la Confederación Española de Cajas de ahorros, asociación profesional, y caja postal de ahorros.

c) **Entidades de crédito cooperativo;** constituidas bajo la forma de sociedades cooperativas. Agrupa a las cajas rurales y a las cooperativas de crédito.

d) **Sociedades de crédito hipotecario;** constituidas como sociedades anónimas, obtienen fondos mediante la admisión de depósitos y la emisión de títulos específicos del mercado hipotecario y tienen como objeto la financiación, con garantía hipotecaria inmobiliaria, de la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas y equipamiento social.



Universitat d'Alacant

99
Universidad de Alicante

e) Entidades oficiales de crédito y entidades de financiación.

f) Sociedades de arrendamiento financiero.

g) Sociedades mediadoras del mercado financiero; conforme lo que establece la Ley 26/1988 de 29 de julio de 1988, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades mediadoras del mercado de dinero se conceptúan entidades de crédito.



2. La banca pública.

2.1. El privilegio de emisión de moneda y el Banco de España. Precedentes más inmediatos.

El desarrollo de la banca se ha realizado en dos direcciones; por un lado, los operadores privados en banca, sometidos a sistemas complejos de autorizaciones y fianzas, controles y vigilancia; y por otro, la actividad de la banca ejercida directamente por los poderes públicos. A ésta se denomina banca pública. No obstante, por su esencia de intermediación financiera, la actividad bancaria ha estado de forma permanente bajo la mirada del poder público¹⁰¹, aunque siempre se realizó por entidades y bancos cercanos al poder, sirviéndose de autorizaciones a cambio de préstamos favorables.

Este sistema configuraba una dinámica financiera difícil de controlar en determinados momentos, por lo que suponía de riesgo al verificar la facultad de crear dinero o medios de

¹⁰¹PEREZ ARMIGAN, G., Legislación bancaria española, ed. 1980, Serv. Estudios Banco de España, pág. 125, señala que la actividad bancaria, es una actividad enormemente reglamentada (recoge la definición del artículo 37 de la Ley Bancaria de 1946) y no una actividad totalmente libre. Debido a su materia y a la influencia que tenía en el desarrollo del comercio y, en general, en el desarrollo económico de los pueblos, siempre ha tenido algún tipo de control, por el poder público.



pago, mediante la emisión de moneda. Esta potestad, que se ha considerado propia de la esencia del poder¹⁰², ha jugado un papel importante en el desarrollo de la actividad financiera del país. A lo largo de la historia financiera se ha traficado con el privilegio de emisión; se ha concedido, a veces, a cambio de determinadas influencias, o por empréstitos para cubrir necesidades financieras del poder.

Existe coincidencia doctrinal en afirmar que la tradición española en materia de bancos públicos hay que buscarla en ciudades medievales, donde se desarrolla el comercio, destacando las mediterráneas¹⁰³. Después de las experiencias

¹⁰²Facultad de emisión, derivada de la acuñación de moneda, expresión del poder, privilegio del Estado. Para las antiguas monarquías la acuñación y emisión de moneda constituían y formaban parte de las **regalías** de los príncipes. En la antigua Roma, la emisión de moneda constituye uno de los elementos que configuran una ciudad como libre; eran ciudades libres, asociadas con el **imperium**, con determinadas obligaciones fiscales, pero con la facultad de emitir moneda. La configuración del concepto de soberanía del Estado establece como una de sus funciones, la acuñación y emisión de moneda.

¹⁰³GARRIGUES, J., Curso de Derecho Mercantil, op. cit., pág. 72, afirma que en España el primer banco público, dedicado a depósitos, giros y letras de cambio, es la Taula de Canvi, creada el 30 de enero de 1401; y que en 1408 se funda en Génova el Banco de San Jorge; ambos precursores de otros bancos de carácter jurídico público, como el Rialto, el de Amsterdam, el de Inglaterra y en España, el Banco de San Carlos en 1782. También RUBIO, J., Sainz de Andino y la codificación mercantil, CSIC, 1950, Madrid, pág. 161., dice que el comercio continuado en las ciudades medievales provoca la aparición a principios del siglo XV de las Taulas di Canvi en Barcelona, que se extenderán a ciudades del Reino de Aragón.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

102

de las "Taulas", los proyectos de crear bancos con carácter público fracasan a lo largo de los años, hasta su materialización en el siglo XVIII, con la creación del Banco de San Carlos, en 1782.

La regulación de la actividad bancaria ha estado históricamente condicionada por la regulación del derecho de emisión. Esta circunstancia ha dado origen a situaciones que van de la prohibición a la restricción¹⁰⁴. La emisión de moneda, privilegio del Estado que rara vez cede a particulares, constituye el eje alrededor del que gira la banca en el siglo XIX. Los primeros bancos, creados y autorizados lo son con el privilegio de emisión, aunque son bancos privados sometidos a autorización pública. El privilegio de emisión es concedido por el Estado, lo que supone una forma de controlar la actividad bancaria, debido a los intereses que representa y su incidencia en el desarrollo industrial y de la economía en general¹⁰⁵. La banca, en cualquiera de sus manifestaciones y en cualquiera de sus ámbitos, ha estado sometida a la intervención del poder político; es más, la banca privada, que a veces se conforma como sociedad privada e independiente, al constituir parte

¹⁰⁴PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española, op. cit., ed, 1983, pág. 16.

¹⁰⁵VICENT CHULIA, F., Compendio crítico de Derecho Mercantil, Tomo II, Valencia, 1982, pág. 479.



Universitat d'Alacant
103
Universidad de Alicante

importante del entramado económico, debe unas determinadas actitudes hacia el poder, que no puede evitar su intervención.

Pero la intervención más eficaz se realiza mediante la creación de entidades bancarias de carácter oficial, con el propósito de actuar más de cerca sobre el sistema financiero. Este hecho, reconocido por todos los países europeos en los siglos XVIII y XIX, tiene su manifestación en la creación de bancos centrales¹⁰⁶.

Aparte de las experiencias de las Taulas, como intentos de crear bancos oficiales, durante el siglo XVI se hacen planes para crear un banco oficial español, interés por éste proyecto que se mantiene largo tiempo. En 1576 Felipe II estudia una propuesta para crear Bancos Hipotecarios y Casas de Préstamos Reales, como centro financiero de ámbito nacional; éste proyecto se intenta, igualmente, por Felipe IV en 1622 mediante la creación de una cadena de bancos, en determinadas capitales castellanas, propósito que fracasa por el hecho de que se propusiera para administrarlos a

¹⁰⁶La reglamentación de la banca tuvo su origen en la aparición de los bancos centrales y su justificación está en las funciones públicas de ésta banca; en primer lugar, por su facultad de emitir billetes, con los problemas que plantea una circulación fiduciaria sin control y por otro, como centralizadores de reservas monetarias y organismos fundamentales en la dirección de la política monetaria y del crédito.



Universitat d'Alacant

104
Universidad de Alicante

extranjeros¹⁰⁷. Todas las iniciativas bancarias se desvanecen, entre los siglos XVII y XVIII, haciéndose realidad cuando la Corona tiene urgentes necesidades de recabar fondos por causa de las empresas bélicas, en las que se vio inmersa¹⁰⁸, cual sucede en 1782.

Banco Nacional de San Carlos (1782-1829). Constituye el precedente más inmediato del Banco de España. Su creación, que obedece a la necesidad de convertir los vales reales, tuvo como misiones importantes, la de realizar los pagos al extranjero por cuenta de la Corona y las contrataciones de aprovisionamiento de las tropas¹⁰⁹. Las actividades más destacadas eran la emisión de billetes, realización de descuentos y préstamos, así como remesas internacionales de oro y plata. Su actuación no fue brillante ya que en 1790 sus pérdidas eran cuantiosas, debido principalmente a la actuación ruinosa en el aprovisionamiento de las fuerzas armadas, la especulación de sus propias acciones y los préstamos con garantía con las mismas y, sobre todo, la compra de deuda

¹⁰⁷HAMILTON., E.J., El Banco Nacional de San Carlos (1782-1829), en el Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970, ed. Banco de España, pág. 197-200.

¹⁰⁸TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo..., op. cit., pág. 21.

¹⁰⁹ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada, Situación 1982/83, Serv. Est. Banco de Bilbao, pág.19.



francesa en 1788, vísperas de la Revolución.

Debido a los avatares de la guerra, la situación se hace insostenible por lo que se plantea, después de unos años de vida lánguida, la liquidación, hecho que se realiza en 1829, dando origen a la creación del Banco Español de San Fernando, produciéndose un paso más hacia la constitución de un banco central¹¹⁰.

Banco Español de San Fernando (1829-1847). Este banco se crea a partir de la liquidación del Banco de San Carlos, con las funciones de ser prestamistas del Tesoro, emitir billetes al portador sólo en Madrid, realizar la función de descuento y admitir depósitos. Pronto se pone de manifiesto la necesidad de instituciones financieras intermedias, que cubriesen el espacio existente entre el banco oficial y los

¹¹⁰Todos los autores que han estudiado la evolución del Banco de San Carlos, coinciden en que las causas de su fracaso hay que buscarlas en defectos estructurales y de organización y en la aventura de arriesgar recursos en empresa especulativas (TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo..., op. cit., pág. 21 y ss; TORTELLA CASARES, G., El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central, en la obra colectiva El Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970, pág. 260 y ss; VICENS VIVES, Historia social y económica de España, op. cit., pág. 230 y ss; PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria..., op. cit., 6ª ed., 1983, pág. 16 y 80; HAMILTON, E.J., El Banco Nacional de San Carlos, cit., pág. 203; MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros..., op. cit., pág. 39 y ss; SANTILLAN, R., Memoria histórica de los bancos..., op. cit., pág. 237 y ss.



prestamistas¹¹¹, hecho que dio origen a la creación del Banco de Isabel II.

Banco de Isabel II (1844-1847). Se crea con facultad de emitir cédulas al portador y como banco de préstamos y descuento. Inicia su actividad abriendo caminos nuevos para la banca: realiza préstamos con garantía de sus propias acciones a sociedades con garantía de sus títulos, préstamos en cuenta corriente, lanzamiento de billetes de baja denominación y utiliza a fondo su capacidad emisora. Sus actuaciones provocaron un enfrentamiento con el Banco de San Fernando, que se salda con la fusión en 1844.

Nuevo Banco Español de San Fernando (1847-1856). Es consecuencia de la fusión de los anteriores, Banco de San Fernando y Banco de Isabel II, que se lleva a cabo el 25 de febrero de 1847. El privilegio de emisión es para Madrid y capitales que no tuvieran banco de emisión de billetes. La aparición del banco se produce con graves dificultades iniciales, debido a que la fusión con el Banco de Isabel II provoca la asunción de activos claramente devaluados, lo que acarrearía quebrantos importantes, que se agravaron con motivo de la crisis de 1847. No obstante, las medidas adoptadas por

¹¹¹ Como sucedía en Francia, donde Jacques Lafitte funda en 1837 la Caisse Generales de Commerce et L'Industrie.



Santillan, así como las circunstancias halagüeñas de la economía española, hicieron que el banco y su actuación fuese de forma influyente en el desarrollo del sistema bancario¹¹². La nueva situación se concretó en la Ley de 26 de enero de 1856 de bancos de emisión, que afectó profundamente la configuración del banco emisor.

El Banco de España (1856). La Ley de bancos de emisión establece que el Banco de San fernando se denomina Banco de España¹¹³ y regula la intervención del Estado en la banca, a través de la figura del Gobernador en la banca de emisión y del Comisario regio en la banca privada¹¹⁴. De 1856 a 1874 se produce una situación de prosperidad económica, por los efectos internacionales de la guerra civil norteamericana. En

¹¹²En 1849 Alejandro Mon intenta resolver los problemas del banco y establece las normas para designar Gobernador y Subgobernador del banco, nombrados directamente por el Rey sin ternas; Ramón de Santillan, nombrado Gobernador, en diciembre de 1849, por Bravo Murillo, lleva a cabo la tarea de sanear el banco, deteriorado en extremo. La reforma se lleva a cabo mediante medidas espectaculares, plasmadas en la Ley de 15 de diciembre de 1851, entre las que destaca la concesión del monopolio de emisión para toda España, a excepción de Cádiz y Barcelona, que tenían banco de emisión.

¹¹³TAPIA HERMIDA, A., Evolución histórica, situación y perspectivas generales del Derecho Público Bancario español, en Estudios de Derecho Público Bancario, ed. Ceura, 1987, Madrid, pág. 41. PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española, 6ª ed. Banco de España, Madrid, 1983, pág. 81.

¹¹⁴Regula también un nuevo tope del volumen de billetes emitidos, el triplo del capital efectivo y el triplo del encaje metálico.



Universitat d'Alacant

108
Universidad de Alicante

1864 se reforma el sistema monetario, a fin de detener la extracción de moneda metálica, consistente en rebajar el contenido metálico de la moneda y los derechos de acuñación, así como introducir el sistema decimal. Otra reforma de 1868 intentó adaptar el sistema monetario a la Unión Monetaria Latina¹¹⁵.

En 1869 se dictó la Ley liberalizadora del monopolio de emisión, y establece la creación de bancos de emisión de forma libre, pero la situación política, con las guerras carlistas y la insurrección cantonalista y la de Cuba, pone en apuros financieros al Gobierno que dicta el Decreto-Ley de 19 de marzo de 1874 (convertido en Ley de 1876), que concede el monopolio de emisión al Banco de España¹¹⁶, lo que le convierte en centro del sistema financiero¹¹⁷. La reforma de

¹¹⁵La reforma de 1864 introdujo el escudo como moneda básica, de diez reales; la pesetas, de cuatro reales, y el real, como unidades divisionarias. La reforma de 1868 configuró como unidad básica la peseta, de cuatro reales.

¹¹⁶BOIX SERRANO, R., Curso de Derecho Bancario, Edersa, 1986, Madrid, pág. 28; TORTELLA CASARES, G., El Banco de España entre 1829-1929, en el Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970, pág. 278; SANTILLAN, R., Memoria histórica sobre los bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando y de España, Tomo II, reeditado por el Banco de España, 1982, pág. 92 y ss.

¹¹⁷El monopolio de emisión se concede a cambio de un préstamo de 125 millones de pesetas a fondo perdido. Aquél se renovará cada veinticinco años, lo que dará origen a normas que incidirán en el sistema bancario y en el crédito. Como consecuencia del Decreto-Ley de 1874, dictado paradójicamente por Echegaray, autor asimismo de la Ley liberalizadora de 1869, desaparecen los bancos de emisión; ésta nueva situación hace



Universitat d'Alacant

109
Universidad de Alicante

1874 da al sistema financiero y bancario una estructura moderna y nueva¹¹⁶, en la que el Banco de España se constituye en pilar fundamental del Tesoro, con el monopolio de emisión como instrumento principal¹¹⁷.

crecer la circulación fiduciaria, debido a la demanda de crédito y a la disminución de la circulación monetaria metálica.

¹¹⁶ANES ALVAREZ, R., El Banco de España (1874-1914): Un Banco Nacional, en La Banca española en la Restauración, Banco de España, Madrid, 1974, pág. 130 y ss.

¹¹⁷PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria... op. cit., pág. 19 y ss.; TORTELLA CASARES, G., El Banco de España... op. cit. pág. 286.



2.2. Estructura y regulación de la banca pública en el derecho comparado.

Consideramos necesario hacer referencia a la situación de la banca pública en el derecho comparado, señalando los signos y perfiles por los que discurre en países europeos.

Las diferencias de estructura y funciones, que distinguen a unas entidades bancarias de otras, debido a las distintas concepciones y formación histórica de los sistemas bancarios en Europa, han configurado estructuras bancarias similares en un grupo de países que se diferencian claramente de otros. Destaca el sistema bancario británico, que se caracteriza por la separación entre bancos comerciales y de negocios, tendiendo a la especialización, mientras que el sistema continental propugna la banca universal, cuyo ejemplo más destacado lo constituye el sistema alemán.

Estas circunstancias obligan a hacer referencia a los sistemas bancarios, que se encuentran cercanos geográficamente a nuestro entorno, y a la vez integrando la Comunidad Económica Europea se consideran representantes de las orientaciones antes señaladas.



No obstante, los sistemas bancarios sufren, en los momentos actuales, unas modificaciones dirigidas a adaptar su actuación a las realidades de los tiempos presentes, especialmente en la banca pública¹¹⁹. Las tendencias hacia las que se dirigen se caracterizan por el intento de romper el aislamiento de las diversas clases de bancos, ampliando la actividad de la banca a otras actividades, con el intento de homogeneizar la banca y atenuar la disparidad; en segundo lugar, se pretende atenuar el control de la autoridad monetaria, interesada más que en el papel de guardián, en el establecimiento de un cuerpo mínimo de reglas de juego, con la introducción de nuevos criterios de gestión y, en último lugar, la tendencia a organizar la autoridad central más como garante que como custodio y guía de la banca¹²⁰.

La incidencia del orden público en el sector bancario, referido a los países europeos, bien a través de controles e intervención en la banca privada, o bien mediante la promoción de instituciones bancarias públicas, varían de unos países a otros. De los países, como Francia, Italia o Bélgica, donde el Estado controla la parte más representativa del conjunto de

¹¹⁹GALGANO, F., Sulla riforma della banca pubblica, en Banca e Borsa, nov/dic., 1989, pág. 778 y ss.

¹²⁰CASSESE, S., Le nuove tendenze della normativa bancaria, en Il Diritto Commerciale e delle Obligazioni, 1985, pág. 202.



Universitat d'Alacant

112
Universidad de Alicante

operaciones financieras¹²¹, a otros, especialmente del área anglosajona, donde el control público se circunscribe a instituciones especializadas.

En los últimos tiempos se ha producido, sin embargo, un proceso de liberalización relativa de los sistemas financieros, aunque la crisis bancaria produjo una tendencia inversa, al provocar la creación de mecanismos tendentes a la protección de los ahorradores y la limitación de la concentración de riesgos.

A) Sistema crediticio público en Francia.

El sistema bancario en Francia, con la Ley de reforma bancaria de 24 de enero de 1984, ha sufrido modificaciones importantes. Esta norma ha reducido los distintos tipos de instituciones de crédito existentes, homogeneizando las mismas y estableciendo controles unificados para los diferentes modelos de bancos¹²².

¹²¹ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..op. cit., pág. 404 y 405.

¹²²BERNARD, H., Evolución reciente del sistema bancario francés. en Moneda y Crédito, sept. 1984, pág. 11 y ss., señala la innovación que ha sufrido el sistema bancario francés por consecuencia de las leyes de 11 de febrero de 1982, que nacionalizó gran número de bancos, y de 24 de enero de 1984, de reforma bancaria.



La banca francesa se ha caracterizado históricamente por la intervención y presencia abrumadora del estado. El sector público participa en todas las categorías de instituciones del sistema crediticio. Los controles se ejercen mediante la extensión de la propiedad pública en el sector bancario, el nombramiento de responsables en establecimientos públicos y semipúblicos, la delimitación de actividades a ciertas instituciones y la existencia de coeficientes obligatorios¹²³.

La banca comercial, en su mayor parte, está controlada por el Estado desde 1945¹²⁴, existiendo, de una u otra forma, una incidencia casi total sobre la banca. El sector público, tanto en el terreno de la banca universal como en el de la financiación especializada, es dominante, atiende a todas las clientelas y a todas las actividades económicas. Es destacada la competencia que la banca dirigida por el Estado ejerce con las instituciones privadas, aunque éstas obtienen mejores resultados en su explotación.

¹²³ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España.. op. cit. pág. 368 y ss., hace referencia a los sistemas de control.

¹²⁴REYE, L'evoluzione delle banche in Francia. en Banche e banchieri, 1976, pág. 309 y ss., apunta que se realizó, entre otras medidas, la nacionalización de cuatro bancos de depósito: Crédit Lyonnais, Societé Generale, Comptoir National d'Escompte, Banque Nationale pour le Commerce et L'Industrie. De la fusión del Comptoir National e della Banque Nationale surgirá la creación, en 1966, del Banque Nationale de París.



• 1) **El Banco de Francia.**— La banca pública en Francia, al igual que en otros países, tiene que ver con la aparición del banco central y la creación de otros bancos oficiales para la expedición del crédito oficial. Es una forma de participar en el mundo bancario, a través de normas de control e intervención.

El Banco de Francia se creó¹²⁵ en 1800 por Napoleón , recibiendo en 1803 el privilegio de emisión de billetes de banco con carácter exclusivo. Se considera como banco central y banco del Estado; le corresponde el control y la supervisión del sistema bancario, el control de la expansión del crédito y el establecimiento de las políticas monetarias a seguir, que son controladas por el Gobierno¹²⁶.

¹²⁵RODIERE, R., y RIVES-LANGE, S.L., Droit Bancaire, 3ª ed. Dalloz, París, 1980, pág. 48 y ss.

¹²⁶CAMERON, R., La banca en las primeras etapas de la industrialización, IV Francia 1800-1870, ed. Tecnos, Madrid, 1974, pág. 119 y ss., el Banco de Francia se crea por Ley de 28 Año Pluvioso VIII (18 febrero de 1800), bajo el régimen de sociedad por acciones; por Ley de 24 Germinal, Año XI (14 de abril 1803), recibe el privilegio de emisión, al principio limitado a París y, después, extendido a toda Francia; se funda en base a la Caisse des Comptes Courantes, pequeño banco que emitía billetes; una vez transformado en Banco de Francia, con un capital de 30 millones de francos, abre sus puertas el 20 de febrero de 1800 en las oficinas de la entidad anterior; sus funciones eran el descuento de letras y la concesión de adelantos al Gobierno.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

115

El Banco de Francia, cuya nacionalización se llevó a cabo por Ley de 2 de diciembre de 1945, adopta sus decisiones a través del Consejo de Crédito; es la nueva Ley Bancaria de 24 de enero de 1984, que define el nuevo espacio bancario y renueva el marco jurídico de los establecimientos de crédito en Francia y configura una clasificación nueva de la banca, la que entre otras facultades, concede al Gobernador del Banco de Francia el poder de actuar en el salvamento de un establecimiento bancario en dificultades¹²⁷. Estas se ejercen a través de una presión moral sobre los accionistas, invitándoles a aportar el apoyo financiero necesario; en caso contrario, el Gobernador podrá organizar el concurso del conjunto de establecimientos a fin de poner medidas que aseguren y protejan los intereses de los depositantes y terceros, para el buen funcionamiento del sistema bancario y preservar el buen nombre de la plaza. Los poderes del Gobernador del Banco de Francia cualifican la peculiar forma de prevenir y resolver la situación de crisis de las entidades de crédito.

El Banco de Francia no realiza funciones bancarias en concurrencia con los bancos de los que es el órgano de tutela. Es banco central y banco del Estado; asume la emisión de

¹²⁷BERTHOD, M., Aspectos jurídicos de las crisis bancarias en Francia, en Confª en Centro Estudios Judiciales, Madrid, 1988, pág. 78.



billetes¹²⁸ y vigila la creación de la moneda bancaria .

2) **Instituciones públicas y semipúblicas.**- El sector bancario público y semipúblico reagrupa los establecimientos nacionalizados en 1945, cuyo denominador común es la especialización, la participación y el control estrecho ejercido sobre ellos por el Estado.

Los establecimientos nacionalizados por la Ley de 2 de diciembre de 1945, jurídicamente son bancos inscritos¹²⁹, y financieramente están en situación de concurrencia con los bancos comerciales; son bancos de depósito que pertenecen al sector público pero ejercen concurrencia directa con los bancos del sector privado. Conservan su forma de sociedad anónima, pero con un accionista único: el estado francés.

¹²⁸GAVALDA, C., et STOUFFLET, J., Droit de la banque, Presses Universitaires de France, Paris, 1974, pág. 128 y ss.

¹²⁹La expresión "bancos inscritos" tiene su origen en la Ley de 13 de junio de 1941 según la cual los bancos, para poder desarrollar su actividad, tenían que estar inscritos en una lista del **Conseil National du Crédit**. Según la nueva ley bancaria, esta categoría de entidades es la única que puede denominarse **bancos** sin más calificativos, ya que sólo ellos tienen competencia general para realizar sin restricciones para realizar todas las actividades previstas por la ley; para evitar confusiones, se suele hacer referencia a los bancos con la expresión **bancos AFB**, denominación que remarca el hecho de estar adheridos a l'Association Française des Banques.



Universitat d'Alacant

117
Universidad de Alicante

El proceso nacionalizador culminará en 1982, por Ley de 11 de febrero, con la nacionalización de 39 bancos; la consecuencia inmediata de la nacionalización es que los depositantes de dicha banca se benefician de hecho de la garantía del Estado¹³⁰.

La nacionalización de 1982 que provoca una extensión del sector público sobre el sistema bancario, lo hace prácticamente exclusivo, donde la banca privada alcanza el 2,8 por ciento del crédito concedido y el 2,1 por ciento de los depósitos¹³¹.

No obstante, la banca pública en Francia, por su especialización, se realiza a través de entidades e instituciones que atienden diversas parcelas del crédito

¹³⁰BELLI, F., BROZETTI, A., BERTELLI, R., Nazionalizzazioni e denazionalizzazioni. Due diverse risposte ad una stessa crisi. en Confronto italo-francese da Padova, CEDAM, Casa Edit. Dott. Ant. Milano, 1986, pág. 343, dice que la nacionalización de 1982, que también nacionaliza dos grandes sociedades financieras, FARIBAS (Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas) y SUEZ (Compagnie financière de Suez), se trata de un "profundo alargamiento del sector bancario público". Aunque, como apunta LOUSSOUARAN, Y., Les nationalisations françaises en matière bancaire, en 1986, pág. 138, la idea de nacionalizar en materia bancaria no es una innovación socialista, puesto que aparece después de la Liberación y se concreta en el derecho positivo por la nacionalización de grandes bancos en 1945.

¹³¹GAVALDA, Ch., La nazionalizzazione delle banche in Francia. en Messogiorno de Europa, núm. 4, 1982, Nápoles, pág. 441.



Universitat d'Alacant

118
Universidad de Alicante

público. Se pueden considerar, más que bancos en sentido estricto, instituciones financieras con carácter especializado y fines específicos. Se destacan las entidades más importantes:

- **La Caisse de Dépôts et Consignations** (cuyo estatuto data de la Ley de 28 de abril de 1816) es un establecimiento público autónomo, que tiene como misión ser depositario oficial de las funciones esenciales de ayuda a colectivos locales en asuntos que no realiza la banca estatal, como recibir depósitos que provienen de personas que tienen fondos por cuenta de otros, como notarios y síndicos.

- **Le Crédit Foncier de France** (organismo especializado, creado por Decreto-Ley de 19 de agosto de 1852) realiza la financiación de la propiedad inmobiliaria, especializado en la ayuda a la construcción y a las colectividades locales¹³².

- **La Caisse Nationale des Marchés de l'Etat** (creado por Ley de 19 de agosto de 1936, completada por Decreto de 26 de diciembre de 1968), ha pretendido la intervención de los bancos en el terreno donde la técnica clásica no se les abría: la financiación de los mercados públicos.

¹³²GAVALDA, Ch., et STOUFFLET, J., Droit de la banque..
op. cit, pág.175.



• **-Le Credit National** (creado por Ley de 10 de octubre de 1919) tiene como fin, en su origen, la reparación de los daños producidos por la guerra; después, se ha dirigido a la financiación a largo plazo de la industria y del comercio.

- **La Banque Francaise pour le Commerce Exterieur (B.F.C.E.)**, cuyo origen está en la sociedad privada anterior a 1919, dedicada a financiar el comercio exterior. Por Ley de 2 de diciembre de 1945 se preve la creación de dos instituciones u organismos semipúblicos para el crédito y el seguro del comercio exterior. Estas fueron creadas por Decreto de 1 de junio de 1946, que instituye el B.F.C.I y la Compagnie Francaise d'Assurances pour el Commerce exterieur (C.O.F.A.C.E.).

- **Le Credit Municipal, Les Caisses D'Espargne, Le Service des Cheques Posteaux, Le Tresor Banquier..** son otras tantas entidades especializadas con carácter público que componen el sistema bancario francés, intervenido de forma destacada por el poder público.

• No obstante, la Ley Bancaria de 24 de enero de 1984, renueva el marco jurídico de los establecimientos de crédito y clasifica a los mismos en atención a la función que realizan,



Universitat d'Alacant

120
Universidad de Alicante

más idónea con la tendencia al concepto de banca universal, iniciada en Francia a partir de 1966¹³³. A finales de 1984 los establecimientos bancarios en Francia eran 362 de los que 39 estaban nacionalizados; a la vez, existen múltiples controles sobre el sistema bancario, ejercido a través de extensión de la propiedad pública sobre el sector, delimitación de actividades a ciertas instituciones, exigencia de coeficientes y nombramiento de responsables en entidades y establecimientos públicos y semipúblicos¹³⁴.

B) La banca pública británica.

El sistema financiero británico, sin perjuicio de la falta de normas bancarias hasta los últimos tiempos, y la situación generalizada de encontrarse en manos privadas la mayoría de las instituciones de crédito, está dividido en instituciones privadas e instituciones públicas. Entre éstas últimas, destaca el Banco de Inglaterra y las instituciones bancarias controladas por el Gobierno.

¹³³ROLDAN JIMENEZ, A., El sector bancario en Francia, Situación 1985/4, pág. 57 y ss.

¹³⁴ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..., op. cit, pág. 369.

¹³⁵REVEN, T., The British Financial System, McMillan Press. Londres, 1975.



1) **Banco de Inglaterra.**— Fue creado en 1694, al que se le concede el privilegio absoluto de emisión de billetes para Inglaterra y el País de Gales, a excepción de Escocia. El Banco de Inglaterra se rige por la Royal Charter de 1694, ley fundacional; rigen, igualmente, la Bank Charter Act de 1844, Currency and Bank Notes Act de 1928 y la Nationalization Law de 1946, que lo nacionalizó.

Las funciones del Banco de Inglaterra son la supervisión del sistema financiero, ser banquero del Gobierno, controlar las reservas monetarias, el privilegio de emisión de billetes, el suministro financiero de la banca privada y dictar normas sobre la protección de los depósitos¹³⁶.

El Banco de Inglaterra ha tenido como función habitual la supervisión y la responsabilidad del sistema bancario inglés, aunque la misma se ejercía no en un marco legal, sino por medio de normas consuetudinarias. No obstante, a raíz de las crisis de los años setenta, se aprobó la Ley Bancaria de 1979, que establecía la necesidad de que todas las entidades de depósito debían ser previamente autorizadas¹³⁷; después de

¹³⁶BENGOECHEA GOYA, J., La banca en el Reino Unido, en la Banca en la CEE..., op. cit., pág. 88.

¹³⁷BARNES, R., Crisis bancarias en el Reino Unido, en Aspectos Jurídicos de las crisis bancarias, Centro Estudios Judiciales-Banco de España, 1988, pág. 119 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

122

diversos incidentes sobre crisis de bancos, por la Ley Bancaria de 1987 se reforzó la función de supervisión de las entidades de crédito del Banco de Inglaterra.

2) **Entidades públicas.**- A pesar del control de las estructuras bancarias por el sector privado¹³⁰, se pueden destacar, entre las instituciones de finalidad pública, el National Giro, creado en 1968, para prestar servicio de transmisión de medios de pago a través del sistema postal; con objeto de dar a conocer sus actividades bancarias, adoptó el nombre de **National Giro Bank**; se trata de un banco patrocinado por el Gobierno, que pertenece a la administración de correos.

También se señalan los **National Savings Banks**, especie de cajas de ahorros, de carácter estatal y que recogen el ahorro a través de las oficinas postales principalmente. Ultimamente han perdido mercado en favor de las **Building Societies**, organizaciones mutuales que tienen actualmente una importancia considerable, en cuanto a préstamos para vivienda.

El sector público se manifiesta igualmente, a través de las instituciones especiales de crédito a largo plazo, como

¹³⁰PRINGE, R., Banking in Britain, Charles Knight and Co. Londres, 1973.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

123

organizaciones gubernamentales, entre las que destacan el **National Loans Fund (N.L.F.)** y el **Public Works Loan Board (P.W.L.B.)**, cuyos destinatarios, en cuanto a la concesión de préstamos, son exclusivamente entidades públicas¹³⁹. Su función es proveer de recursos crediticios a las industrias nacionalizadas, y se nutren de fondos de Gobierno y del mercado de bonos.

C) La banca pública en Italia.

El sistema crediticio en Italia se caracteriza por la presencia intensa del Estado, con un control público singular sobre el sector¹⁴⁰.

También es en el sistema italiano donde se ha desarrollado un grado de especialización bancaria importante, destacando dos grandes sectores diferenciados, las entidades de depósito y las de crédito especial¹⁴¹.

¹³⁹ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..., op. cit., pág. 392.

¹⁴⁰MOLLE, G., La Banca nell'ordinamento giuridico italiano, A. Giuffrè Edit. Milano, 1980, pág. 35 y ss.; PONTOLILLO, V., Il sistema di credito speciale in Italia, Il Mulino, Bologna, 1980; ROLDAN JIMENEZ, A., Análisis del sistema crediticio italiano, en la Banca en la CEE., op. cit., pág. 72.

¹⁴¹ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..., op. cit., pág. 379.



. Las entidades de depósito, entre las que se encuentran los institutos de crédito público y los bancos de interés nacional, junto con los bancos de crédito ordinario y las cajas de ahorros, constituyen el mayor volumen de financiación frente a las instituciones especiales. Entre las instituciones de crédito especial se encuentran los Institutos de Crédito Especial y las Cajas de Depósitos y Préstamos.

La función bancaria, según establece y regula la Ley Bancaria de 1936¹⁴², constituye una función de interés público, que está sometida al control del Banco de Italia¹⁴³.

1) **El Banco de Italia.**— El Banco de Italia Fue creado por Ley de 10 de agosto de 1893 y declarado como instituto de derecho público. Es constituido como banco de interés

¹⁴²La **legge bancaria**, aprobada por Real Decreto-Ley de 12 de marzo de 1936, que se transformó en Ley de 7 de marzo de 1938; se actualizó por Decreto-Ley de 30 de enero de 1948 y por la Ley de 22 de diciembre de 1956; entre las últimas disposiciones que afectan a la **legge** destaca el decreto 350 de 1985.

143

FARRAVICINI, G., 1936-1986: Mezzo secolo di legislazione bancaria in Italia e in Occidente, en Banca e Borsa, Parte I, 1987, pág. 11 y ss., hace referencia a que, aunque la **Legge Bancaria**, en sentido estricto, ha mantenido intacta su validez en los términos del 36, por normas posteriores, debido a las exigencias de desarrollo económico y sugerencias comunitarias, se ha sustituido la equivalencia de actividad bancaria como función de interés público, por la actividad bancaria como actividad de empresa.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

125

nacional¹⁴⁴.

El Banco de Italia ejerce las funciones de órgano de control del sistema bancario de acuerdo con las directrices del **Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR)**, del que brazo ejecutivo, con amplias atribuciones tanto respecto de la implementación de la política monetaria y crediticia como a su función de banco central. También es el brazo ejecutivo del **Ufficio Italiano dei Cambi (UIC)**, organismo afiliado al Banco de Italia, que se encarga de vigilar el cumplimiento de la normativa relativa a las operaciones de extranjero y de administrar las reservas del país.

El Banco de Italia, como entidad encargada de controlar el sistema crediticio, tiene atribuciones sobre las materias de autorizaciones para operar, abrir oficinas y efectuar cambios en la estructura y organización de las entidades bancarias; en cuanto a la actividad crediticia, establece límites la cuantía de los créditos y fija los porcentajes de distribución del crédito entre los distintos tipos de inversión; fija los tipos máximos de intereses de los depósitos y préstamos así como las tarifas por servicios

¹⁴⁴MOLLE, G., Manuale di Diritto Bancario, 2ª ed. Giuffrè Edit., Milano, 1977, pág. 6 y 7.



Universitat d'Alacant

126
Universidad de Alicante

bancarios; también interviene en los porcentajes dedicados a reservas y la concentración de riesgos.

2) Los bancos públicos.- La **legge bancaria** estableció, además de un sistema intervencionista, la **separación** de las entidades que operan a largo y a medio plazo de las que operan a corto plazo, configurando la especialización bancaria. La banca pública, compuesta por los bancos de derecho público, los bancos de interés nacional y los institutos de crédito especial se encuentran entre la banca especializada a medio y largo plazo.

Los bancos de derecho público o "Istituti di crediti di diritti publicci", son bancos que pertenecen a distintos organismos públicos y están especialmente autorizados para conceder créditos a medio y a largo plazo a diversos sectores; poseen participación en instituciones especiales de crédito. No obstante, a pesar de su carácter público, no están absolutamente sometidos a la autoridad económica y realizan su actividad según esquemas empresariales de la banca ordinaria¹⁴⁵.

¹⁴⁵Son seis instituciones: Banca Nazionale del Lavoro (primer banco de Italia y entre los treinta primeros del mundo), Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena y el Banco di Sardegna.



Universitat d'Alacant
127
Universidad de Alicante

Se trata de bancos de depósito, de fundación pública, y su capital lo detenta directa o indirectamente el Gobierno, sus estatutos los aprueba el Ministro del Tesoro y sus órganos directivos son designados por el Gobierno.

En cuanto a los bancos de interés nacional, son entidades que han de estar constituidas bajo la forma jurídica de sociedades anónimas y han de ser consideradas de interés nacional por decisión gubernamental; dependen de organismos públicos, estando controlados por el **Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI)**. Los bancos de interés nacional¹⁴⁶, constituyen la institución especial para la financiación a medio y largo plazo a la industria y a los servicios¹⁴⁷.

La actividad de crédito a largo plazo, debido al alto grado de especialización bancaria, se realiza por los Istituti di Crediti Speciale y por la Cassa de Depositi e Pfestiti. En éste último caso, se trata de un departamento del Ministerio del Tesoro, cuya actividad consiste en el drenaje del ahorro captado por las administraciones postales y su concesión, a

¹⁴⁶Estos bancos son tres: la Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano y el Banco di Roma.

¹⁴⁷ROLDAN JIMENEZ, A., Análisis del sistema..., op. cit, pág. 72.



Universitat d'Alacant

128
Universidad de Alicante

largo plazo, a las administraciones públicas .

Los Institutos de crédito especial tiene una función de asignación de recursos de crédito a la economía, que provienen de otras instituciones financieras y de las transferencias del Estado.

D) La banca pública en la República Federal de Alemania.

El sistema bancario alemán se caracteriza por contar con una gran diversidad de intermediarios financieros, predominando, entre los bancarios, los de carácter universal, y controlando el sector público la mitad del sistema aproximadamente. Destacan entre los establecimientos de derecho público, las cajas de ahorros, vinculadas en su mayoría a instituciones públicas locales, regionales y

¹⁴⁸ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..op.
cit.,pág. 382.



federales¹⁴⁹.

La banca alemana tiene tradición de banca universal, de tal modo que tanto las instituciones privadas como las públicas, llevan a cabo todo tipo de actividades, en tanto que las instituciones especializadas tienen una posición secundaria.

Para mejor clarificar la posición de las instituciones bancarias de carácter público, se hace referencia al Banco Central y a las instituciones definidas como públicas¹⁵⁰.

1) **Banco Central Federal Alemán.**— Dentro del derecho comparado es una institución atípica, ya que es una administración independiente del Gobierno Federal. Es un

¹⁴⁹BENGOECHEA GOYA, J., El sistema crediticio en Alemania Federal, en La Banca en la CEE, Situación 1985/4, Banco de Bilbao, pág. 23 y ss; FARDO ALES, G., El seguro de depósitos en otros Estados de la CEE, Comunicación a las III Jornadas de Alicante sobre Economía Española, 1988, pág; BORN, K.O., Tratamiento de las crisis bancarias en Alemania, Crisis bancarias. Soluciones comparadas. AEB, Madrid, pág. 189 y 190; SCHNEIDER, UH., Las crisis bancarias en la República Federal de Alemania, en Aspectos jurídicos de las crisis bancarias. Instituto de Estudios Judiciales-Banco de España, 1988, Madrid, pág. 59; ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España.op. cit.,pág. 367.

¹⁵⁰Nos referimos, en éste y en el resto de temas, a instituciones bancarias de Alemania en su conjunto, ya que después de la unificación alemana, producida en octubre de 1990.



Universitat d'Alacant
130
Universidad de Alicante

organismo creado en 1957¹⁵¹, del que dependen los bancos federales, cada uno de los cuales realiza su actividad en un estado federal¹⁵². El Banco Central desarrolla sus funciones de banco central y órgano de promoción de la actividad monetaria del Estado Federal Alemán¹⁵³; cumple, asimismo, la función de ser órgano de control e inspección de las entidades de crédito.

El Bundesbank o Banco Federal Alemán, con ayuda de las competencias político-monetarias, que recoge el artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn, que constitucionaliza el banco .."la Federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal".., que le corresponde por Ley regular la circulación fiduciaria y el suministro de crédito a la economía, con el objetivo de salvaguardar la moneda, y

¹⁵¹La Bundsbankgesetz de 26 de julio de 1957, en su artículo 12, establece que "el Banco Federal Alemán está obligado a apoyar la política económica del Gobierno Federal, sin perjuicio de la salvaguardia de sus funciones. En el ejercicio de las competencias que le corresponden de acuerdo con la presente ley, es independiente de las instrucciones del Gobierno Federal".

¹⁵²Hasta la unificación alemana, producida en octubre de 1990, eran once bancos federales, como otros tantos estados; después de esa fecha, son tantos como Lander existían en la República Democrática; el procedimiento de fusión ha consistido en la adquisición de los bancos centrales, o de legación de los mismos, por el Banco Central Federal.

¹⁵³SALA ARQUER, J.M., La posición jurídica del Banco Federal Alemán, RDBB, núm. 18 (1985), pág. 329, señala que a las funciones tradicionales de banco de bancos y Banco del Estado, se añade la de defensor y salvaguarda de la moneda.



cuidar según criterios bancarios del servicio de pagos en el interior y con el exterior¹⁵⁴.

El banco federal tiene funciones de banco de bancos, por cuanto todos los bancos e instituciones de crédito tienen dependencia ya que han de mantener depósitos a la vista, siendo una forma de conservar la solvencia y la liquidez del sistema bancario¹⁵⁵.

El desarrollo de las instituciones en Alemania, realizado en la primera mitad del siglo XIX, está condicionado por la estructura política, dividida en estados independientes; las instituciones financieras se atemperaron a ésta situación.

La política realizada por las instituciones de crédito,

¹⁵⁴SALA ARQUER, J.M., La posición jurídica..., op. cit, pág. 330. Su antecedente habría que buscarlo en el Banco Prusiano, organizado en 1840, que a partir de 1846 poseía el monopolio virtual de la emisión de billetes en Prusia, privilegio que fue extendiéndose posteriormente, a partir de 1860, al resto de Alemania (TILLY, R., Alemania, 1815-1870, en la Banca en las primeras etapas de la industrialización, ed. Tecnos, Madrid, pág. 199).

¹⁵⁵BAUER, E., Las crisis bancarias en la República Federal de Alemania, A) Aspectos institucionales, op. cit., pág. 51, dice que el Deutsche Bundesbank (BBK), con sus once administraciones principales (bancos centrales de las administraciones federales) y alrededor de 200 sucursales, colabora con el Bundesaufsichtsamt für kreditwesen (BAK) (oficina federal de inspección bancaria), en la vigilancia continua y seguimiento de las operaciones de los bancos; desde octubre de 1990, actúa en todo el territorio alemán.



Universitat d'Alacant
132
Universidad de Alicante

especialmente la llevada a cabo por el Banco Prusiano hacia 1860, como verdadero banco central y único emisor, promocionó la creación del crédito mediante las letras de cambio y efectos sustitutivos de la moneda; ésta se mantenía como reserva monetaria a la que iba ligada la expansión de sus sustitutivos; la restricción monetaria hizo que aumentase el uso de los medios crediticios que habrían de sustituir a la moneda¹⁵⁶.

Después de la guerra mundial, se estableció por las diversas fuerzas de ocupación de Alemania un sistema bancario adecuado a cada una de las zonas, a excepción de la Unión Soviética, que desmanteló lo existente y creó una nueva estructura bancaria. Asimismo, algunas sucursales del Reichsbank se habían constituido en bancas estatales separadas (Land). Este sistema, con un banco central en cada Land y otros cuatro en las zonas de ocupación sobrevivió hasta 1946; una vez iniciada la reforma monetaria, en 1948 se creó una entidad única, el Deutsche Länderbank (Banco de los Estados Alemanes), organizado según el modelo de la Reserva Federal Norteamericana. A la vista de los movimientos centralizadores realizados por algunos bancos¹⁵⁷, el Deutsche Länderbank, se

¹⁵⁶WAGNER, Beiträge zur Lehre von das Banken, 200-201.

¹⁵⁷KINDLEBERGER, Ch.P., Historia financiera de Europa, ed. Crítica, Barcelona, 1988, pág. 566.



Universitat d'Alacant

133

Universidad de Alicante

transformó en 1957 en el Deutsche Bundesbank, con su dirección centralizada y domiciliado en Frankfurt¹⁵⁰. La integración de la República Democrática Alemana en una Alemania unificada, se ha desarrollado en varias etapas, con un periodo interino de adaptación. La República Democrática Alemana, ha introducido las normas básicas que gobiernan las economías de mercado, o sea, la libertad de contratación entre los agentes económicos, la abolición de los precios administrados, la autonomía salarial para patronos y empleados, y el derecho de propiedad privada. En cuanto a la unión monetaria, consecuencia de la unión alemana, se refieren al tipo de conversión de la moneda, el tratamiento de las deudas sociales y las restricciones de la hacienda pública.

Desde el 1 de julio de 1990 el marco alemán (DM) es el único medio de pago en la Alemania Democrática Alemana, en ése proceso unificador; la soberanía en la dirección de la política monetaria ha sido asumida por el Bundesbank. La normativa vigente en materia de supervisión bancaria en la República Federal de Alemania se aplica también en la antigua República Democrática Alemania; actualmente, se han unificado constituyendo un único país.

¹⁵⁰Algunos bancos, como el Deutsche y el Dresddner, después de haber esparcido sus centros de dirección, empezaron a concentrarse en Frankfurt (KINDLEBERGER, Ch.P., Historia financiera..., op. cit.,pág. 567.



Universitat d'Alacant
134
Universidad de Alicante

2) Instituciones de crédito de derecho público.- A éste sector pertenecen las cajas de ahorro y las centrales de giro.

En el sector de cajas de ahorro se agrupan las cajas de ahorro locales y regionales, contando con una central; estas entidades de crédito oficiales son tuteladas por las autoridades locales y ayuntamientos y se rigen por las leyes de los estados federales (Land).

Las entidades centrales cuyos miembros son los estados federados efectúan operaciones entre plazas y gestionan reservas de liquidez de las cajas de ahorros, efectúan operaciones de crédito hipotecario, garantizan el suministro de crédito a los ayuntamientos y, en calidad de bancos universales, ejercen la actividad bancaria en todo el mundo.



2.3. Estado y situación en el derecho español.

El sistema financiero español está constituido por el sector privado, en el que se encuentra la banca privada, cajas de ahorro y cooperativas de crédito; y el sector público, compuesto por el Banco de España y las entidades oficiales de crédito¹⁵⁹. Hacemos referencia al sector público.

A) Banco de España.— El Banco de España nace, como se ha dicho, con tal denominación por la Ley de Bancos de Emisión de 28 de enero de 1856, al otorgar la emisión al Nuevo Banco Español de San Fernando¹⁶⁰.

Desde esa fecha hasta nuestros días su naturaleza y funciones han variado profundamente; en 1962 se nacionaliza

¹⁵⁹Su aparición se había iniciado por Real Cédula de 2 de junio de 1782, al crearse el Banco Nacional de San Carlos, primer banco de carácter estatal, al que sucedió en 1829 el Banco Español de San Fernando, que se fusionaría en 1847 con el Banco de Isabel II, que había sido creado en 1844, como Nuevo Banco Español de San Fernando que, en 1856, se transforma en Banco de España.

¹⁶⁰ANES ALVAREZ, R., El Banco de España (1874-1914). Un banco nacional., en Banca española en la Restauración, Banco de España, 1974, pág. 125 y ss.; TORTELLA CASARES, G., EL banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central., El Banco de España, una historia económica, Ed. Banco de España, 1970, pág. 263 y ss.; PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española, 6ª ed. Banco de España, Madrid, 1983, pág. 83-103; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, ed. Civitas, Madrid, 1987, pág. 78 y ss.



por consecuencia de la Ley 2/1962, de 14 de abril y, desde entonces, es cuando evoluciona hasta convertirse en un auténtico banco central de nuestro sistema financiero¹⁶¹.

Se considera como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y organización autónoma. Su capital es propiedad del Estado. Su régimen jurídico está constituido por diversas normas dispersas: por un lado, a falta de una Ley que actualice las disposiciones referentes a su naturaleza jurídica, funciones y actuación, es de destacar el Decreto-Ley 18/1962, que lo nacionalizó y estableció una reorganización del Banco de acuerdo con la Ley de Bases de 14 de abril, que configuró una organización autónoma del mismo, que después, por la Ley 30/1980, de 21 de junio, de órganos rectores del Banco de España, adaptó a las circunstancias actuales¹⁶²; por otro lado, según ésta misma norma, acomodará el Banco de España, como entidad de derecho público, a lo previsto en la presente ley, normas que lo desarrollan y, en

¹⁶¹PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española.. op. cit.,pág. 103 y ss.

¹⁶²Según lo establecido en ésta disposición, la organización del Banco: Gobernador, nombrado por el Jefe del Estado por cuatro años, a propuesta del Gobierno; Subgobernador, nombrado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda; Consejo General, constituido por seis consejeros, designados por el Gobierno; hasta cuatro directores generales; un consejero representante del personal y dos consejeros natos ; funciona en Pleno y en Consejo Ejecutivo.



su defecto, a la Ley de Procedimiento Administrativo. Las operaciones que realice y las relaciones jurídicas que mantenga, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades públicas conferidas por ésta ley, se regirán por el derecho civil, el derecho mercantil o el laboral.

La evolución de las funciones que corresponden a éste tipo de instituciones, en el caso de nuestro banco central, es similar a la de los bancos centrales europeos¹⁴³:

a) **Banco emisor.** Todos los bancos centrales modernos se han constituido a través de la emisión de billetes como medio de pago. Esta función, que desde el Decreto-Ley de 19 de marzo de 1874 se concede en exclusiva al Banco de España, está en principio sometida a límites temporales que, a su vez, desaparecen por la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

b) **Cajero del sistema bancario.** La función de proporcionar al sistema bancario los recursos financieros necesarios, es la que le caracteriza como **banco de bancos**; es en el Decreto-Ley 18/1962, que nacionaliza el Banco de España,

¹⁴³MOCHON MORCILLO, J., y MORA SANCHEZ, A., Consideraciones generales sobre el sistema financiero español, en Dinero y Banca, Málaga, 1983, Universidad de Málaga, pág. 43. PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española..., op. cit., pág. 83; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema... op. cit., pág. 78.



donde lo define como tal.

c) Financiación del sector público. Constituye una función tradicional en los bancos centrales; es más, se puede afirmar que el suministro financiero al Estado, a cambio generalmente de la función recaudadora, está en los orígenes de los bancos centrales. El Banco de España, por la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, se convierte en el proveedor financiero del Tesoro del Estado.

d) Inspección y control de las entidades financieras .
Las funciones de control de las entidades bancarias se han realizado a través de los organismos de la Administración y por el Banco de España. El Decreto-Ley 18/1962 atribuye al Banco de España la inspección de la banca privada, para, en disposiciones posteriores indica que corresponden esas funciones al Ministerio de Hacienda, que puede delegarlas en el Banco de España, como la Ley 13/1971 y Real Decreto de 28 de marzo de 1977. No obstante, en la Ley 30/1980, de órganos rectores, recoge éstas funciones de disciplina e inspección

¹⁶⁴CONFALONIERI, A., La banca centrale e il controllo del credito, en Vita e Pensiero, 1967, Milano, pág. 11, examina la evolución de la banca central desde la configuración de la función emisora; HERNANDEZ MARQUES, H., Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España, en Estudios de derecho público bancario, Ceura, Madrid, 1987, pág. 115 y ss; BOIX SERRANO, R., Curso de derecho bancario, Edersa, 1986, Madrid, pág. 40 y ss.



sobre las entidades de crédito.

e) **Otras funciones encomendadas al Banco de España**, se refieren al asesoramiento al Gobierno en materia monetaria y crediticia, y centralizar las estadísticas financieras.

B) Entidades oficiales de crédito. En cuanto al actual sistema español de crédito oficial, surge en la tercera década del presente siglo; su desarrollo ha estado sometido a diversas contingencias y reformas legales, que marcaron la diferencia entre las distintas etapas.

La decisión de crear bancos e instituciones de crédito oficiales se debe más a la necesidad de dar respuesta a problemas concretos que a la elaboración de un programa para la expansión de un sector económico¹⁶⁵. La aparición de las entidades de crédito oficial se centra en los años veinte y se debió más que al intento de crear un sector bancario estatal, a la incidencia de varios factores, como las repercusiones de una fuerte expansión europea, la puesta en marcha de algunos

¹⁶⁵ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España (1970-1984), Instituto de Est. Fiscales-ICO, 1986, Madrid, pág. 20 y ss; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal..., op. cit., pág. 99 y ss; MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, pág. 189 y ss; PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria..., op. cit., pág. 187 y ss; HERNANDEZ ARMENTEROS, J., La banca pública española, Instituto Estudios Fiscales-ICO, Madrid, 1986, pág. 82 y ss.



Universitat d'Alacant

140
Universidad de Alicante

sectores productivos, las deficiencias estructurales de nuestro sistema financiero y la marcha de capital extranjero. Constituye una manifestación más de la intervención del Estado.

La aparición de las entidades de crédito oficial en España, se ha producido, bien a través de concesiones a particulares de actividades prestamistas, que se consideraba necesario estimular, o mediante la creación de instituciones por la Administración para finalidades específicas.

Entre las primeras, se encuentra la creación del Banco Hipotecario de España, en 1872; el Banco de Crédito Industrial, en 1920; el Banco de Crédito Local, en 1925. Y, entre las segundas, el Servicio Nacional del Crédito Agrícola, creado en 1917 y transformado en Banco de Crédito Agrícola en 1962; el Instituto para la Reconstrucción Nacional, transformado en Banco de crédito a la construcción en 1962, y absorbido por el Banco Hipotecario de España, en 1982; la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, creado en 1919 y que en 1964 pasará a denominarse Crédito Social Pesquero, desaparecido actualmente; el Banco Exterior de España, fundado en 1928 por el Banco de España y un consorcio de bancos, surge como banco oficial, encargado de prestar ayuda financiera a la exportación; actualmente funciona como banco ordinario.



Antes de 1946, las normas sobre la banca oficial estaban dispersas, siendo en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 donde, por primera vez, se reguló de forma conjunta la banca pública dentro del sistema bancario¹⁶⁶. A consecuencia de las demandas de fondos para actividades específicas que el crédito ordinario no podía satisfacer de forma suficiente, la banca pública experimenta un crecimiento importante en los años cincuenta, pero la nueva situación económica por la que pasa el país exige modificaciones del régimen del crédito oficial.

1) **Ley de 26 de diciembre de 1958.**— Estas innovaciones se realizan a través de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre entidades de crédito a medio y a largo plazo, concebida como un elemento más del proceso de cambio, que provocaría el Plan de Estabilización¹⁶⁷. Las novedades más importantes se refieren:

a) a configurar una norma que regulase de forma unitaria a todas las entidades oficiales de crédito, estableciendo la coordinación necesaria entre ellas.

b) fortalecimiento del crédito oficial dentro de la

¹⁶⁶MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema...op. cit,pág. 100.

¹⁶⁷ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España...op. cit,pág. 23 y ss.



Universitat d'Alacant

142
Universidad de Alicante

concepción subsidiaria en relación con el crédito privado, de modo que supla y complete su actuación.

c) establecimiento de los mecanismos de captación de los fondos necesarios para la realización de las acciones crediticias, mediante la emisión de las cédulas de inversiones, y anticipos del Tesoro y préstamos del Banco de España.

La reforma de 1958 lleva aparejada la creación de dos organismos, la Comisión Consultiva del Crédito a Medio y Largo Plazo, cuya función es de asesoramiento al Gobierno en materia de crédito oficial, y el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo, con funciones de concesión de créditos, autorizaciones y propuestas.

2) Ordenación del crédito oficial en 1962.- La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962 supuso para todo el sistema financiero el punto de partida sobre el que se desarrolló todo el proceso posterior de reforma. La enumeración de principios de que consta la Ley afecta a todas las entidades financieras y, entre ellas, a las entidades oficiales de crédito.

La reforma lleva consigo la reorganización de las entidades oficiales, con la nacionalización del Banco de



Universitat d'Alacant

143
Universidad de Alicante

crédito Industrial, del Banco de crédito Local y del Banco Hipotecario de España. Se estructuró el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, que dio origen al Banco de crédito a la Construcción; el Servicio Nacional del Crédito Agrícola, transformado en Banco de Crédito Agrícola; y la Caja Central del Crédito Marítimo y Pesquero, que se constituyó en 1964 en el organismo Crédito Social Pesquero¹⁶⁸.

Por otro lado, se creó el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, que sustituyó al antiguo Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo, dándole funciones de control, coordinación y provisión de recursos a las entidades oficiales de crédito.

La Ley de Bases unifica el funcionamiento de las entidades oficiales de crédito, concretándose en un criterio contable uniforme, y consagrando la especialización sectorial de las distintas entidades.

3) Ley del Crédito Oficial de 1971.- Diversas circunstancias, entre ellas la expansión desordenada de la banca oficial, condujo a la misma a una situación preocupante

¹⁶⁸ Antes denominado Caja Central del Crédito Marítimo y Pesquero, se suprime por Real Decreto 1609/1985, de 17 de julio (BOE, 11 septiembre), siendo asumidas sus funciones por el Banco de Crédito Industrial.



Universitat d'Alacant

144
Universidad de Alicante

que originó la necesaria reforma de sus estructuras. Este fue el origen de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial¹⁶⁹.

Las novedades más importantes afectan a las cuestiones siguientes:

a) En cuanto a la definición de los principios sobre los que ha de estructurarse el crédito oficial, como son el servicio a los objetivos de la política económica general y la compatibilidad entre la rentabilidad de las inversiones con la coordinación y complemento con la banca privada.

b) La mayor especialización de las entidades oficiales, con la definición como sociedades anónimas, estableciendo una mejora de los sistemas de control¹⁷⁰ y la estructura del nuevo organismo Instituto de Crédito Oficial (ICO), que sustituye al Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

El Crédito Oficial, cuya profunda transformación se realiza con la Ley de 1971, se adapta en los años posteriores a la nueva situación político-económica del país; la firma en

¹⁶⁹MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero..op. cit.,pág. 102.

¹⁷⁰ARIAS MOREIRA, J.C., La banca oficial en España..,op. cit., pág. 43.



Universitat d'Alacant

145
Universidad de Alicante

octubre de 1977 de los Pactos de la Moncloa, que llevan de forma implícita, en lo que concierne a la reforma del sistema financiero, medidas que afectan directamente al desarrollo del crédito oficial.

Las medidas previstas se refieren a una reforma que los órganos de gobierno del Banco de España y del Crédito Oficial; y a la adecuación de las normas reguladoras del Crédito Oficial, de forma que las entidades oficiales de crédito se financian, al menos en la tercera parte, con fondos captados en el mercado, de forma que sus operaciones activas sean similares a las de la banca privada, buscando incluso, nuevas formas de financiación en el mercado libre¹⁷¹.

El comportamiento del Crédito Oficial en los años posteriores, según se desprende de las memorias del Crédito Oficial¹⁷², se manifiesta en la consolidación del proceso de modernización de las estructuras financieras de la banca pública, y diseña las líneas sobre las que se asienta de forma definitiva un sistema de crédito oficial acorde con las exigencias comunitarias europeas.

¹⁷¹HERNANDEZ ARMENTEROS, J., La banca pública, op.cit, pág. 71 y ss.

¹⁷²Destaca el Programa de actuación del crédito oficial 1986-1989, documento elaborado por los responsables del Instituto de Crédito Oficial (ICO).



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

146

La tradicional dependencia que el crédito oficial ha mantenido con el Tesoro para la dotación de recursos ha cambiado, apreciándose una modificación de la línea de tendencia¹⁷³, estando prevista la desaparición de esa subordinación al final del período transitorio de incorporación a la Comunidad Económica Europea¹⁷⁴.

En otro aspecto, parece que se avanza en la línea de que la banca oficial participe en el sistema crediticio como un agente, obligándose a mejorar la gestión de sus inversiones crediticias y aumentar su presencia en los mercados. Las consecuencias inmediatas serán, sin duda, al abaratamiento del crédito en el mercado y en la dilatación de los períodos de amortización.

El propósito por parte del Gobierno es constituir con la banca pública una corporación bancaria (Instituto de Crédito Oficial, Caja Postal y el Banco Exterior de España). Constituida en virtud del Real decreto-Ley 3/1991, de 3 de mayo, la nueva organización de las entidades de crédito de

¹⁷³RODRIGUEZ ANTON, J.M., La banca en España. Un reto para 1992., Ed. Pirámide, Madrid, 1990, pág.192 y 193 destaca cómo la banca oficial se convierte en competidora de la banca privada.

¹⁷⁴HERNANDEZ ARMENTEROS, J., La banca pública en España... op. cit., pág.557.



Universitat d'Alacant

147

Universidad de Alicante

capital público, se crea la Corporación Bancaria de España, S.A., que integra a las entidades oficiales de crédito, incluida, una vez transformada en sociedad estatal, la Caja Postal.



III. El estatuto de la empresa bancaria en el derecho español.

1. Leyes bancarias. Desarrollo de los bancos y de las sociedades de crédito.

El impulso decisivo al desarrollo de la banca en España se dio, a mediados del siglo XIX, mediante leyes típicamente bancarias. Hasta entonces, el sistema bancario está constituido, y en concreto los bancos, por sociedades mercantiles, reguladas por normas de carácter general, recogidas en el Código de Comercio de 1829 y en la Ley de 1848 de sociedades por acciones, y en disposiciones de carácter específico, reguladoras del privilegio de emisión de moneda¹⁷⁵. Fueron las leyes de bancos de emisión y de sociedades de crédito de 28 de enero de 1956, las que configuraron el sistema bancario moderno.

El Código de Comercio exigía autorización real para la constitución de bancos, y la Ley de sociedades por acciones exige una ley para la formación de cualquier sociedad que

¹⁷⁵A lo largo del siglo XIX, la ordenación jurídica del sistema financiero español aparece salpicada de normas que regulan las funciones del banco emisor.



Universitat d'Alacant

149
Universidad de Alicante

tenga por objeto¹⁷⁶el establecimiento de un banco de emisión .
A .pesar de que se considere importante la sustracción que la
ley de 1848 hace del Gobierno en favor del legislador para la
aprobación de los bancos, es cierto, por lo que ha sido
criticada la ley, que es restrictiva y, en cierto modo, una
práctica prohibición para crear sociedades por acciones,
debido a . las exigencias administrativas para . su
constitución¹⁷⁷.

Esta situación empeoraría aún más por la Ley de 4 de mayo
de 1849, que otorgó al Banco de San Fernando, que ya se había
fusionado con el Banco de Isabel II en 1846, el privilegio de
emisión con carácter único; aunque se reconoce la existencia
del Banco de Barcelona, creado en 1844, y el Banco de Cádiz,
fundado en 1846, que gozaban del privilegio de emisión en el
ámbito de su demarcación. La Ley de 1849 tuvo corta vigencia
ya que por otra Ley de 15 de diciembre de 1851 se abrió un

¹⁷⁶La Ley de 28 de enero de 1848 de sociedades por acciones, en su artículo 2 dice: "**Será necesaria una ley para la formación de toda compañía que tenga por objeto: Primero, el establecimiento de bancos de emisión..**", considerando en el artículo 4 que será necesaria la autorización del Gobierno, expedida en forma de real decreto, para la formación de toda compañía que no se halle comprendida en el artículo 2 citado; el artículo 411 del Código se expresa en los términos de necesidad de autorización real.

¹⁷⁷MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos, op. cit., pág. 38 y ss.; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero..., op. cit., pág. 32.



Universitat d'Alacant

150
Universidad de Alicante

poco la mano en orden a constituir nuevos bancos, aunque aún se exige que se constituyan por ley¹⁷⁸.

Este esquema tardaría poco en cambiar, ya que en 1856 las nuevas leyes de ordenación bancaria, una relativa a bancos de emisión y otra a sociedades de crédito¹⁷⁹, modificaron el sistema de creación de bancos, al exigir que se constituyan por Decreto, lo que variaba el sistema restrictivo, impuesto por la Ley de 1848¹⁸⁰. La legislación de 1856 permitió un rápido crecimiento del sistema bancario; entre 1856 y 1865 se crearon 18 bancos, 37 sociedades de crédito y 2 casas de giro y descuentos¹⁸¹.

Las leyes de 28 de enero de 1856 aprueban la pluralidad de emisión pero en cada localidad sólo podrá crearse un banco de emisión. Estas disposiciones legales intentaron dar al sistema bancario una configuración y ordenación modernas, así

¹⁷⁸De 1847 a 1856 se mantiene la situación consistente en la existencia de tres bancos de emisión: el Banco de San Fernando, en Madrid, y el de Barcelona y Cádiz, en sus respectivas denominaciones.

¹⁷⁹PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española... op. cit., pág. 16.

¹⁸⁰TORTELLA CASARES, G., Los orígenes del capitalismo... op. cit., pág. 65 y ss.

¹⁸¹SANCHEZ ALBORNOZ, N., Los bancos y las sociedades de crédito en provincias: 1856-1869, en Moneda y Crédito, núm. 104 (1968), pág. 39.



Universitat d'Alacant

151
Universidad de Alicante

como destacar el carácter del Banco de San Fernando, al que con ocasión de concederle el privilegio de emisión por veinticinco años, se le denomina Banco de España.

El aspecto mínimamente intervencionista, apreciado en las leyes de 1856 desapareció pronto por la Ley de 19 de octubre de 1869, fruto de los postulados de la Revolución de 1868, que propugnaban la más amplia libertad en cuanto a la instalación de bancos de emisión. Sin embargo, una nueva situación política en 1874 daría al traste con la pluralidad de emisión, concediendo al Banco de España, único banco emisor, el monopolio por treinta años¹⁰², que se prorrogaron por la Ley de 14 de julio de 1891 hasta el 31 de diciembre de 1921. De ésta forma la Ley de Ordenación Bancaria, Ley Cambó, de 29 de diciembre de 1921 mantiene el privilegio de emisión hasta la fecha del 31 de diciembre de 1946, por la Ley de Ordenación Bancaria, en que no se somete a plazo.

La regulación básica del sistema bancario, a partir de la segunda mitad del siglo XIX aparece en normas que, principalmente, regulan relaciones básicas entre el banco emisor y el Gobierno. Las normas citadas no tratan el sistema bancario de forma ordenada en un cuerpo legislativo definido,

¹⁰²La ley de 1869 fue dictada por Echegaray que fue igualmente, de forma paradójica, el autor del Decreto-Ley de 1874, que concede el monopolio de emisión al Banco de España.



Universitat d'Alacant

152
Universidad de Alicante

antes bien, tratan asuntos concretos determinados y de forma coyuntural, desde perspectivas parciales, sistema mediante el cual se han puesto las bases jurídicas del ordenamiento bancario. Las leyes bancarias de 1856 articulan el sistema financiero compuesto por el banco oficial, los bancos de emisión operantes en provincias y los comerciantes banqueros capitalistas¹⁸³, equiparados a las sociedades de giro que son, sobre todo, bancos comerciales sin facultades emisoras.

A partir de las leyes bancarias de 1856 entró en la vida económica española una nueva ola de instituciones financieras que se vió estimulada por la demanda de servicios crediticios, consecuencia de perspectivas económicas satisfactorias, como fueron las cosechas agrícolas de 1852-1853 y las consecuencias económicas de la Guerra de Crimea¹⁸⁴. Como primera manifestación de la aprobación de las leyes bancarias de 1856, se fundaron en España bancos de emisión y sociedades de crédito en número considerable¹⁸⁵. Destacamos los más

¹⁸³SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España, op. cit., pág. 32 y 33, RDM, núm. 171 (1984); MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros, op. cit., pág. 55 y ss.; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, ed. Civitas. Madrid, 1987, pág. 33.

184 .

TORTELLA CASARES, G., Los orígenes del capitalismo, op. cit., pág. 66.

¹⁸⁵ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada en España, en Situación 1982/3, pág. 50 y ss.



importantes:

a) Bancos de emisión.

1) Banco de Málaga. Aprobado en junio de 1856, promovido por un grupo de comerciantes e industriales. Sus actividades fueron expansivas, contando entre las principales partidas de su activo los descuentos, y en su pasivo, los billetes.

2) Banco de Sevilla. Aprobado en noviembre de 1856, promocionado por comerciantes sevillanos, incrementa sus actividades de forma rápida, duplicando su balance en dos años.

3) Banco de Valladolid. Se concede autorización en abril de 1857, promovido por representantes del comercio. Las actividades del banco, en medio de una invasión de instituciones financieras, creadas en Valladolid a raíz de la nueva legislación, frustraron el intento de que Valladolid se convirtiera en centro financiero, comercial e industrial de la región.

4) Banco de Zaragoza. Creado en 1857 por transformación de la Caja de Descuentos de Zaragoza, banco por acciones fundado en 1845. Su principal partida de activos era el



Universitat d'Alacant

154
Universidad de Alicante

descuento, y la de su pasivo, las imposiciones, especie de depósitos con interés.

5) Banco de Santander. Su autorizó en mayo de 1857, promovido por comerciantes santanderinos. Sus operaciones más importantes correspondían, además de descuentos y préstamos a corto plazo, actividad a la que se dedicaban los bancos de emisión, a operaciones de promoción y aseguramiento de títulos.

6) Banco de Bilbao. Promovido por la junta comercial local, heredera del antiguo Consulado de Bilbao, de origen medieval, es autorizado en mayo de 1857. Según sus estatutos, será un banco típico de emisión y descuento pero, como ocurrió con el Banco de Santander, pronto adquirió gran desarrollo su partida de depósito de valores.

7) Banco de La Coruña. Promovido, igualmente, por los representantes del comercio, fue aprobado en noviembre de 1857; sus principales actividades se centraron en el descuento y préstamos con garantía, billetes y cuentas corrientes.

b) Principales sociedades de crédito.

Su expansión fue más importantes que la de los bancos de



Universitat d'Alacant

155
Universidad de Alicante

emisión. El sistema crediticio español tuvo a partir de 1856 el máximo nivel, se produjo una marcada polarización de los fondos al sector bancario, y de éste al sector ferroviario.

1) Crédito Mobiliario Español. Esta sociedad fue promocionada por los hermanos Pereire y fue autorizada en marzo de 1856; sus actividades se centraron en préstamos al Gobierno para después invertir en obras públicas y promoción industrial.

2) Sociedad Española Mercantil e Industrial. Fue promocionada por el grupo financiero Rothschild y participó en préstamos al Gobierno, siendo el negocio principal el ferrocarril; el propósito era atraer capital local más que inyectar capital francés a la economía española¹⁰⁶.

3) Compañía General del Crédito. Se constituyó el 14 de marzo de 1856, promovido por un grupo de financieros franceses encabezados por Alfred Prost. Participó en préstamos al Gobierno, aunque sus actividades principales fueron la promoción ferroviaria, industrial y de crédito.

4) Sociedad Catalana de Crédito. Fue fundada por

¹⁰⁶TORTELLA CASARES, G., Los orígenes del capitalismo español., op. cit., pág. 69 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

156

comerciantes y capitalistas catalanes en Barcelona, participó en la construcción de los ferrocarriles locales, aunque, entre sus propósitos aparecía el de ser un banco industrial y dedicar sus excedentes a préstamos sobre efectos de comercio y descuentos.

5) Crédito Mobiliario Barcelonés. Constituido el 19 de julio de 1856 fundada por un grupo de hombres de negocios y comerciantes en Barcelona; empezó como oferente de crédito comercial.

6) La Unión Comercial. Fue fundada en agosto de 1856 en Barcelona; concedió préstamos con la garantía de sus propias acciones y participó en empresas ferroviarias.

7) Sociedad Valenciana de Fomento. Se constituyó en Valencia en 1846 y solicitó su transformación en sociedad de crédito, autorizándose en 1859; participó en actividades de banca de inversión y banca comercial, a la vez que financió la construcción de líneas de ferrocarril y negocios de urbanización. Al convertirse en sociedad de crédito, orientó sus actividades hacia el crédito a largo plazo y a la promoción de empresas.

8) Sociedad de Crédito Valenciano. Fue constituida en



Universitat d'Alacant

157

Universidad de Alicante

agosto de 1858, promocionada por un grupo de comerciantes y banqueros valencianos, como consecuencia de la apertura de sucursales por el Banco de España en Valencia y Alicante.

9) Sociedad de Crédito Industrial, Agrícola y Mercantil. Se creó en Valladolid, promovida por miembros del Crédito Mobiliario; se funda en 1863, con el propósito de convertir Valladolid en un gran centro ferroviario¹⁸⁷, y con intención de introducir en España el cultivo de la remolacha azucarera a gran escala.

En una segunda etapa, entre los años 1859 a 1864, se constituyeron bancos y sociedades de crédito en casi la totalidad de las provincias españolas. Los bancos existentes en España a 31 de diciembre de 1864, eran 60 de los que 21 eran emisores.

¹⁸⁷TORTELLA CASARES, G., La evolución del sistema financiero español de 1856-1868, en Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX. Servicio de Estudios del Banco de España, 1970, pág. 90 y ss.



2. Ordenación del sistema financiero.

A lo largo de la primera mitad del siglo XIX la ordenación del sistema bancario español se realiza de forma dispersa y coyuntural con ocasión, la mayoría de las veces, de la regulación de las relaciones del banco emisor con el Gobierno, en situaciones de dificultades económicas por parte de éste último.

La regulación de las instituciones financieras se hace de forma asistemática, dando normas para bancos de emisión, normas distintas para compañías de banca, de giro y tráfico y completando normas de carácter general, que regulan sociedades dedicadas a sectores diversos; por otro lado, las normas que regulan específicamente el sector bancario son excesivamente cautelosas, lo que produce que se queden obsoletas de forma rápida, con lo que pierden validez.

Es en 1856 cuando de forma definitiva se profundiza en la sistematización y ordenación del sistema bancario en su conjunto. Las leyes de 28 de enero de 1856, de bancos de emisión y de sociedades de crédito, dan un carácter moderno al sistema bancario español, adecuando su estructura a la de los países europeos más avanzados. Junto a los bancos, con un



Universitat d'Alacant

159
Universidad de Alicante

carácter comercial, aparecen sociedades financieras, que controlan participaciones en otras sociedades y fomentan el desarrollo de nuevas inversiones, posibilitando la aparición de algunas empresas, que promocionan la industrialización¹⁸⁸.

El sistema que se configura con ambas leyes de 1856 se concreta por un lado, mediante la ordenación del sector bancario, caracterizado por la facultad de emisión, acreditada al Banco de España y a los bancos emisores, uno por plaza; y, por otro, las sociedades de crédito, establecimientos de carácter mixto, inversores y a la vez comerciales y entidades de depósito¹⁸⁹. Las disposiciones de 1856 crean una estructura financiera, consistente en los bancos de emisión y descuento, dedicados a operaciones comerciales y a la creación de dinero, y bancos de negocios, dedicados al crédito a largo plazo y a la promoción de empresas¹⁹⁰, esbozándose un principio de especialización en la banca española.

El esquema bancario apuntado se vino abajo en la crisis bancaria de 1866, que dio origen a las disposiciones

¹⁸⁸ SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España,...op. cit. pág. 33, RDM..

¹⁸⁹ MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro,...op. cit., pág. 56 y ss.

¹⁹⁰ TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial,...op. cit.,pág. 75 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

160

promulgadas por el Gobierno de la Revolución de 1868, especialmente la Ley de 19 de octubre de 1869, que sanciona un régimen de absoluta libertad para el establecimiento de sociedades bancarias, con pluralidad de emisión, y el Decreto-Ley de 1874, que concedió al Banco de España el monopolio de emisión.

Esta situación llega hasta la promulgación del Código de Comercio de 1885, que distingue las compañías de crédito y los bancos de emisión y descuento¹⁹¹, cuyas funciones, a pesar de la separación son intercambiables, dando origen a la configuración del esquema bancario, donde aparece el comienzo de la llamada banca mixta¹⁹². El Código señala que los bancos de emisión y descuento pueden realizar operaciones de descuento, depósitos, préstamos y cuentas corrientes, características de los bancos comerciales; y a las sociedades de crédito corresponde crear empresas, practicar la fusión y transformación de sociedades, notas de la banca industrial, y otras funciones como realizar préstamos, depósitos y

¹⁹¹ El vigente Código de Comercio de 22 de agosto de 1885, en su art. 123 clasifica, por sus operaciones, a las compañías mercantiles, en sociedades de crédito, bancos de emisión y descuento, bancos agrícolas y compañías de crédito territorial. Y en los arts. 175 a 183 establece las funciones tanto de las sociedades de crédito como de los bancos de emisión y descuento.

¹⁹²MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros, .op.cit,pág.61.



Universitat d'Alacant

161
Universidad de Alicante

descuentos que son propios de la banca comercial, con lo que, a pesar de la clasificación que el Código hace de la banca que no se corresponde con la realidad, por su indefinición, dio origen al desenvolvimiento de la banca mixta en España. Esta situación permaneció, salvo los intentos realizados por el Estado de orientar hacia inversiones de interés nacional esencial los fondos inmovilizados, mediante la creación de las instituciones de crédito oficial, después de la primera guerra mundial¹⁹³, hasta el planteamiento, mediante la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962, de la nueva especialización de la banca.

La influencia de los principios básicos en los que se asentaba la especialización, propugnada por la doctrina inglesa¹⁹⁴ se hizo más señalada, no ya por los resultados

¹⁹³A partir de 1920 se crearon, con la excepción del Banco Hipotecario de España, fundado por Ley de 2 de diciembre de 1922, que constituye el único logro a lo largo del siglo XIX de constituir una institución de crédito que lo facilite a largo plazo, el Banco de Crédito Local (1925), Banco Exterior de España (1925), Banco de Crédito Industrial (había sido creado en 1916, pero se reestructuró en 1926), el Servicio Nacional del crédito Agrícola (1925), que con el Banco Hipotecario constituyen la cobertura a la demanda de créditos para los proyectos que no habían podido ser atendidos por la banca mixta.

¹⁹⁴La especialización de la banca tiene su comienzo en el siglo XIX en Inglaterra, debido a las grandes disponibilidades de capital existentes en éste país; éste hecho permitió distinguir los bancos comerciales de los de negocios. La razón técnica de la especialización radica en la necesidad de evitar el riesgo de la inmovilización del ahorro público. Hay sectores productivos que necesitan crédito para atender a sus necesidades de capital circulante, como son las empresas



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

162

logrados en los países en los que se aplicaron, sino por los problemas con que se encontraron los sistemas bancarios, que mantenían bancas mixtas que inmovilizaban por largos períodos sus activos.

La crisis mundial de 1929-1933 provocó, por falta de liquidez del sistema bancario, quiebras en cadena¹⁷⁰, tanto en Estados Unidos de América como en algunos países de Europa, que dio origen a una legislación reformadora. Desde ese momento se impuso el sistema británico de separación de la banca comercial de los bancos de negocios.

No obstante, a partir de la segunda guerra mundial, ante las necesidades de reconstrucción nacional y las de financiación de ventas a plazo de bienes de consumo duradero, llevaron al abandono, al menos parcial, de los principios básicos, en los que se asentaba la especialización, cuyo planteamiento se ha adaptado, más que a los principios rígidos a las necesidades económicas y financieras de cada momento y país.

comerciales, que se sirven de crédito a corto plazo. Otras empresas industriales emplean capital fijo, por tener un ciclo productivo más largo, que les es proporcionado por los bancos industriales o de negocios (FERNANDEZ DE LA GANDARA, L., Notas sobre la especialización bancaria, copia mimeografiada).

¹⁷⁰MORILLA CRITZ, J., La crisis económica de 1929, Pirámide, Madrid, 2ª ed. 1988, pág. 161 y ss.



Universitat d'Alacant
163
Universidad de Alicante

El sistema financiero español se ve sometido a distintas situaciones que, a su vez, tienen su origen en disposiciones legales y reglamentarias.

La Ley de Ordenación Bancaria de 29 de diciembre de 1921, regula, además del monopolio de emisión, prorrogado al Banco de España, la banca privada, con el propósito de la protección del ahorro depositado en los bancos; era ésta una antigua aspiración demandada por el sistema financiero. Para eso se crea la Comisaría de Ordenación de la banca privada y el Consejo Superior Bancario.

Una nueva Ley Bancaria de 28 de noviembre de 1931, además de referirse a los bancos oficiales, convierte al Banco de España en banco de bancos, limitando sus actividades con particulares¹⁹⁶. Las disposiciones bancarias coyunturales, dictadas durante la guerra civil, marcaron la instauración del "statu quo" bancario¹⁹⁷.

¹⁹⁶PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española,...op. cit., ed.1983, pág. 27; BOIX SERRANO, R., Curso de derecho bancario, Edersa, 1986, pág. 30; TAPIA HERMIDA, A., Evolución histórica, situación y perspectivas generales del derecho público bancario, en Estudios de Derecho Público Bancario, Ceura, Madrid, 1987, pág. 44.

¹⁹⁷LOPEZ ROA, L., Sistema financiero español, Alicante, 1981, pág. 135.



Universitat d'Alacant

164
Universidad de Alicante

Pero es la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, la que creó la estructura bancaria que perdura hasta nuestros días. Plantea el sistema financiero sobre la base de señalar las funciones de Banco de España; la reestructuración de los bancos oficiales, que se registrarán por normas específicas, y la regulación específica de la banca privada; define, por primera vez, la profesión de banquero¹⁷⁸ y establece la inscripción obligatoria para su ejercicio en el registro de bancos y banqueros; asimismo, se establece la disciplina bancaria que se aplicará también a los bancos extranjeros.

El sistema bancario español se ve modificado en 1962 por la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 14 de abril de 1962, que sirvió de punto de partida para una serie de disposiciones que dieron forma a las modificaciones establecidas.

Se trata de una Ley amplia que pretende regular no sólo el sistema bancario, sino que incluye otras instituciones del sistema financiero, como cajas de ahorros y cooperativas de

¹⁷⁸El artículo 37 establece que los bancos son las entidades que con habitualidad y ánimo de lucro reciben del público en forma de depósito irregular o en otros análogos, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

165

crédito, la regulación de la bolsa, declarando el propósito de reestructurar la autoridad monetaria y bancaria¹⁹⁹. Pretende desarrollar la especialización bancaria para lo que crea dos regímenes legales distintos: el de los bancos industriales o de negocios, y el de los bancos comerciales o de depósito. No obstante, los propósitos se vieron truncados debido a las exigencias de constitución de las distintas clases de bancos, ya que se crearon pocos bancos en esas condiciones.

La liberalización del sistema bancario, propugnada por la Ley de Bases, llevaba consigo la ruptura del "statu quo" facilitando la creación de nuevos bancos y el acceso a la condición de banquero; por otro lado, como segunda medida liberalizadora, se configura el sistema de expansión bancaria, estableciendo el propósito de "crear la necesaria igualdad de oportunidades".

Aprovechando la Ley de Organización y Régimen del crédito Oficial de 19 de junio de 1971, que modifica las entidades de crédito oficial, se dictan normas que afectan a la banca privada, creando el coeficiente de inversión.

¹⁹⁹PÉREZ DE ARMIRÁN, G., Legislación bancaria española..., op. cit. ed. 1983, pág. 37.



Universitat d'Alacant

166
Universidad de Alicante

Nuevamente en 1974²⁰⁰ se produce una modificación sustancial del sistema bancario, con normas sobre creación de nuevos bancos, su expansión geográfica, facilidades para la captación de recursos mediante certificados de depósito, generalización en todos los bancos de los coeficientes de garantía, caja e inversión, y reducción de las limitaciones de los bancos industriales para realizar operaciones comerciales.

Esta situación, en el aspecto bancario, cambiaría a raíz de la aprobación el 23 de julio de 1977 del Plan Económico de Urgencia, que replantea todo el sistema financiero de cara a la nueva situación democrática del país; se dan normas que pretenden la liberalización del sistema financiero. En 1978 se regula el establecimiento de la banca extranjera en España, introduciendo en el sistema bancario español un elemento importante²⁰¹.

Por otro lado, se definen y regulan los órganos rectores del Banco de España, por Ley 30/1980 de 21 de junio, en la que establece la naturaleza del Banco de España como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena

²⁰⁰La modificación se produce mediante una serie de Decretos, todos de fecha 9 de agosto que dio lugar a la llamada "minireforma Barrera", por el Ministro de Hacienda que la promovió.

²⁰¹BOIX SERRANO, R., Curso de derecho bancario., op. cit., pág. 35.



Universitat d'Alacant
167
Universidad de Alicante

capacidad pública y privada para el cumplimiento de sus fines²⁰².

En 1985, por Ley 13/1985 de 25 de mayo, se produce una modificación importante del sistema bancario; se refiere a aspectos singulares del sector bancario: se suprimen los coeficientes de inversión y se crean las llamadas inversiones obligatorias, que el Real Decreto 2.254/1985 de 20 de noviembre, que desarrolla la Ley, determina y regula. Se produce, igualmente, un cambio de criterio en la definición de las inversiones realizadas y los riesgos asumidos²⁰³ obligando, asimismo, a las entidades de depósito a publicar

²⁰²El artículo 39 de la Ley 30/1980 de 21 de junio, por la que se regulan los órganos rectores del Banco de España, establece que "tendrá a su cargo la puesta en circulación de la moneda metálica y la emisión de los billetes de curso legal, y administrará y regulará la circulación de monedas y billetes de acuerdo con las necesidades de la economía; prestará gratuitamente los servicios financieros de la Deuda Pública y los demás de Tesorería del Estado; actuará como banco de bancos; centralizará las reservas metálicas y de divisas y el movimiento de los cobros y pagos con el exterior, y desarrollará en sus vertientes interior y exterior de acuerdo con los objetivos generales fijados por el Gobierno, instrumentándola del modo que considere más adecuado para el cumplimiento de los fines a alcanzar, en especial el de salvaguardar el valor del dinero. Asimismo, el Banco de España ejercerá las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro en él registradas y cualesquiera otras que le encomienden las leyes.." También regula sus fines y funciones como asesor del Gobierno en éstas materias y a las Cortes Generales de las cuestiones de tipo financiero, en caso de ser solicitados informes o asesoramientos.

²⁰³BOIX SERRANO, R., Curso de derecho bancario..., op. cit., pág.35.



Universitat d'Alacant
168
Universidad de Alicante

datos para información de sus socios o accionistas, sobre la situación presente y evolución futura de la sociedad.

Antes, por Real Decreto-Ley 5/1978 de 6 de marzo, para paliar en lo posible los primeros efectos de la crisis bancaria que se iniciaba, se modifican las facultades del Banco de España, previstas en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y en el Decreto/Ley 18/1962 de 7 de junio, que lo nacionalizó. Esta modificación proporciona al Banco emisor una serie de facultades que harán posible intervenir en los bancos, en situaciones difíciles, mediante la sustitución o separación de sus responsables.

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea supuso la necesidad de adecuar la legislación bancaria a las exigencias comunitarias. Así, el Real Decreto Legislativo 1.298/1986 de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de establecimientos de crédito al de las Comunidades Europeas significó el comienzo para elaborar el marco legal común, a través del cual se desarrollarían posteriormente las exigencias comunitarias.

La Ley 26/1988 de 26 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, sirve ése propósito de someter a las entidades de crédito a un régimen especial de



Universitat d'Alacant

169
Universidad de Alicante

supervisión administrativa más intenso que el que soporta la mayoría de los sectores económicos, adecuándose a la política promovida por la CEE de establecer una normativa común en ésta materia.

Entre éstas innovaciones legislativas, la Ley define el concepto de entidades de crédito²⁰⁴, modificando el que se recogía en el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, señalando que, de acuerdo con la Directiva comunitaria 77/780, de 12 de diciembre²⁰⁵, se entiende por "entidad de crédito toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza".

²⁰⁴Sobre el concepto de entidad de crédito, la doctrina ha tenido un criterio uniforme y coincidente; como se ve por los criterios, a la vista de lo previsto en la Ley, de BROSETA, M., Concepto (ver); ROJO....En la doctrina italiana, DE VECCHIS, P., Spunti per una rinnovata riflessione sulla nozione di banca, BBTC, 1982, pág. 769.. "e'banca l'impresa che eserciti professionalmente l'attività economica organizzata per l'intermediazione nel credito.."

²⁰⁵El artículo 1 de la I Directiva del Consejo sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DOCE, L322/30)(77/780/CEE), dice que se entiende por entidad de crédito: una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia.



3. Intervención y control por el poder público.

Las sociedades mercantiles, creadas para realizar actividades de mediación en el crédito, y actividades financieras, consistentes en recibir depósitos, realizar préstamos o emitir moneda, se constituyen a mediados del siglo XIX como sociedades de carácter privado, pero bajo exigencias y requisitos que el poder público plantea para poder realizar dicha actividad.

El poder público siempre ha querido controlar la actividad financiera, bien regulando su ejercicio, bien exigiendo determinados requisitos para la constitución de la empresas. Este control ha variado con los tiempos, según las circunstancias, pero en todo momento la exigencia de responsabilidades ha excedido a las exigidas a otras actividades económicas. El sistema de concesión de autorizaciones y licencias, la exigencia de fianzas necesarias para poder realizar la actividad bancaria, el control sobre su desarrollo y el procedimiento para su liquidación, salvaguarda los diversos intereses que convergen en la actividad bancaria: de los depositantes, accionistas, acreedores, trabajadores y el interés general de la comunidad. Otras exigencias, previas a la iniciación



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

171

de la actividad, como la inscripción en un registro especial de bancos y banqueros y la necesaria condición de constituirse en forma societaria, son ejemplos claros.

Pero no ha sido siempre así. Del principio de defensa del ahorrador como móvil de la normativa bancaria, se ha desplazado el objeto de la intervención administrativa orientándose al establecimiento de un sistema de coordinación del crédito que se corresponde con las exigencias de la economía²⁰⁶.

Desde que aparece una economía monetaria, conllevando el abandono de la economía de trueque, se observa interés insistente por parte del poder público para establecer controles a la actividad financiera que coincide con el hecho de que el Estado no puede ser neutral respecto de fenómenos monetarios y crediticios, y está obligado a encuadrar las instituciones financieras en marcos legales que sobrepasan las normas generales de carácter mercantil y administrativo, que regulan otras actividades²⁰⁷.

²⁰⁶RUTA, G., Gli interventi delle autorità creditizie, Banca, Borsa e Titoli di Credito., 1970, pág. 481.

²⁰⁷MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros, .op. cit., pág. 259, señala que el establecimiento del oportuno marco jurídico-público que de modo real y efectivo condicione, ordene dirija y limite la actividad crediticia del sector privado, aparece como presupuesto insustituible.



De esta manera se configura una legislación bancaria que da origen al derecho bancario administrativo, como expresión del reconocimiento del Estado de que los bancos forman parte del engranaje monetario de la economía, cuya regulación corresponde al mismo Estado. No obstante, la presencia del poder público en la creación de las entidades que realizan una actividad crediticia es un hecho que no nace con el intervencionismo estatal contemporáneo²⁰⁸. Existe coincidencia en la historia bancaria en señalar que en la mayor parte de los bancos fundados en los siglos XVI y XVII, fueran debidos a iniciativa privada o pública, precisaban la aprobación por parte del Estado²⁰⁹.

La justificación de su intervención está en la necesidad de defender los intereses de los depositantes y de los accionistas, y la defensa y protección de la sociedad en general de los posibles errores de la expansión, concentración y distribución del crédito²¹⁰.

²⁰⁸MUCHAVILLA NUÑEZ, J.M., Autorizaciones, en Estudios de Derecho Público Bancario, Ed., Ceura, 1987, pág. 208.

²⁰⁹ARRAZOLA, L., Enciclopedia española de Derecho y Administración, Madrid, 1852, Voz "Bancos de crédito", Tomo V, pág. 455., indica que fueron no empresas particulares, sino instituciones o nacionales o municipales, dirigidas y muchas veces dotadas por el Estado o la ciudad en que se establecían.

²¹⁰PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria,..op. cit.(1983), pág. 4 y ss; también, SANCHEZ CALERO, F., Instituciones de Derecho Mercantil, 9ª ed., Edersa, Madrid,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

173

La función de los bancos ha crecido hasta tal punto que cualquier deficiencia grave en un banco de depósito tiene repercusiones inmediatas, y con frecuencia imprevisibles en la economía del país²¹¹. De ahí, añade un informe suizo en 1934, que la actividad bancaria se haya convertido en una especie de servicio público y es, por consecuencia, completamente natural que un cierto número de países hayan adoptado medidas para supervisar las instituciones financieras; por lo que no es exagerado afirmar²¹² que, desde éste punto de vista, la banca es un servicio público, real y efectivo que tiene, que debe tener como tal, la subordinación a finalidades superiores.

El ordenamiento italiano (especialmente en la "legge bancaria", DL, 12 marzo 1936, art.1) establece como funciones de interés público las realizadas por la banca italiana²¹³, en cuya constitución y funcionamiento

1982, pág. 61, afirma que el objeto del control del Estado es el interés público.

²¹¹Exposición de motivos del Decreto de 9 de julio de 1935, dictado por el Gobierno Belga.

²¹²El Ministro español de Hacienda hace éstas afirmaciones en la presentación del Proyecto de Ley de Bases del Crédito y de la Banca de 1962.

²¹³MOLLE. G., Manuale dei diritto bancario., 2ª ed. Dott. A.G. Editore., Milano, 1977, pág. 4 y ss.



Universitat d'Alacant
174
Universidad de Alicante

interviene la administración pública.

La intervención estatal tuvo como objetivo, dentro de una extensión de límites amplia, la defensa y protección de los intereses de los depositantes y de los accionistas principalmente. En casos extraordinarios, se intentó dirigir la inversión de recursos hacia fines que se consideraban importantes para la economía nacional. Es evidente, por tanto, que el Estado no puede desentenderse del funcionamiento de instituciones de tanta transcendencia en la vida económica del país, teniendo que trascender su regulación legal las simples normas de derecho mercantil o tributario, que disciplinan otras actividades económicas.

El sistema financiero, básico para el desarrollo de las actividades industriales, constituye la medida del crecimiento de la economía. Aquél se compone fundamentalmente de instituciones bancarias o bancos; su historia, a lo largo del tiempo, ha estado interferida por los intentos de ingerencia por parte del poder del Estado. Los bancos, por otra parte, como instrumentos que movilizan, trasladan y rentabilizan el dinero, constituyen una fuerza económica importante que puede desencadenar otras de consecuencias imprevisibles. Es ésta una de las razones para que el sector se considere estratégico, dentro



Universitat d'Alacant
175
Universidad de Alicante

del sistema financiero, y explica que se haya considerado su control indispensable.

Las facultades del poder público para autorizar o prohibir la creación de bancos, es una constante en la historia económica. Se observan etapas de simple prohibición de creación de bancos, de creación con limitaciones; y etapas en las que su creación es libre, aunque en éste último caso, con ciertas reservas, lo que hace pensar que la creación de bancos nunca fue una actividad totalmente libre. Aún en situaciones donde el espíritu de libertad era el principio en el que se asentaba el poder, la creación de instituciones financieras se encontraba reglamentada. La actividad de la banca privada en España, a partir de la Ley de Bases de 1962, ha quedado sujeta, no sólo a mecanismos de vigilancia e inspección oficiales, sino a otros mecanismos de control activo²¹⁴.

²¹⁴TAFIA HERMIDA, A., Evolución histórica, situación y perspectivas generales del derecho público bancario español, en Estudios de Derecho Público Bancario, Ed. Ceura, 1987, pág. 48.



4. Estatuto de la empresa bancaria privada.

La actividad de banca sólo se puede ejercer con autorización del poder público, en atención a la incidencia de tal actividad sobre los sectores de la economía. Aparte de las condiciones generales para el ejercicio del comercio, con las notas de habitualidad y ánimo de lucro, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, en su artículo 38, exige la inscripción previa en el registro de bancos y banqueros²¹⁵.

A pesar de que la propia norma legal de 1946 diferencia entre persona natural y jurídica, pudiendo adoptar la empresa bancaria cualquiera de las formas establecidas en la legislación mercantil, las normas posteriores a la reforma de 1962 imposibilitaron esta distinción ya que el Decreto 2246/1974 de 9 de agosto, exigió con carácter general la forma de sociedad anónima

²¹⁵La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, art. 38: .."nadie podrá ejercer el comercio de banca (definido en el art. 37) ni usar la denominación de banco o banquero sin figurar inscrito en el Registro de Bancos y Banqueros.."

²¹⁶Artículo 37 de la misma Ley de 1946: .."ejercen el comercio de banca las personas naturales o jurídicas.."



217

para la creación de cualquier banco . Es banco la persona jurídica que efectúa operaciones bancarias, cuya definición corresponde al derecho privado, pero sin olvidar que la normativa pública incide también sobre la misma²¹⁸. El banquero es un empresario que desarrolla su actividad de acuerdo con unas normas jurídico-administrativas, que se ocupan del concepto y del ejercicio de la profesión²¹⁹. Cabe destacar el término omnicomprendivo que introduce el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, en su artículo 1, de establecimiento de crédito, con nueva y modificada redacción²²⁰ dada por la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, llamando entidades de crédito, entre otras instituciones, a

²¹⁷PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española,...op. cit., pág. 128.

²¹⁸GARRIGUES, J., Contratos bancarios,...op. cit., pág. 6, donde afirma que "de poco serviría" disciplinar en forma coactiva el acceso y ejercicio de la profesión de banquero si la actividad de los bancos gozase de una ilimitada libertad, MOLL DE MIGUEL, S., La Reforma Bancaria Española: un regime jurídico abierto, en Banca, Borsa e Titoli di Credito, 1973, Parte I, pág. 51,... dice "es banca la sociedad anónima que, de acuerdo con las leyes u usos, desarrolla profesionalmente una actividad en relación con la producción, circulación y comercialización del crédito y con los servicios típicos de depósito y comisión mercantil".

²¹⁹TAPIA HERMIDA, A., Evolución histórica, situación y perspectivas., op. cit., pág. 58.

²²⁰SANCHEZ CALERO, F., La delimitación de la figura de "entidad de crédito" y la de otros sujetos, Revista de Derecho Bancario y Bursátil, núm. 28(1987), pág. 710 y ss.



Universitat d'Alacant
178
Universidad de Alicante

los bancos privados²²¹.

²²¹GARRIGUES, J., Curso de Derecho Mercantil, 7ª edición, 1976, Madrid, pág. 206, donde dice de establecimiento como lugar donde habitualmente se ejerce una industria mercantil, aunque no se puede identificar con la empresa no obstante ser su base física.



• **5. Constitución y desarrollo de la empresa bancaria.**

Entre las intenciones del Gobierno de **reestructuración** de los mecanismos bancarios y crediticios²²² expresados en la Ley de Bases de 1962, destaca la de flexibilizar la creación de nuevas instituciones bancarias y la expansión geográfica de sus oficinas, es decir, dar mayores facilidades y libertad para el acceso a la profesión de banquero; aunque ésta flexibilización fue relativa ya que el punto fundamental que la debía haber inspirado, cual era el incremento de la competencia bancaria, tardaría en llegar²²³ con las medidas liberalizadoras iniciadas en 1977.

De ésta forma, la creación de nuevos bancos industriales y de negocios se reguló por el Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, y la de nuevos bancos comerciales por el Decreto 1312/1963, de 5 de junio.

Para poder crear un banco era preciso presentar una solicitud acompañada de documentación exhaustiva, entre la

²²²VICENTE ARCHE, F., La nueva ordenación del crédito y de la banca, RDM, núm. 87(1963), pág. 7 y ss.

²²³LOPEZ ROA, L., Sistema financiero español,...op.,cit.,pág.143.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

180

que destaca el proyecto de estatutos y memoria explicativa del proyecto fundacional, suficientes para poder enjuiciar su viabilidad y justificación del nuevo banco²²⁴. La autorización se concedía por el Ministerio de Hacienda a propuesta del Banco de España, previo informe del Consejo Superior Bancario.

El Decreto 63/1972, de 13 de enero, estableció un procedimiento común para la creación de ambos tipos de bancos: la regulación posterior se llevó a cabo por Decreto 2.246/1974, de 9 de agosto, que destaca la necesidad del informe preceptivo, no sólo del Consejo Superior Bancario, sino también de la Junta Consultiva del Crédito Oficial y la ordenación de las solicitudes de acuerdo con algunos criterios; además del capital, los bancos a crear deberán desembolsar una prima de igual importe; sólo podrán ser promotores las personas físicas y se establecen limitaciones operatorias durante cinco años, y la prohibición de distribuir dividendos durante los tres primeros ejercicios²²⁵. Estas restricciones se regulan en el Real decreto 1.244/1981, de 1 de junio, y la actuación

²²⁴PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española,...op. cit., ed. 1983, pág. 127.

²²⁵PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española,...op. cit., pág. 129; también GARCIA OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema,...op. cit., pág.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

181

de los promotores en la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de septiembre de 1979²²⁶.

Para poder realizar actividades de banca es preciso, una vez autorizada la creación del banco, proceder a inscribir el mismo en el Registro de Bancos y Banqueros que depende actualmente del Banco de España; su antecedente aparece en la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, que creó la Comisaría de la Banca Privada; su régimen se encuentra en el Decreto de 9 de julio de 1948. Una vez inscrito el banco se procederá a su inscripción en el Registro Mercantil²²⁷. Producida ésta inscripción podrá la nueva entidad bancaria realizar su actividad bancaria.

Durante el período provisional de cinco años, los nuevos bancos no podrán transferir acciones representativas del capital sin autorización expresa del Banco de España; las nuevas acciones que pudieran crearse deben ser suscritas por los antiguos accionistas; serán

²²⁶MICHAVIDA NUÑEZ. J.M., Autorizaciones, ..en op. cit.,pág. 216.

²²⁷La inscripción en el Registro Mercantil es obligada, de acuerdo con lo previsto en el art. 17 del Código de Comercio; art. 6 de la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas y art. 48.1 del Reglamento del Registro Mercantil; en los textos vigentes, TR de SA, de 22 diciembre 1989 y Reglamento vigente aprobado por RD 1597/1989, de 29 diciembre.



inspeccionados, al menos, una vez al año, por el Banco de España; no podrán tener inicialmente más que una oficina, aunque se puede, con permiso del Banco de España, abrir una por año; no podrán realizar operaciones de moneda extranjera y no podrán, en el período de tres años, distribuir beneficios.

Una vez realizada la última inspección, a la vista de los resultados, el Ministerio de Hacienda, a propuesta del Banco de España, confirmará definitivamente la autorización o la revocará, ordenando la liquidación del Banco. La confirmación definitiva exige el desembolso del total del capital²²⁸.

En cuanto a la posibilidad de expansión bancaria, se encuentra regulada por el Decreto 2.245/1974, de 9 de agosto, y Ordenes Ministeriales de 20 de septiembre de 1974 y 3 de marzo de 1976. El Decreto introduce el principio de libertad para la apertura de nuevas oficinas, pero estableciendo medidas para que el proceso sea ordenado y respaldado por el crecimiento de los recursos propios como expresión de la solvencia²²⁹. Diversas disposiciones

²²⁸MICHAVIDA NUÑEZ, J.M., Autorizaciones,.. en op. cit., pág. 218.

²²⁹PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española,..op. cit.,pág. 134.



Universitat d'Alacant

183
Universidad de Alicante

posteriores como las ordenes de 25 y 29 de julio de 1981, han desarrollado las limitaciones del Decreto de 1974, sobre la reducción de la capacidad de expansión y acuerdos sobre cesión, traspaso, cierre y absorción de oficinas y sucursales exigiendo la notificación al Banco de España.

En cuanto a la banca extranjera, su creación se autorizó por Real Decreto 1.388/1978, de 23 de junio, aunque con limitaciones, ya que no podían abrir más de tres oficinas, incluida la principal, lo que obligó a éstos bancos a operar en régimen de banca al por mayor, siendo su participación en los mercados de depósitos mínima, su financiación fundamentalmente interbancaria y su negocio de activo centrado en segmentos muy determinados de mercado.

No obstante, éstas disposiciones han sido derogadas por el Real Decreto 1.114/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras. La nueva normativa pretende, en primer lugar, integrar en una única norma las distintas disposiciones que regulan la creación de los bancos; y, en segundo lugar, ésta norma pretende adaptar el derecho español sobre la materia a las directivas comunitarias, sobre todo a la Directiva 77/780/CEE, de 12



Universitat d'Alacant

184
Universidad de Alicante

de diciembre de 1977²³⁰, teniendo presentes igualmente los principios que han inspirado la Segunda Directiva del Consejo 86/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, que recoge los principios de autorización única, reconocimiento mutuo y control por el país en que radique la sede de la entidad de crédito, sientan las bases del mercado único bancario europeo cara a 1993²³¹.

La nueva normativa mantiene algunas de las restricciones, como el hecho de que los bancos constituidos tendrán un período transitorio de hasta cinco años, durante el cual los bancos estarán sometidos a limitaciones en cuanto a sus operaciones y establecimiento; en cuanto a la solvencia, se ha reforzado, duplicando el capital mínimo exigible, que se duplica (mil quinientos millones), estableciéndose con carácter obligatorio su desembolso en el momento de la constitución.

²³⁰Primera Directiva del Consejo (77/780/CEE), 12 de diciembre de 1977 (DOCE, nº L 322/30, de 17.12.77) sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio.

²³¹La propuesta de Segunda Directiva se publicó en el DOCE, C nº 84, de 31 de marzo de 1988. La Segunda Directiva 89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la entidad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (DOCE, L, 386, de 30 de diciembre de 1989).



Universitat d'Alacant
185
Universidad de Alicante

Otras disposiciones, como el Real decreto 1.298/1986 de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea y la Ley 26/1988 sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, han afectado al propio concepto de entidad de crédito y regulado un sistema de intervención y normas disciplinarias por parte de la autoridad monetaria.



6. Facultades de la Administración.

En 1961 el Banco de España definía la autoridad monetaria como aquél conjunto de órganos del Estado al que corresponden las decisiones fundamentales en materia monetaria y financiera, así como su ejecución técnica. Es evidente que el órgano supremo de decisión en materia monetaria es el Gobierno, aunque en ocasiones se atribuya su poder decisorio a ciertas instituciones autónomas dentro del Estado, a quienes incumbe también propiamente la calificación de autoridad monetaria.

Cabría distinguir entre autoridad monetaria y bancaria como función, que corresponde al poder político, de la autoridad monetaria, en sentido técnico o ejecutivo, que es ejercida por delegación por otras instituciones²³², concerniendo a tal autoridad la función de asesoramiento en la formulación de la política monetaria, realizar la política decidida por el Gobierno, y vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las normas que se hayan dictado al efecto.

²³²PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española, .op. cit., pág. 61.



²³³ Es incuestionable, por razones ya apuntadas , que la actividad bancaria debe estar sujeta a normas especiales, dictadas por la Administración; su regulación preserva intereses específicos que tienen que ver con la economía en general y su incidencia en otros sectores es significativa. Hay que distinguir la relación de los administrados en general con la Administración, de la de aquellas personas individuales o jurídicas que la doctrina califica de dominación, procedente de un vínculo como el de los funcionarios, el de los concesionarios de servicios u obras o de otra clase, como ocurre precisamente con la relación de los banqueros que han de inscribirse en un registro especial, sin cuya inscripción no pueden operar, inscripción que los somete a la inspección y vigilancia del Banco de España, que está respaldado por la Administración²³⁴.

La concreción de ésta relación se manifiesta en la

²³³La actividad bancaria nunca ha sido absolutamente libre; en todas las épocas ha estado sometida a ciertas limitaciones del poder público debido, principalmente, a la especial incidencia sobre la economía nacional e internacional, de la banca.

²³⁴Doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 18 de febrero de 1985, estimando correcta la actuación de la Administración que, por acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de mayo de 1978, excluyó del Registro de Bancos y Banqueros al Banco de Navarra, lo que conlleva la disolución inmediata de la entidad.



intervención de la Administración en las entidades financieras en su creación o constitución formal. La creación de todas las entidades recogidas en nuestro ordenamiento se subordina a una autorización previa y su inscripción posterior²³⁵.

El poder de la Administración de intervenir en el sistema financiero, se manifiesta en la capacidad de dictar normas, establecer reglamentos y el poder directivo. En el primer caso, a través de leyes y reglamentos, recogido en la Constitución española de 1978 como facultades que residen en las Cortes Generales y en el Gobierno; la potestad directiva corresponde a órganos administrativos de decisión, es decir, al Ministerio de Hacienda y al banco central²³⁶.

La creación de entidades de crédito ha estado en todo

²³⁵MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal., op. cit., pág. 125.

²³⁶MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal., op. cit., pág. 53; FAZIO, A-CAPRIGLIONE, F., Governo del credito e analisi economica del diritto., en BBTC, (1983), pág. 331; en referencia específica al sistema italiano, DESIDERIO, V., Il sistema creditizio italiano, la supervisione bancaria e i rapporti con le altre istituzioni., en BBTC (1985), pág. 504; RISPOLI FARINA, M., Il controllo sull'attività creditizia dalla tutela del risparmio al dirigismo economico., en BBTC (1981); la falta de control y sus consecuencias, en JIMENEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., Supervisión bancaria y responsabilidad administrativa. RDBB, núm. 20 (1985), pág. 824, para el sistema bancario alemán.



momento sometida, en la práctica, a los vaivenes operados a través de diversas etapas políticas; los legisladores se han acomodado al espíritu de las instituciones gubernamentales, estableciendo más o menos libertad para la creación de los bancos, según sea más o menos amplia la libertad de obrar, que en la constitución y organización política del Estado se conceda al individuo²³⁷. Razones diversas abogan por la intervención administrativa, desde resolver la escasez de capitales, combatir la práctica de préstamos usuarios, a la finalidad de protección de los depositantes; es importante destacar igualmente, la conveniencia de mantener un estado de confianza en las entidades de crédito²³⁸, como razón que avala la intervención administrativa.

Experiencias propias y ajenas, a lo largo de muchos años, abogan por la absoluta necesidad de someter a las entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, mucho más intenso que el que soporta la

²³⁷ARRAZOLA, L., Enciclopedia española del Derecho y Administración, Tomo V, voz Bancos de crédito, (1852), pág. 495.

²³⁸MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros.., op. cit. pág. 65.



Universitat d'Alacant
190
Universidad de Alicante

²³⁹mayoría de los restantes sectores económicos .

²³⁹1Exposición de motivos de la Ley 26/1988, de 29 de julio (BOE, 30 julio), sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.



7. El poder de intervención del Banco de España.

La configuración de las facultades del Banco de España, en relación con las entidades de crédito, como potestades reglamentarias, a pesar de las discrepancias existentes en su interpretación²⁴⁰, se considera acertada, cumplidos determinados requisitos²⁴¹.

Los precedentes legislativos existentes al efecto facultan al Banco de España para formular a los bancos indicaciones sobre la política de crédito que practican y para sugerir y llamar la atención a las sociedades bancarias, en cuanto al cumplimiento de las normas obligatorias existentes, se encuentran en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, recogidas después, en el Decreto-Ley 18/1962, de nacionalización del Banco de

²⁴⁰Frente a la posición de PARADA, J.R., Valor jurídico de la Circular, RDBB, núm. 2 (1981), pág. 311 y ss., que entiende que las circulares del Banco de España no tienen valor de norma general por cuanto no existe habilitación legal expresa, la postura de FERNANDEZ, T.R., Los poderes normativos del Banco de España, RDBB, núm. 13 (1984), pág. 7 y ss., estableciendo que el Banco de España puede ejercer lícitamente dichas facultades reglamentarias, a la vista de los ejemplos legislativos existentes y a las experiencias de otros sistemas financieros europeos.

²⁴¹MARTIN DVIEDO, J.M., Ordenación legal, op. cit., pág. 56, afirma que para su validez como normas reglamentarias han de cumplir lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.



España²⁴².

Disposiciones posteriores regulan facultades del Banco emisor sobre la vigilancia, inspección y la posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento de normas y disposiciones legales; de ésta forma, la Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1970, sobre coeficientes de caja en bancos comerciales y mixtos, faculta al Banco de España para realizar el cálculo del coeficiente atendiendo los movimientos y necesidades de liquidez del Ministerio; la Ley de Organización y Régimen del Crédito Oficial, de 19 de junio de 1971, transfiere al Banco de España las funciones del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, en relación con los bancos industriales; la misma Ley del Crédito Oficial crea el

²⁴²Art. 47 Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946: "Corresponderá a la Dirección General de Banca y Bolsa: a) Formular a un banco o banquero indicaciones especiales sobre la política de crédito que practique y que no se refieran, salvo cuando la Ley lo autorice, a operaciones concretas. b) Llamar la atención de los Consejos de Administración y directores de las sociedades bancarias cuando estime que la política de dividendos que practiquen, sin incumplir las normas obligatorias sobre la materia, no se acomoda a los resultados efectivos de la explotación y a la situación y perspectivas de sus negocios"..Art. 17 del Real Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio: "Inspección. Corresponderá al Banco de España como órgano de inspección de la banca privada y atendiendo a las normas que dicte el Ministro de Hacienda: a) Disponer inspecciones periódicas de la banca privada a fin de comprobar el cumplimiento de las normas vigentes en relación a sus balances, estructura de sus cuentas, intereses y comisiones que aplique en sus operaciones.."



Universitat d'Alacant

193
Universidad de Alicante

coeficiente de inversión en la banca privada, estableciendo por OM de 9 de julio de 1971 que el Banco de España someterá a los bancos a las normas que se pudieran dar sobre ésta materia; también, en los decretos de 27 de junio de 197 sobre medidas de fomento a la exportación, se regulan facultades del Banco de España para poder variar las condiciones en las que se produzcan las medidas crediticias de fomento a la exportación.

Por último, la Ley 30/1980, de 21 de junio, que regula los órganos rectores del Banco de España, considera al mismo como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública; aunque ésta disposición regula su carácter orgánico, en el terreno funcional y operativo no es así, apreciándose la necesidad de que se regulen las funciones del Banco de España, con una norma de rango suficiente que ponga fin a la dispersión normativa actual.

Conforme con las disposiciones y normas anteriores, que atribuyen las potestades sobre las entidades de crédito a los poderes públicos, se pueden señalar de forma esquemática las competencias funcionales.

Corresponde al Gobierno la superior autoridad



Universitat d'Alacant

194
Universidad de Alicante

monetaria y crediticia, ya que según el artículo 97 de la Constitución de 1978, el Gobierno dirige la política interior y exterior, considerando que la política monetaria y crediticia es parte de la política económica general, que según la doctrina del Tribunal Constitucional (STC, de 28 enero 1982), se materializa dicha competencia a través del Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otro lado, el Banco de España asume la función de dirección y coordinación, así como la de supervisión e inspección de los bancos; en otro orden, las entidades oficiales de crédito son dirigidas por el Instituto de Crédito Oficial (ICO)²⁴³.

En cuanto a la potestad de dirección y coordinación, que corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, se ejerce por el Banco de España, que puede adoptar medidas disciplinarias sobre las entidades de crédito; ésta potestad directiva se manifiesta a través de autorizaciones, órdenes y prohibiciones; y, con terminología más moderna, a través de instrucciones, circulares y directrices.

²⁴³HERNANDEZ MARQUES, H., Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España, Estudios de Derecho Público Bancario, ed. Ceura, 1987, pág. 131 y ss.



²⁴⁴ El poder de supervisión e inspección que también se denomina de control, disciplina e inspección²⁴⁵, se refieren a la exigencia de autorización administrativa para ejercer la función crediticia, a la supervisión y control sobre las actividades de las entidades y a las operaciones realizadas, que deben someterse a disciplina administrativa.

Los aspectos sometidos a inspección y control en los bancos, se refieren al procedimiento autorizatorio exigido para la creación de las entidades bancarias, la regulación del ejercicio de la actividad bancaria que incide principalmente, en el primer caso, en el señalamiento del capital mínimo, régimen de apertura de oficinas, incompatibilidades de administradores, sometimiento a la inspección del Banco de España, así como otras referidas, en el ejercicio, al mantenimiento de coeficientes, régimen de adquisición de títulos, modelo obligatorio de balances, clase de operaciones, duración de los créditos, destino,

²⁴⁴DE JUAN, A., El Banco de España y la supervisión del sistema bancario, en Papeles de Economía Español, núm. 18 (1984), pág. 112.

²⁴⁵NÚÑEZ LAGOS, Aspectos jurídicos del control administrativo de las entidades y ahorro privado, 1977.



entre otros²⁴⁶.

Las funciones del Banco de España, según se recogen en las disposiciones específicas, se expresan y concretan en la realización de las inspecciones para comprobar el cumplimiento de las normas, llamar la atención de las entidades sobre la política de dividendos realizada, formular indicaciones sobre la política de crédito realizada y proponer las sanciones y correcciones correspondientes²⁴⁷.

La actuación del Banco de España se ajusta a sus normas específicas y, en su defecto, a las normas de procedimiento administrativo; últimamente se recaba de las entidades bancarias, a través del Banco de España, la realización de información a los accionistas y a sus clientes, y la de auditorías y, en último lugar, la acción inspectora del Banco de España²⁴⁸.

²⁴⁶MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros..., op. cit., pág. 301 y ss.

²⁴⁷DE JUAN, A., La supervisión de las entidades de crédito y ahorro en España, en Crisis Bancarias. Soluciones comparadas, 1983, pág. 123.

²⁴⁸RUBIO JIMENEZ, M., La política de supervisión bancaria, en Crisis Bancaria..., op. cit., pág. 356 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Capítulo II.- Antecedentes y manifestaciones del fenómeno de la crisis bancaria.

I. Precedentes históricos y evolución de las crisis de bancos.

1. Primeras quiebras de bancos.

Del estudio de las crisis bancarias en España se puede deducir que crisis bancarias ha habido siempre y sus causas son bastante similares¹. El análisis del sector bancario, en el entorno en que nos movemos, manifiesta continuas crisis bancarias² de forma que su periodicidad puede sugerir que es consustancial con la economía de mercado, por su tendencia a autorregularse³.

¹CUERVO, A., La crisis bancaria en España 1977-1985, Ed. Ariel, 1988, Barcelona, pág. 33; ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, en Crisis bancarias. Soluciones comparadas, AEB, 1984, Madrid, pág. 28.

²RUIZ, F., La banca en España. Una historia económica, 1970, Madrid, pág. 47.

³KINDLEBERGER, C.P., Historia financiera de Europa, Ed. Crítica, Barcelona, 1988; KINDLEBERGER, C.P., y LAFFARGUE, J.P., Financial Crises. Theory, History and Policy, Cambridge University Press, Cambridge, 1982; KINDLEBERGER, C.P., Manias, Crashes and Panics, Nueva York, Basic Books, 1978.



Universitat d'Alacant
199
Universidad de Alicante

Muchos bancos, en el devenir histórico, han desaparecido, sometidos a procedimientos de suspensión de pagos y de quiebra, como otras empresas mercantiles, entre otras razones, por no atender y hacer frente a sus compromisos y obligaciones. Hasta mediados del siglo XIX, la regulación de las situaciones de crisis de bancos era la misma que se aplicaba al resto de las sociedades mercantiles, aunque el ordenamiento jurídico, debido a las repercusiones en la economía y en la sociedad de la quiebra de un banco, ha procurado dar un tratamiento distinto a éste fenómeno.

En ocasiones, el propio sector bancario, en base al principio de solidaridad, ha resuelto el problema, evitando o solucionando la situación de crisis mediante fusiones, concentraciones o enajenaciones⁴.

La Ley de 12 de noviembre de 1869, dictada para el tratamiento de la quiebra de las compañías de los

⁴La quiebra del banquero, en los primeros tiempos, está sometida a un rigor severo, manifestándose mediante la exigencia de garantías desproporcionadas, guarda a buen recaudo del deudor, ruptura del banco o "banca rota", considerándose ésta medida como una sanción añadida por obra de la autoridad corporativa, por considerar al quebrado indigno por quebrantar la buena fe (SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias y la crisis del derecho concursal. Orientaciones de política legislativa en el momento presente. Crisis bancarias. Soluciones comparadas., op. cit. pág. 254).



Universitat d'Alacant

200
Universidad de Alicante

ferrocarriles y demás obras públicas, inicia el propósito de intentar la superación de los tradicionales procedimientos liquidatorios, asegurando la continuidad productiva de la empresa sin merma de la justa satisfacción de los acreedores, dando entrada a los procedimientos de saneamiento y recuperación financiera, lo que plantea la existencia de que determinados sectores deben contemplarse, en sus situaciones de crisis, de forma distinta al resto de otros sectores⁶.

Las primeras quiebras de bancos que se conocen, se remontan a los años 1348 y 1381⁷, fechas que enmarcan una gran depresión económica en Europa, con su repercusión en España, donde quebraron la mayor parte de las casas de banca castellanas y catalanas. La preocupación de las autoridades, comprometidas en la reactivación de las actividades económicas de las ciudades hace que asuman el

⁶DUQUE DOMINGUEZ, J.F., La modernización del derecho concursal en el siglo XIX: el significado histórico de la Ley de 12 de noviembre de 1869 sobre la quiebra de las compañías de ferrocarriles, en Homenaje a Polo, 1981, pág. 113 y ss; SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España. Apuntes sobre su tratamiento hasta la mitad del siglo XX, en RDM, núm. 171, 1984, pág. 35 y ss.

⁶ROJO, A.J., El estado de crisis económica, en Reforma del derecho de quiebra. Jornadas sobre la reforma. Ed. Civitas, 1982, pág. 134 y ss.

⁷GUBERN, R., La crisis financiera de 1381 en la Corona de Aragón, Comunicación al X Congreso de Ciencias Históricas, Roma, 1965.



Universitat d'Alacant
201
Universidad de Alicante

control de la actividad bancaria, creando los primeros bancos municipales a iniciándose un sistema de intervención directa en la actividad bancaria por parte de la autoridad pública⁶.

Durante los siglos XVI y XVII en España la actividad bancaria y, como consecuencia, las crisis bancarias, giraron al rededor del repudio de la deuda pública, realizado sistemáticamente por los monarcas Felipe II y Felipe III. La renegociación de los préstamos que, de forma continuada, necesitaban los monarcas para atender a las crecientes necesidades económicas y, muchas veces, la repudiación de la deuda, daba al traste con el sistema bancario, creado hasta el momento⁷.

A pesar de que por los poderes públicos se intenta atajar y anticiparse a las crisis, estableciendo normas diversas que refuerzan las garantías exigidas a los que se dedican al negocio de banca, y regulan la disciplina contra los que no hacen frente a sus obligaciones, fueron

⁶RAHOLA, Los antiguos banqueros de Cataluña y la Taula di Cambi, en Banco principal de Barcelona, Barcelona, 1912; CARRERES ZACARES, La primitiva Taula de Cambis de Valencia, en Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura, XXV, 1949, pág. 708 y ss.

⁷VICENS VIVES, Historia social y económica de España, V.5., pág. 239 y ss.



Universitat d'Alacant

202
Universidad de Alicante

impotentes para remediar el mal, lo que ponía de manifiesto las deficiencias estructurales del sistema económico¹⁰. Si a éste hecho se añade el predominio de los banqueros extranjeros, el panorama bancario se mostraba extremadamente débil y sometido a vaivenes ajenos a su propia estructura y ordenación¹¹.

La banca se enfrenta con una situación, por un lado, sometida a las medidas que regulan las actividades de los mercaderes y, por otro, con el intento de los poderes públicos de intervenir, mediante la centralización de normas, en el nacimiento y concesión de licencias o autorizaciones de aperturas de los bancos. No hay que olvidar que la autoridad ha tomado conciencia, en esa época, de la importancia específica que sobre la economía tiene la crisis de los bancos. Diversas normas dictadas para paliar los efectos de la crisis, o bien para resolver el hecho en sí, quedaron relegadas por la propia realidad¹². Las instituciones de quiebra, entendidas como medio para dar satisfacción a los acreedores del

¹⁰SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España. Apuntes para su tratamiento..., Op. cit., pág. 20.

¹¹CARANDE, R., Carlos V y sus banqueros..., op. cit., pág. 192 y ss.

¹²RUIZ, F., La banca en España..., op. cit., pág. 51; ALEJANDRE, La quiebra en el derecho histórico español anterior a la codificación, Sevilla, 1970, pág. 61 y ss.



Universitat d'Alacant

203

Universidad de Alicante

comerciante, adoptan, en el caso de los bancos, unos caracteres y un tratamiento específicos¹³.

¹³Son ejemplos de las medidas administrativas que centralizan las autorizaciones de apertura de bancos, la Real Pragmática de Felipe III, dada en Valladolid el 8 de septiembre de 1602; y, del procedimiento especial para tratar las crisis de los banqueros, la Pragmática de 18 de julio de 1590.



2. Episodios relevantes de la crisis de 1847.

La tercera década del siglo XIX trajo una relativa mejora de la política económica. Después de la depresión económica, durante el reinado de Fernando VII, se produjo una situación alcista en el comercio, la industria y las finanzas, que originó un margen considerable de beneficios en las empresas. Se crearon las primeras empresas ferroviarias, mineras y bancarias, lo que dio origen en 1846 al deseo de invertir en actividades industriales, principalmente algodonerías y siderúrgicas, creando un clima inflacionista, que tiene su expresión en la bolsa¹⁴. Esta situación fue reforzada por la reforma de Ballesteros, la promulgación del Código de Comercio y la creación del Banco de San Fernando, en 1829¹⁵, y la fundación de la Bolsa de Madrid en 1831¹⁶. En zonas como Cataluña y el Norte de

¹⁴VICENS VIVES, Manual de Historia Económica en España, 8ª ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1971, pág. 664.

¹⁵RUBIO, J., Sainz de Andino y la Codificación Mercantil, Madrid, CSIC, 1950, pág. 133 y 161 y ss., se refiere a la autoría de Don Pedro Sainz de Andino del Código de Comercio de 1829 (30 de mayo) y a la intervención decisiva en la redacción de las Leyes que crearon el Banco de San Fernando (3 de septiembre de 1829) y la Bolsa de Madrid (Real Decreto de 10 de septiembre de 1831).

¹⁶SANCHEZ ANDRES, A., En torno al concepto, evolución y fuentes del derecho bursátil en el sistema jurídico español, RDM., pág. 18 y ss.



Universitat d'Alacant

205
Universidad de Alicante

España, la economía se recobró al término de la guerra carlista en 1836, con el crecimiento de las industrias textiles y metalúrgicas, que conduce a la euforia desmedida en el mundo de los negocios y provoca una coyuntura alcista, que demandaba nuevos servicios bancarios, impulsándose la especulación¹⁷.

Durante ésta época se crean, independientemente de las casas de giro existentes en España, además del Banco de San Fernando en 1829 por transformación del Banco de San Carlos, el Banco de Isabel II y el Banco de Barcelona en 1844, aquél con sucursal en Cádiz en 1846, pasando el de Isabel II a ser de emisión al fusionarse, asimismo, con el Banco de San Fernando en 1847¹⁸; se fundan en la misma época, el Banco Agrícola Peninsular en 1846, el Banco de la Unión en 1845; el Banco de Fomento y Ultramar, el Banco de Progreso, la Caja de Descuentos Marítimos, el Banco de la Unión Hispano-Filipina, el Banco de Socorros. La Caja de Descuentos Zaragozana y la Sociedad Valenciana de Fomento, fundadas ambas en 1846, se acogen en 1856 a la legislación liberal para convertirse en Banco de Zaragoza y en la

¹⁷ZUMALACARREGUI, L., La crisis de la banca de emisión española en 1847, en Anales de Economía, Vol. IX, abril-junio, 1949, núm. 34, pág. 167 y ss.

¹⁸TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo español..., op. cit., pág. 42 y ss.



¹⁹ Sociedad Valenciana de Crédito y Fomento .

La situación de optimismo industrial y financiero, originado por las medidas liberalizadoras adoptadas en los últimos años del absolutismo fernandino, obedecen tanto a razones de demandas sociales internas como al intento de resolver los problemas de permanencia del régimen²⁰.

Pero la crisis financiera, aparecida en Francia y en Inglaterra en 1846²¹, tiene su incidencia en España; la pugna entre los Bancos de San Carlos y de Isabel II pone en situación difícil a los dos, que se fusionan en 1847, dando origen al Banco de San Fernando. No obstante, el nuevo banco, cargado de efectos incobrables procedentes del Banco de Isabel II, y obligado a hacer pagos mensuales al

¹⁹ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada en España..., op. cit., pág. 30.

²⁰ALEJANDRE, J.A., El marco histórico de la creación de la Bolsa de Madrid, en RDBB, núm.3, 1981, pág. 548 y 549., señala que la liberalización que pretende el régimen absolutista de Fernando VII, en cuyo haber se encuentra la redacción del nuevo Código de Comercio, la reorganización bancaria y la creación definitiva de la Bolsa de Comercio, obedece a intereses de la burguesía financiera y del mantenimiento del propio sistema.

²¹El Gobierno inglés suspende la convertibilidad de los billetes del Banco de Inglaterra, debido a la crisis generada por la expansión monetaria producida por la venta de obligaciones del ferrocarril; mientras, en Francia, se declara el uso forzoso de los billetes del Banco de Francia y se instituye el monopolio de emisión, ya que fueron convertidos los bancos de provincias en sucursales del banco emisor.



Universitat d'Alacant

207
Universidad de Alicante

Gobierno, tiene grandes dificultades para convertir los billetes que se le presentan, lo que provoca la desconfianza del público que se traduce en la retirada de fondos y depósitos, la disminución de las cuentas corrientes²² y la caída de los títulos bancarios. La situación de crisis y desconfianza se presenta incontenible y afecta, además de los bancos de San Carlos y de Isabel II, al Banco de la Unión, al Banco de Fomento y Ultramar, al Banco de Socorros, al Banco de la Unión Hispano-Filipina, al Banco Agrícola Peninsular y a la Caja de Descuentos Marítimos.

La quiebra financiera y el pánico bursátil de 1847 crea prevención hacia los planteamientos de liberalismo económico al que se considera culpable de la crisis, lo que motivó la Ley de 28 de enero de 1848 de Sociedades por acciones, que prohibió prácticamente la constitución de éste tipo de sociedades²³. Según la norma citada, la creación de bancos de emisión debía hacerse por Ley aprobada en Cortes, y los bancos no emisores estaban

²²TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo español.., op. cit.,pág.34 y ss., dice que el Estado, durante la crisis de 1847-48, ante la imposibilidad de pedir prestado, suspendió,entre otros pagos, el pago a los funcionarios públicos y exigió el anticipo forzoso de los impuestos.

²³TEDDE, P., El Banco de España desde 1782-1982, en el Banco de España: dos siglos de historia.Banco de España, 1982, pág.



Universitat d'Alacant
208
Universidad de Alicante

prohibidos, a no ser que se demostrase que eran de utilidad pública, en cuyo caso se aprobarían por Decreto²⁴; situación que se agravaría con la Ley bancaria de 1849, que prohibía la creación de bancos emisores. Sin embargo, una nueva Ley bancaria de 1851 levantaría la prohibición, aunque con limitaciones.

Después de la Ley de 1851, que autoriza de forma limitada la creación de nuevos bancos, hasta 1856 se mantiene una situación bancaria de hecho, es decir, tres bancos de emisión: el Banco de San fernando, en Madrid; el Banco de Barcelona y el Banco de Cádiz, en el ámbito de sus denominaciones²⁵.

Pero las Leyes de 1856 de ordenación bancaria, de bancos de emisión y de sociedades de crédito, unidas a una coyuntura favorable, posibilitan la creación de bancos²⁶. Estas dos leyes darían origen a una nueva época para la banca y la economía española, que permite una mayor

²⁴ANES, G., El Banco de España 1874-1914: un Banco Nacional, en la Banca Española en la Restauración, Banco de España, 1974, Volumen I, pág.

²⁵TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España: 1829-1869, Moneda y Crédito, núm. 104, 1968, pág. 73.

²⁶MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro..., op. cit., pág. 41 y 42.



Universitat d'Alacant

209
Universidad de Alicante

movilidad sectorial, regional e internacional de capitales.

De ésta forma, se estructura un cuadro crediticio compuesto por, 1) la banca oficial, 2) las sociedades de crédito, 3) los bancos de emisión y 4) los banqueros privados y sociedades de giro²⁷.

La creación de los bancos fue rápida, dando un índice de su desarrollo, los siguientes datos²⁸:

Cuadro II

<u>años</u>	<u>bancos emisores</u>	<u>b. no emisores</u>	<u>totales</u>
1855	3	2	5
1857	10	9	19
1865	21	37	58

²⁷ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada ..op. cit.,pág. 37.

²⁸PEREZ DE ARMIÑAN, G, Legislación bancaria...op. cit.,pág. 18; también TORTELLA CASARES, G., La evolución del sistema financiero español de 1856 a 1868, en Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX, Banco de España, Madrid, 1970, pág. 18 y 19.



3. La crisis de 1866.

El sistema financiero, creado al amparo de las medidas legislativas de 1856, se derrumbó al primer síntoma de incertidumbre, dando lugar en 1866 a la crisis más importante del siglo XIX, que supuso la desaparición de una gran mayoría de bancos y la totalidad de las sociedades de crédito²⁹.

La crisis de 1866 tiene relación con la construcción y explotación del ferrocarril³⁰. Durante los años de 1848 a 1868 se da un paso importante en la formación bruta de capital social fijo, con la expansión que experimenta el tendido ferroviario, sacrificándose a éste hecho otros sectores como la industria manufacturera, que hubiera sido el principal cliente del ferrocarril, lo que contribuyó,

²⁹SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España. Apuntes sobre su tratamiento..., op. cit., pág. 34 y ss., apunta que la crisis de 1866 tiene su origen en el proceso de especialización bancaria, prematuro por el deficiente desarrollo de las instituciones crediticias.

³⁰ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada en España, op. cit., pág. 157, señalan, como causa principal de la quiebra de 1866, la desproporcionada inversión financiera de la banca privada de los negocios de ferrocarriles.



entre³¹ otras razones, a la gravedad de la crisis . Los mecanismos legales promovidos a partir de 1848, especialmente la Ley general de ferrocarriles de 1855, hicieron gravitar el capital líquido disponible hacia la construcción del ferrocarril, lo que provocó un grave desequilibrio en el sector industrial³². Las compañías ferroviarias, favorecidas por éstas actuaciones, constituidas con gran derroche de medios en previsión de resultados optimistas y gestionadas de forma desaprensiva, resultaron incapaces, no sólo de repartir beneficios sino de hacer frente a sus obligaciones³³. Las sociedades de crédito, poseedoras de la mayoría de los títulos

³¹TORTELLA CASARES, G., El principio de responsabilidad limitada..., cit., pág. 80.

³²El problema del transporte incidía en el retraso económico del país. Durante el siglo XIX existió conciencia de éste hecho, pero hasta la construcción del ferrocarril no se manifestó lo importante del mismo. Las causas por las que se retrasó la construcción del ferrocarril, a pesar de que en España el transporte interior era escaso y deficiente, se concretan en: inactividad estatal, falta de capital, falta de conocimientos técnicos, obstáculos geográficos, atraso económico, acontecimientos económicos como la crisis de 1847, y políticos como la guerra carlista (TORTELLA CASARES, G., Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo, (1824-1923), en Historia de España, dirigido por TUÑÓN DE LARA, Vol. VIII, pág. 107 y ss.

³³PASCUAL DOMENECH, P., Ferrocarriles y colapso financiero, 1843-1866. En torno a las causas que provocaron la crisis de los ferrocarriles catalanes como negocio capitalista, en Moneda y Crédito, núm. 169, 1984, pág. 36 y ss., hace un análisis valioso sobre la relación existente entre las inversiones en ferrocarril y la crisis financiera de 1866.



ferroviarios, se vieron forzadas a suspender pagos arrastrando a todo el sistema financiero. Los trastornos en la economía, producidos por la aparición del ferrocarril, así como el volumen de necesidades demandadas y el largo periodo de amortización de sus inversiones, hizo que fuera necesaria la intervención del Estado³⁴.

La situación de crisis desatada en 1866, además de la incapacidad de las sociedades ferroviarias para pagar sus deudas, ya que los ingresos derivados del tráfico ferroviario no daban ni para cubrir los gastos variables de la mayor parte de las compañías³⁵, tuvo otras causas que constituyen el trasfondo de las situaciones de suspensión de pagos y quiebras, que afectaron prácticamente a todas las entidades de crédito existentes. Unas causas eran exteriores al sistema bancario como la crisis financiera internacional y la crisis algodonera³⁶, consecuencia ésta

³⁴DUQUE DOMINGUEZ, J., La modernización del derecho concursal en el siglo XIX: el significado histórico de la Ley de 12 de noviembre de 1869 sobre la quiebra de las compañías de ferrocarriles, Edersa, Homenaje a.Polo, 1977, pág. 137 y ss.

³⁵ANDREU, J.M., y ARASA, C., Banca universal versus banca especializada: un análisis prospectivo, Instituto de Estudios de Prospectiva, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1990, pág. 258 y ss.

³⁶NADAL OLLER, J., La economía española 1829-1931, en El Banco de España. Una historia económica, 1970, Madrid, pág. 319 y 337 y ss.



última de la Guerra de Secesión de los Estados Unidos de América, y la crisis agraria iniciada en España en la década de 1860; por el contrario, otras causas, como la crisis monetaria de 1864³⁷, se encontraban dentro del propio sistema financiero.

La imprevista declaración de suspensión de pagos de la casa Overend, Gurney and Co.,³⁸ el 10 de mayo de 1866, causó pánico en Londres; en España se desencadenó tal crisis económica y social que desaparecieron las últimas esperanzas de solucionar los problemas de la hacienda española³⁹, cuyo efecto inmediato fue la retirada masiva de

³⁷FERNANDEZ PULGAR, C., y ANES GONZALEZ, R., La creación de la peseta en la evolución del sistema monetario de 1847 a 1868, en Ensayos sobre la economía..., cit., pág. 169 y 170..., señalan cómo la producción de metales preciosos se ha alterado en el mundo a partir de 1848, aumentando la del oro y, aumentando a su vez, la demanda de plata para su exportación, con la pretensión de sustituir la moneda de plata por la de oro, con el perjuicio del país por la depreciación de aquél; la reforma monetaria de 1864 propugna y adopta la moneda efectiva de plata, el escudo (10 reales), como unidad monetaria, creando monedas fraccionarias de plata, limitándose las cantidades aceptables en los pagos para dichas monedas.

³⁸HERNANDEZ PULGAR, C., y ANES GONZALEZ, R., La creación de la peseta..., cit., pág. 173 y 174., establecen como causas de la crisis que afectó a empresas y bancos españoles, la crisis monetaria, la escasez de moneda por desbalance comercial, y el abuso del crédito.

³⁹TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo..., op. cit., pág. 275 y ss., manifiesta que en 1865 los gastos presupuestados del Estado alcanzaban tal nivel que hubo que buscar fondos donde fuera; el Banco de España, situado en tal situación de que para poder atender las continuas demandas de convertir billetes, por parte del público, necesitaba negociar parte de su cartera, que se componía de letras del Tesoro, lo



Universitat d'Alacant

214

Universidad de Alicante

capitales, que comprometió la posición de liquidez de los bancos españoles.

La crisis algodonera, producto de la guerra civil norteamericana⁴⁰, con la repentina escasez de algodón y su correspondiente elevación de precio, fue otra causa que incidió en la crisis. El reajuste de la oferta del algodón a partir de 1865 al predominio norteamericano, causó pánico en los círculos financieros europeos, afectando al sistema económico español. Habría que añadir la crisis agrícola que, como consecuencia de la limitación del crédito agrario, se originó al principio de los años sesenta.

Los problemas monetarios, que se manifiestan en la escasez de moneda o, mejor, en el aumento de la demanda de dinero, iniciada en 1864, se debieron a la desfavorable

que significaba no poder aceptar dichas letras o, incluso, que presentara algunas al cobro. Ante esta situación, el Gobierno a través de su Ministro de Hacienda, Alonso Martínez, estaba negociando un empréstito inglés de 100 millones de pesetas, a cambio de una concesión a un grupo de banqueros ingleses, entre los que se encontraba un representante de Overend, Gurney and Co., para fundar un banco nacional, que sustituiría a los bancos de emisión existentes, incluso al Banco de España, con lo que se introduciría capital inglés; las nuevas libras servirían para pagar a los tenedores británicos de deuda y también para abrir la Bolsa de Londres a las demandas de capital.

⁴⁰VICENS VIVES, J., Historia social y económica..., op.cit., pág. 243., señala que éste hecho crea desasosiego en los medios textiles catalanes, que pronto se extiende a otros sectores y núcleos industriales.



Universitat d'Alacant

215
Universidad de Alicante

balanza comercial y al abuso del crédito. El Banco de España, para poder hacer frente a sus obligaciones, tuvo que proceder a la compra de pastas metálicas en cantidades considerables y a elevar los tipos de interés, lo que motivó la falta de dinero y agravó las dificultades del sector privado. Por otro lado, la banca tenía gran parte de sus activos a largo plazo comprometidos en títulos de deuda pública, y otra parte, a corto plazo, invertidos en títulos ferroviarios.

En octubre de 1864 la Compañía General de Crédito, una de las tres grandes sociedades de crédito francesas, suspendió pagos en Madrid, debido a su precaria situación, al no responder las expectativas económicas de sus líneas ferroviarias⁴¹. Igualmente en octubre de 1864, como consecuencia de una larga cadena de acontecimientos, debidos a la falta de experiencia y escrúpulos de los medios financieros, y a la escasez de beneficios, quebró el Banco de Valladolid, situación que arrastró a las

⁴¹La Compañía General de Crédito participaba en la construcción del ferrocarril Sevilla-Jerez-Cádiz, siendo sus beneficios escasos por lo que invirtió en la compra de la concesión de la proyectada línea Mérida-Sevilla, en 1863, teniendo que duplicar su capital, lo que produjo un fuerte desequilibrio en sus cuentas y produjo la ruina (WAIS SAN MARTIN, F., Historia general de los ferrocarriles españoles (1830-1914), Madrid, 1967.



42

sociedades de crédito de la plaza . Estas situaciones, lejos de ser aisladas, eran sólo el preludio de lo que se avecinaba⁴³. En Barcelona, el 12 de mayo de 1866 suspendió pagos la Catalana General de Crédito y el Crédito Mobiliario Barcelonés, dando lugar al pánico bancario y bursátil que se extendió por toda la ciudad; como consecuencia se cerró la Bolsa y los bancos, a excepción del Banco de Barcelona, teniendo que intervenir la autoridad con la orden de dar curso forzoso a las obligaciones de las sociedades de crédito⁴⁴. En casi todos los casos de crisis de entidades de crédito se aplicaron las normas, de suspensión de pagos, de quiebras o de disolución de sociedades, instrumentos jurídicos que canalizaron los planteamientos traumáticos⁴⁵.

La crisis se extendió por toda la península, desmantelando la mayor parte del sistema crediticio

⁴²SANCHEZ ALBORNOZ, N., La crisis de 1866 en Madrid: la Caja de Depósitos, las sociedades de crédito y la Bolsa, en Moneda y Crédito, núm. 100, 1967.

⁴³VICENS VIVES, J., Historia social y económica..., op. cit., pág. 242.

⁴⁴TORTELLA CASARES, G., Los Orígenes del capitalismo..., op. cit., pág. 280; y ALVAREZ LLANO, R, y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada..., op. cit., pág. 54.

⁴⁵SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España..., op. cit., pág. 35.



Universitat d'Alacant

217
Universidad de Alicante

español. Sobre todo en lo que se refiere a las sociedades de crédito, el quebranto fue general. Bien es cierto que la situación de crisis no afectó de forma tan extensa a empresas o grupos financieros que, además del ferrocarril, realizaban otras actividades económicas; de hecho, no llegó a afectar a la continuidad de algunas entidades bancarias importantes creadas en épocas precedentes e, incluso, a empresas ferroviarias que después continuarían la actividad ferroviaria⁴⁶.

La crisis bancaria de 1866 afectó a gran número de bancos y sociedades de crédito; en el cuadro siguiente se recogen los más importantes⁴⁷:

Cuadro III

Suspensión, quiebra y disolución de entidades de crédito entre los años 1864-1869.

El Comercio, 1867.

Crédito Mobiliario Barcelonés, 1867.

Bilbaína de Crédito, 1869.

⁴⁶GARCIA DELGADO, J.L., Orígenes y desarrollo del capitalismo en España, Madrid, 1975, pág. 67.

⁴⁷TORTELLA CASARES, G., La evolución del sistema financiero... op. cit., pág. 145; también, ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada... op. cit., en nota de pág. 53.



Universitat d'Alacant
218
Universidad de Alicante

Crédito Vasco, 1869.

Banco de Burgos, 1869.

Crédito Comercial de Cadiz, 1866.

Compañía Gaditana de Crédito, 1867.

Crédito Comercial y Agrícola de Córdoba, 1867.

Crédito Leonés, 1869.

Crédito Comercial de Jerez, 1868.

Sociedad General Española de Descuentos, 1864.

Compañía General de Crédito en España, 1866.

Compañía General de Crédito, Depósito y Fomento, 1867.

Sociedad General de Crédito, 1868.

Crédito Ibérico, 1868.

Sociedad Española Mercantil e Industrial, 1868.

Banca de Madrid y Londres. 1869.

Compañía Internacional de Crédito, 1869.

Banco de Palencia, 1868.

Unión Mercantil, 1869.

Crédito Cántabro, 1869.

Crédito Comercial de Sevilla, 1867.

Crédito Castellano, 1867.

Sociedad de Crédito Industrial, Agrícola y Mercantil, 1866.

El crecimiento de la banca, a partir de 1856, se había realizado sobre unas bases deficientes, ya que el sistema tenía defectos estructurales, destacando la concentración



Universitat d'Alacant

219
Universidad de Alicante

⁴⁸ de riesgos en la actividad ferroviaria, lo que originó, entre otras razones, la crisis de 1866⁴⁹.

Los rasgos más acusados de la crisis pueden sintetizarse, no obstante, en la crisis de subsistencias, que aparece en la séptima década del siglo XIX, que compromete la balanza de pagos e incide en el descontento de las masas campesinas; el excesivo endeudamiento de las compañías de ferrocarriles, que provocó una cadena de suspensiones de pagos y quiebras. El encarecimiento del dinero, es decir, la contracción de su oferta visible desde los primeros años de la década, con los efectos del alza del tipo de interés, el deterioro de los valores bursátiles y recesión de la actividad comercial e industrial junto con el endeudamiento desmesurado del Estado y su incidencia sobre el presupuesto, que suponía intereses crecientes de la deuda exterior e incremento del déficit permanente, debido a la política militarista, son elementos a tener en cuenta a la hora de señalar los trazos de la crisis bancaria de 1866.

⁴⁸ ALVAREZ LLAND, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada..., op. cit., pág. 52.

⁴⁹ SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España..., cit., RDM, pág. 34, señala como origen un proceso de especialización bancaria prematuro.



Universitat d'Alacant

220
Universidad de Alicante

A éstas circunstancias, hay que añadir las que afectan al sistema desde el exterior, como la crisis algodonera mundial, producida por la guerra civil norteamericana, que provocó el encarecimiento del coste de producción textil, y obligó al cierre de muchas empresas; y, en último lugar, el hundimiento del propio sistema bancario español, que se había cimentado sobre las sociedades de crédito, cuyos activos estaban invertidos principalmente en el ferrocarril.

Las consecuencias de la grave crisis económica sufrida en 1866 rebasaron con mucho el campo económico, siendo probable que aquélla se configurara como el detonante central de la Revolución de 1868; revolución que llevaría en lo económico a una nueva política librecambista, a la apertura del país a la inversión extranjera y a la reforma del sistema monetario español⁵⁰.

⁵⁰ANDREU, J.M., y ARASA, C., Banca universal versus banca especializada..., op. cit., pág. 258 y ss.



4. Efectos de la denominada "fiebre del oro" en 1881.

Como consecuencia de la Revolución de 1868⁵¹, se impulsó una política librecambista⁵², abriendo el país a la inversión extranjera⁵³. La ley de 19 de octubre de 1869 declara libre la creación de bancos y sociedades de crédito, poniendo fin al período intervencionista, ya que, a partir de dicha disposición, para constituir cualquier sociedad, ya sea comercial o industrial, basta la escritura notarial y su inscripción en el registro mercantil. Se produce una situación reactivadora desde el punto de vista económico, considerándose brillante, sobre la que se

⁵¹Entre 1866 y 1868 se sitúa la dimisión de Alonso Martínez, la vuelta al poder de Narvaez -llamado por Isabel II-, su muerte en 1868 y el levantamiento de un grupo de generales contra la Reina, comandados por Serrano, dando origen al período denominado "sexenio revolucionario" (1868-1874); en éste período se produce la elección de Amadeo I, como Rey de España en 1871, su abdicación en 1873; la proclamación de la República y la Restauración en 1875.

⁵²COSTAS, A., El viraje del pensamiento político-económico español a mediados del siglo XIX: la "conversión" de Laureano Figuerola, en Moneda y Crédito, núm. 167, 1983, pág. 47, señala que Laureano Figuerola, de ser alumno aventajado de la escuela prohibicionista, acabará siendo el representante más caracterizado del grupo librecambista español, a la vez que impulsor y ejecutor de la reforma económica liberal de 1868; fue el autor del Arancel de 1869 (Arancel Figuerola), como Ministro de Hacienda del Gobierno Provisional, nacido de la Revolución de 1868.

⁵³MUÑOZ, J., El poder de la banca en España, Ed. Zero, Madrid, 1970, pág. 34.



Universitat d'Alacant

222
Universidad de Alicante

desarrolla el "sexenio revolucionario" y se asienta, después, la Restauración⁵⁴.

Las medidas liberalizadoras dan su fruto, reavivando la construcción del ferrocarril y favoreciendo la creación de instituciones bancarias. El problema de los bancos emisores se resolvió con el Decreto de 1874, dando el privilegio de emisión, con carácter de monopolio, al Banco de España⁵⁵. La creación de los nuevos bancos no iría dirigida hacia la empresa industrial, sino a la emisión de obligaciones y a la concesión de préstamos a los gobiernos municipales.

Dentro del conjunto de medidas liberalizadoras, adoptadas por el nuevo régimen, destaca la reforma del sistema monetario, consistente en hacer de la peseta la nueva unidad monetaria, cuyo valor es aproximadamente igual al del franco de la época⁵⁶, y alineando a España con la Unión Monetaria Latina, creada en 1865⁵⁷.

⁵⁴VICENS VIVES, J., Historia social y económica, op. cit., pág. 244.

⁵⁵ALVAREZ LLANO, R., ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada, op. cit., pág. 57.

⁵⁶FERNANDEZ PULGAR, C., y ANES GONZALEZ, R., La creación de la peseta en la evolución del sistema, op. cit., pág. 172.

⁵⁷KINDLEBERGER, Ch., Historia financiera de Europa, op. cit., pág. 204.



Universitat d'Alacant
223
Universidad de Alicante

En cuanto al sector bancario, se produjo un cierto auge en su creación, aumentándose en ésta época. De ésta forma se crearon el Banco de Castilla en 1871; el Banco General de Madrid, el Banco Popular Español, en Barcelona; y el Banco Hipotecario, fundado en 1872, con el privilegio de emitir obligaciones hipotecarias, con la condición de banco semioficial y con el compromiso de realizar un préstamo al Gobierno⁵⁸. En 1876, igualmente, se crea el Banco Hispano Colonial.

Estas circunstancias favorables, como la reanudación de la construcción ferroviaria y la entrada de capitales extranjeros, inciden en la creación de sociedades mineras como Riotinto y Peñarroya, industrias como Industrial Lanera de Tarrasa y Sabadell, compañías como la de Filipinas, en 1881 y sociedades de navegación como la Transatlántica, también de 1881.

El nuevo tratamiento dado al derecho concursal, en relación con la insolvencia de las compañías ferroviarias, que se refleja en la Ley de 12 de noviembre de 1869, en cuya discusión parlamentaria se considera a la legislación

⁵⁸ALVAREZ LLANOS, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada..., op. cit., pág. 59.



ordinaria de quiebra, que contiene el Código de Comercio de 1829, como inadecuado para resolver los problemas que plantea la quiebra de las compañías férreas, cuyas consecuencias trascienden los intereses privados que pudieran converger en la empresa⁵⁹, hace que la construcción férrea se acelere, originando un dinamismo económico, que recorrió el país. El decidido apoyo estatal a la construcción de los ferrocarriles, la afluencia masiva de capital y tecnología extranjeros, y la aportación de capital nacional, fueron decisivos. Los servicios suministrados por el ferrocarril, por otro lado, permitieron a otros sectores colocar sus productos en mercados más distantes y alejados; igualmente favorecieron la ampliación del volumen de ventas, muy limitado hasta entonces por la deficiencia del transporte⁶⁰.

El periodo de 1877 a 1886 se caracteriza en España por un crecimiento optimista debido, principalmente, a la exportación de minerales, vino y trigo españoles. La industria lanera se situó en los primeros lugares en Europa, y la apertura de los mercados del algodón dio

⁵⁹DUQUE DOMINGUEZ, J.F., La modernización del derecho concursal..., op. cit., pág. 146 y ss.

⁶⁰COMIN, F., Comentarios en torno al ferrocarril y el crecimiento económico español entre 1855 y 1913, en Rev. de Historia Económica, AÑO I, núm. 1, 1983, pág. 181.



origen a la denominada "euforia del algodón". Destacan en ésta época, envuelta en movimiento creador, la aparición de actividades industriales y comerciales, dando origen a complejos industriales y financieros, aunque en algunos casos tuviera carácter especulativo. Se produce a comienzos de 1877 un movimiento alcista para los valores de las compañías ferroviarias y bancarias⁶¹.

El sector bancario, situado ante la búsqueda de una estructura adecuada para la financiación del crecimiento económico, se reorganiza con mayor discrecionalidad⁶². Desde 1874 el desarrollo bancario se centra principalmente en tres núcleos, Madrid, Barcelona y País Vasconavarro.

La zona de Madrid tiene, como enclave bancario, unas características diferentes y peculiares por la existencia del Banco de España, la Administración Pública, el Tesoro y la recaudación de impuestos y la Bolsa⁶³, mientras que en el resto, se destaca una industria creciente, comercio

⁶¹VICENS VIVES, J., Historia social y económica..., op. cit., pág. 245.

⁶²TORTELLA CASARES, G., Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923), en Historia de España, dirigida por Tuñón de Lara, ed. Labor, Barcelona, 1981, pág. 28.

⁶³PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española, 6ª ed. 1983, Banco de España, pág. 22.



Universitat d'Alacant

226
Universidad de Alicante

marítimo importante y una agricultura relativamente desarrollada, por lo que la situación y las necesidades crediticias son distintas. Por otro lado, la concentración industrial que se produjo en el Norte de la Península, perfiló el poder financiero con la creación de bancos mixtos para financiar las nuevas empresas.

En Cataluña, en cambio, donde las instituciones financieras tenían un desarrollo imperfecto, debido a la reducida dimensión de las empresas, como sucediera con la industria textil, y a la despreocupada inversión en negocios de costes elevados y baja rentabilidad. Los banqueros catalanes, de corte conservador y negocios de tipo familiar, aferraban el capital a los textiles, considerados estables, y a los títulos ferroviarios, en decadencia⁶⁴.

El hecho de que el sistema financiero español se asiente sobre núcleos ligados a sectores productivos próximos a un régimen de protección más que a uno de competencia, así como la desaparición de la moneda oro⁶⁵,

⁶⁴CARR, R., España 1808-1939, Ed. Ariel, 7ª reimpr. 1979, pág. 394 y ss.

⁶⁵TORTELLA CASARES, G., El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central, en el Banco de España. Una historia económica, 1970, Madrid, pág. 292.



Universitat d'Alacant

227
Universidad de Alicante

hace aumentar la circulación monetaria y, ante la posibilidad de obtener altos beneficios ofrecidos por las sociedades bancarias, se produjeron movimientos especulativos que perjudicaron gravemente a la economía. El alza inmoderada de los títulos bancarios⁶⁶, empujada por el afán de realizar plusvalías en las acciones, sin que la economía real de las sociedades justificara su constitución, llevó al desastre de las cotizaciones en la bolsa.

La coyuntura favorable de los años setenta, como consecuencia de que los valores de las sociedades que sobrevivieron a la crisis de 1866 y a la absorción de los bancos provinciales de emisión por el Banco de España, experimentaron un alza continua lo que provocó la creación de nuevas entidades bancarias⁶⁷. Pero de muchas de las

⁶⁶ TEDDE DE LORCA, R., La banca privada española durante la Restauración (1874-1914), en la Banca ..op. cit.,pág. 278.

⁶⁷ Una vez creada la Bolsa de Madrid en 1831, y superada la crisis de 1847, se inicia en la bolsa una nueva etapa, donde los ferrocarriles, las inversiones extranjeras y el desarrollo de la empresa como sociedad anónima, provocan la presencia en el mercado bursátil de papel no estatal, principalmente títulos industriales. Pero es Barcelona, aun sin contar con bolsa oficial, el lugar donde se comerció con éstos valores industriales, ya que se había creado un grupo poderoso, llamado Salón de Revendedores, que tomaría después el nombre de Casino Mercantil y, sobre todo, el Bolsín catalán, de corte especulativo, instituciones que por otra parte, en 1915 darían origen a la Bolsa de Barcelona de carácter oficial. A través de la bolsa el dinero catalán se volcó en el papel industrial y ferroviario, aunque predominó la orientación hacia las obligaciones y la segura renta "del



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

228

creadas carecían de una mínima garantía y fiabilidad financieras, respondiendo su fundación al afán especulativo de entonces⁶⁶. Las sociedades de crédito existentes protagonizaron un nuevo impulso bancario, iniciándose un proceso bursátil alcista con fuertes dosis especulativas que creó un clima de euforia desatada; ésta situación provocó la entrada en 1881-1882 en la bolsa de los poseedores de liquidez en títulos de nuevas sociedades a altos precios y, en muchos casos, dirigidos por perfectos desconocidos⁶⁷.

El fenómeno inversor catalán tiene las características de su generalización y atomización, ya que se solicitaban títulos por todas las clases sociales. Se inicia en 1877 para los valores bancarios y de ferrocarriles, y llega a su cenit en 1881, fecha en la que muchos títulos doblan su valor de partida. Existe preferencia por los títulos de bancos y sociedades de crédito no sólo los tradicionales sino, incluso, de los recientes se disputan los

cupón" de la burguesía decimonónica (VICENS VIVES, J., Historia social y económica, ..op. cit., pág. 236, y SANCHEZ ANDRES, A., En torno al concepto, evolución y fuentes del derecho bursátil en el sistema jurídico español, RDM, 1931, pág. 21 y ss.).

⁶⁶ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, AEB, 1984, pág. 28 y ss.

⁶⁷ALVAREZ LLANO, R., R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada..., op. cit., pág. 63 y ss.



bolsistas⁷⁰. Es la época aparentemente brillante, a la que se denomina "fiebre del oro".

La euforia vivida durante éstos años se encuentra en 1885 con una etapa depresiva, que tiene su manifestación en la crisis de la Bolsa de París, que contagiaria a las demás, entre ellas a la de Barcelona. De forma inmediata, se produjo el deterioro de las acciones bancarias, con el cierre de gran parte de las sociedades de crédito. Por otra parte, la coyuntura alcista de 1881 había fomentado la creación de pequeños bancos en su mayoría dirigidos por personas desconocidas, que aprovechaban los beneficios líquidos proporcionados por el movimiento alcista especulativo, pero la insuficiencia de capital, puesta de manifiesto de forma inmediata, y el inmoderado deseo de ganar dinero, y ganarlo demasiado deprisa, determinarían igualmente la caída de éstas nuevas entidades⁷¹.

⁷⁰TEDE DE LORCA, R., La banca privada española durante la Restauración..., op. cit., pág. 63 y ss.

⁷¹La creación de nuevos bancos se manifiesta de forma notable, ya que entre 1881-1882, se crearon y fundaron 42 bancos, de los que 28 lo fueron en Barcelona, plaza de indudable primacía financiera, y a la que afectó principalmente la crisis (SANCHEZ ANDRES, A., Las crisis bancarias en España..., cit., pág. 37.)

La crisis de 1881-1882⁷², debida en su origen a la situación de la Bolsa de París⁷³, por sus efectos sobre los títulos de sociedades españoles, principalmente ferroviarias, posiblemente tuviese otras causas⁷⁴, como el contagio psicológico y, en gran manera, la estructura de la banca y del resto de la economía española⁷⁵. La crisis de la bolsa, por las dificultades que los poseedores de acciones bancarias tuvieron para recibir dinero sobre la garantía de las mismas, debido al exceso de oferta, produjo en primer lugar, un descenso de los títulos en su cotización y, en seguida, alarma y pánico, manteniéndose ésta situación hasta 1886. Entre 1880 y 1887 quebraron y desaparecieron 26 bancos de los que se habían fundado en ésa

⁷²CUERVO, A., Las crisis bancarias en España, 1977-1985, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pág. 16, señala que la crisis de 1882 es la primera gran crisis bancaria en España, debido a la caída de las cotizaciones de la Bolsa de Barcelona.

⁷³ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada en España..., op. cit., pág. 63.

⁷⁴MATEO DEL PERAL, D., Aproximación al estudio sociológico de las autoridades económicas de España (1868-1914), en la Banca Española en la Restauración, Tomo I, pág. 37, Madrid, 1974, ..hace referencia a las incidencias políticas en la vida económica, señalando que a finales del siglo XIX, además de los negocios ferroviarios constituirán un polo atractivo para la actividad económica de los grandes políticos las sociedades de crédito y los bancos, lo que pone de manifiesto la interrelación entre política y bancos y entre las distintas entidades crediticias.

⁷⁵TEDDE DE LORCA, R., La banca privada española durante la Restauración... en Banca Española en la Restauración..., cit., pág. 283.



época.

A continuación, se relacionan los bancos españoles creados y liquidados entre 1874 y 1887⁷⁴:

Cuadro IV

Bancos españoles creados y liquidados entre 1874 y 1886.

Banco de Tarragona	-	1884
Banco Popular Español (Barcelona)	-	1884.
Banco de la Riqueza Pública de España (Barcelona)	1880	1880
Banco Agrícola de España (Madrid)	1881	1883
Crédito del Comercio y la Industria (Barcelona)	1881	1883
Banco Ibérico (Barcelona)	1881	1884
Banco Peninsular Ultramarino (Valencia)	1881	1885
Banco Provincial de Valencia	1881	1885
Banco Financiero (Barcelona)	1881	1883
Banco de Fomento de Barcelona	1881	1883

⁷⁴Confeccionado en base a los datos aportados por ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada.., cit.,pág. 69 y TEDDE DE LORCA, P.,La banca española durante la Restauración (1874-1914); TORTELLA CASARES, G.,Evolución del sistema económico español de 1856 a 1868, Ensayos sobre la economía española a mediados del siglo XIX, ed. Banco de España, 1970.

Banco Romano de Madrid	1881	1887
Banco de Mataró	1882	1883
Banco Mallorquín (Palma)	1882	1884
Banco de Gerona	1882	1884
Banco de la Propiedad (Barcelona)	1882	1884
Banco Universal (Barcelona)	1882	1884
Banco de Lérida	1882	1885
Sociedad General de Banca (Barna)	1882	1884
Banco de las Baleares (Palma)	1882	1884
Banco Regional de Igualada	1882	1887
Sociedad General de Descuento y Préstamos (Madrid)	1882	1883
Banco Familiar (Madrid)	1882	1883
Centro General de Préstamos y Depósitos (Barcelona)	1882	1886
Banco la Antigua España (Madrid)	1882	1883
Crédito Catalán (Barcelona)	1883	1886



5. Incidencia en el sistema bancario español de las consecuencias de la gran depresión.

Los distintos episodios que en el ámbito bancario dieron lugar a situaciones de crisis, en el último cuarto del siglo XIX, fueron resueltos por sistemas tradicionales y, en algún caso, con ayudas del Banco de España y por el propio sector. Antes de finalizar el siglo XIX, en 1890, tuvo lugar una nueva crisis bancaria, que afectó al sistema financiero español⁷⁷. Se produce un acontecimiento de que tiene su influencia en el espacio financiero, como es la pérdida de las últimas colonias en 1898, que origina la repatriación de capitales⁷⁸. El sector bancario cambia de

⁷⁷Después de la crisis de 1881-1882, en la que el sector bancario quedó malparado, con la de 1890 desaparecieron bancos como el Banco de Cataluña, el Crédito General de Ferrocarriles, el Crédito Español, el Banco General de Madrid y el Banco Español Comercial. La crisis se manifiesta ante el anuncio de la suspensión de pagos y liquidación de la Casa Baring, importante firma bancaria de Londres, que provocó el pánico, teniendo que acudir en su ayuda el Banco de Londres. El origen se debió a dificultades financieras de algunos países deudores a países de economías desarrolladas, y a la escasez de liquidez.

⁷⁸En 1898 se puso de manifiesto la debilidad de España como potencia naval, que dio origen al "desastre": la derrota a manos de un país extranjero, Estados Unidos de América, y la pérdida de los restos del imperio colonial: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (CARR, R., España..., op. cit., pág. 365.



Universitat d'Alacant

234
Universidad de Alicante

signo⁷⁹, y de acuerdo con las nuevas tendencias y módulos, se crean instituciones bancarias con fuerte capital social⁸⁰, redes de sucursales aptas para realizar actividades típicas de banca mixta, apreciándose un crecimiento espectacular de bancos.

Por tanto, el periodo 1882-1894 presenta una coyuntura adversa para la banca privada, caracterizada por las circunstancias siguientes: la crisis del mercado de capitales de 1882, la depresión de la actividad real de la economía española entre 1883 y 1890, y la restricción de la base monetaria en los primeros años del decenio de 1890⁸¹. A pesar de las dificultades y problemas que aquejaron a las sociedades crediticias y bancos, durante los últimos años del siglo XIX, se mantuvieron algunos y se crearon otros.

Se crea el Banco Hispano Americano, en 1900, dedicado a préstamos a corto plazo; el Banco de Vizcaya, en 1901, relacionado con la industria eléctrica, y el Banco Español de Crédito, en 1902, vinculado al sector del ferrocarril,

⁷⁹ TEDDE DE LORCA, P., La banca privada española durante la Restauración (1874-1914), op. cit., pág. 326 y 329.

⁸⁰ ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis..., op. cit., pág. 29 y ss.

⁸¹ TEDDE DE LORCA, P., Banca privada y crecimiento económico en España (1874-1913), en Papeles de Economía Española, núm. 20 (1984), pág. 174.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

235

industrias eléctricas, actividades de seguros, de navegación, minería e industrias químicas⁸². También se crearon bancos menores como el Banco de Comercio, ligado al Banco de Bilbao; el Banco Guipuzcoano, fundado en 1899; el Banco Asturiano y Banco Asturiano de la Industria y del Comercio; el Banco de Valencia, creado en 1900; el banco de Vitoria y el banco Castellano, el Banco de Burgos y el banco de Cartagena; asimismo en 1901, se crearía en Bilbao el Crédito de la Unión Minera.

Los acontecimientos coloniales, con la repatriación de capitales⁸³, la incorporación a la actividad económica de nuevas iniciativas industriales, ligadas a los sectores eléctrico, minero y de químicas, y la orientación nacionalista del capitalismo español, marcan un momento decisivo en la historia de la banca española, cuyas consecuencias se traducen en la creación de nuevos bancos de carácter nacional y condición de banca mixta, y en la

⁸²SANCHEZ ALBORNOZ, N., España hace un siglo, Cap.8, se refiere a las dificultades por las que atravesaba el Crédito Mobiliario para emprender un proyecto que afectara a la regeneración económica de la nación y a la creación de un banco, en cooperación con el Banque de París, para el que ya se había elegido el nombre de Banco Español de Crédito; la crisis de 1881 impidió que se concretara el proyecto, que no fue posible hasta 20 años después de 1902.

⁸³TEDDE DE LORCA, P., La banca privada española..., op. cit., pág. 349.



Universitat d'Alacant

236
Universidad de Alicante

⁸⁴ expansión de actividades financieras .

El comienzo del siglo XX convierte a la banca en el principal intermediario financiero del sistema económico español, coincidiendo en que la economía ha dado un giro hacia principios más proteccionistas. Las entidades de crédito son las vías de canalización de los recursos, desplazando a la banca extranjera que, a lo largo del siglo XIX, había dominado el panorama económico. La banca privada, configurada como banca mixta, amplía sus posibilidades de actuación como banca comercial y banca industrial, con operaciones de préstamos a corto y a largo plazo, y comienza a "sustituir" a la banca extranjera en la creación y promoción de la industria nacional⁸⁵.

⁸⁶ La expansión bancaria tiene unas características , como son la localización geográfica en la zona Norte y en Madrid, la creciente concentración de capital bancario , mediante fusiones y absorciones de pequeñas entidades por

⁸⁴ROLDAN, S., y GARCIA DELGADO, J.L., La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920, Tomo II, CECA, Madrid, 1973, pág. 166 y ss.

⁸⁵OLARIAGA., L., El dinero.II. Organización monetaria y bancaria, pág. 160.

⁸⁶RODENAS, C., La banca valenciana: una aproximación histórica, ed. Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1982, pág. 58 y ss.



Universitat d'Alacant

237
Universidad de Alicante

parte de los grandes bancos, la expansión de éstos bancos mediante la apertura de sucursales en toda la geografía española, la captación de recursos a fin de hacer una inversión selectiva en aquéllas áreas geográficas o sectores productivos que ofrecen mejores expectativas de beneficio, y el crecimiento de la actividad bancaria de sociedades extranjeras.

Cuadro V

Relación de bancos existentes en 1901, en forma de sociedades anónimas⁹⁷:

Banco de España
Banco Hipotecaria
Banco de Burgos
Banco Castellano (Valladolid)
Banco de Castilla (Madrid)
Banco Hispano Americano
Crédito Mobiliario (Madrid)
Banco Mercantil de Santander
Banco de Santander
Banco Hispano Colonial

⁹⁷ROLDAN, S., y GARCIA DELGADO, J.L., La formación de la sociedad capitalista... op. cit., pág. 173, incorpora una relación de bancos existentes en España en 1901; la relación está recogida de la publicación y trabajo señalados.



Universitat d'Alacant
238
Universidad de Alicante

Banco de Barcelona
Banco de Préstamos (Barcelona)
Crédito Mercantil (Barcelona)
Agrícola Catalán (Barcelona)
Catalana General de Crédito
Crédito y Docks (Barcelona)
Banco Comercial (Barcelona)
Banco de Reus
Banco Soller
Banco de Sabadell
Banco de Tortosa
Banco de Tarrasa
Banco Villanueva
Banco de Valls
Banco de Mahón
Crédito Balear
Fomento Agrícola
Banco de Bilbao
Banco de Vizcaya
Banco de Comercio
Compañía Aurora
Banco Guipuzcoano
Banco de Vitoria
Crédito Navarro
Banco Asturiano



Banco de Gijón

Banco de Vigo

Crédito Industrial Gijonés

Banco de Andalucía

Banco de Cartagena

Banco de Valencia

Banco de Crédito (Zaragoza)

El inicio de la guerra en 1914 plantea situaciones de incertidumbre e inquietud al sector bancario⁸⁸. Una vez superado el impacto negativo, dura prueba para el endeble todavía sistema financiero⁸⁹, se produce un movimiento de expansión, con la creación de numerosos bancos. La excepcional coyuntura económica española durante los años de la guerra, hace posible un ciclo de crecimiento del conjunto de las actividades financieras que afectaría, en

⁸⁸En Cataluña se cierra la Bolsa y en Bilbao se plantea la continuidad del Crédito de la Unión Minera, entidad bancaria de fuerte arraigo en la zona, que cierra sus puertas en septiembre de 1914, por suspensión de pagos. Las gestiones favorables de las distintas fuerzas económicas de la región, dirigidas por la Cámara de Comercio de Bilbao y la cooperación del Banco de España, en una de sus primeras actuaciones como banco de bancos, hizo que a finales de 1915 se levantara la suspensión de pagos y se reanudaran las actividades BALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias..., op. cit.,pág. 30).

⁸⁹ALVAREZ LLAND, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada...,op. cit.,pág. 87.



primer lugar, a la banca extranjera y, después, a la banca privada española.

La banca extranjera, durante los primeros años de la guerra, va a incrementar su presencia en España debido, principalmente, a la neutralidad española, su situación geográfica privilegiada para el comercio internacional, el favorable tratamiento fiscal y mejores intereses, así como el hecho de que la banca extranjera sirve desde España los intereses de los respectivos países⁹⁰. Al finalizar la guerra, la banca extranjera entra en regresión, siendo sustituida por la banca nacional.

Por lo que respecta al desarrollo de la banca española en la época, se concreta en la creación de nuevos bancos y ampliación de sucursales y agencias.

⁹⁰Las expectativas favorables para la banca extranjera hace que se pase de 7 bancos en 1916 a 13 en 1922, absorbiendo 7 bancos extranjeros la quinta parte del negocio bancario en España. Se da la paradoja de que los bancos extranjeros actúan con más capital de aquél con el que actúan (ROLDAN, S., y GARCIA DELGADO, J.M., La formación de la sociedad..., op., cit., pág. 192.).



Cuadro VI

Número de bancos en funcionamiento entre 1915 y 1921.

año	numero
1915	52
1916	47
1917	56
1918	72
1919	73
1920	91
1921	93

Cuadro VII

Relación de bancos creados entre 1914-1920, existentes al 31 de diciembre de 1920.

nombre	fecha constitución	domicilio
Banco Español de Africa	30-10-1916	Madrid
Banco Vasco	29-11-1917	Bilbao
Banco de La Coruña	8-12-1917	La Coruña
Banco Urquijo	1-01-1918	Madrid
B. Minero Ind. de Asturias	9-04-1918	Oviedo
Banco Urquijo Vascongado	12-07-1918	Bilbao
Banca López Quesada	30-08-1918	Madrid
Banco Agrícola Comercial	15-11-1918	Bilbao
Banco de Palafruguell	1919	Gerona

Banco Urquijo Catalán	25-05-1919	Barcelona
Banco de Granollers	12-07-1919	Granollers
Banco Marsans	13-12-1919	Barcelona
Banco Central	16-12-1919	Madrid
Banco Comercial Tarragona	1919	Tarragona
Banco de Castellón	1920	Castellón
Banco de Oviedo	1920	Oviedo
Banco Oeste de España	1920	Salamanca
Banco de los Gremios	21-02-1920	Madrid
Banco de Cuenca	23-02-1920	Cuenca
Banco de Madrid	1-04-1920	Madrid
Banco de Torrelavega	12-05-1920	Torrelavega
Banco Urquijo de Guipúzcoa Sebastián	26-05-1920	San
Banco Calamarte	1-06-1920	Madrid
Banco Sainz	7-06-1920	Madrid
Banco de Cataluña	23-06-1920	Barcelona
Banco Hispano Suizo	12-10-1920	Madrid
Banco Crédito Industrial	16-10-1920	Madrid
Banco Gijonés de Crédito	9-12-1920	Gijón
B.Germánico de América Sur	30-12-1920	Madrid

Pero el proceso expansionista y el crecimiento acelerado, al no ir acompañados por la incorporación de sistemas organizativos más ágiles, producen una crisis de crecimiento y adaptación, que a partir de 1920 afectó a la banca española. Entre sus causas, pueden señalarse⁹¹ la especulación en moneda extranjera, la concesión de grandes créditos garantizados con bienes o títulos de valor dudoso, la existencia de multiplicidad de sucursales, incumplimiento de los límites de interés de las cuentas corrientes y la organización formulista de la banca, en agrupaciones del Norte, Centro y Este, pero sin efectiva solidaridad o comunicación entre ellos.

La manifestación de la crisis se produce en Cataluña, donde suspenden pagos el Banco de Tarrasa y el Banco de Barcelona⁹². La quiebra del Banco de Barcelona resulta llamativa⁹³, apuntándose causas diversas, como la política

⁹¹CEBALLOS TERESI, J.G., Historia económica, financiera y política de España en el siglo XX, Tomo V, pág. 343.

⁹²Barcelona, al ser la plaza española donde más íntima relación tiene con Europa y América y, debido a su movimiento industrial y mercantil, la que mayor volumen de capital circulante necesita para el pago de materias primas y jornales, al manifestarse la falta de capital disponible, se produce el pánico (RIU, E., La crisis económica actual, art. cit., en Rev. Nacional de Economía, núm. 26, pág. 22).

⁹³El 27 de diciembre de 1920 se produce la suspensión de pagos del Banco de Barcelona, prestigiosa y antiquísima entidad, que había sorteado las crisis y dificultades desde su fundación en 1844, por las que había pasado el sistema bancario español. Su quiebra, al igual que sucediera a



Universitat d'Alacant

244
Universidad de Alicante

nefasta llevada a cabo consistente en fomentar la especulación y la emigración de capitales, falta de competencia técnica, ineptitud de los administradores y desorden en las operaciones, desarrollo de operaciones anacrónicas en el orden práctico y concesión excesiva de créditos⁷⁴. Realmente, la suspensión de pagos del Banco de Barcelona deriva de la propia estructura de la región. Más de un tercio del capital y del número de empresas industriales españolas, en los años veinte, radican o tienen su centro de actividad en Barcelona, pero la dimensión media de las empresas catalanas es inferior a la de otras regiones. No existen grandes empresas, sino muchas empresas pequeñas y medianas con dirección individual o familiar, sin que se haya desarrollado el crédito industrial, ya que han predominado los bancos comerciales

mediados del siglo XIX, con las quiebras de las compañías de ferrocarril, que dieron origen a la Ley de 12 de noviembre de 1869, fue la que condicionó la promulgación de la Ley de 26 de julio de 1922 de suspensión de pagos.

⁷⁴CABANA, F., El punt d'arrancada de la gran banca espanyola, en Banca Catalana, núm. 1 (junio 1966), pág. 50; RIU, E., La crisis bancaria de Barcelona, en Rev. Nacional de Economía, 4 dic., 1920, Madrid, pág. 1609; KISCHNER, F., La suspensión de pagos del Banco de Barcelona, Rev. Nacional de Economía, núm. 27, Madrid, 1921, pág. 220; CEBALLOS TERESI, J.G., Historia económica, op. cit., Tomo IV, pág. 358; BELTRAN, J., La suspensión de pagos del Banco de Barcelona, Notas del Informe sobre la nulidad del convenio, Barcelona, 1923; HART RODES, J., La banca catalana y el nacionalismo, Rev. Nacional de Economía, núm. 42, Barcelona, 1923, pág. 141; también, CABANA, F., Historia del Banco de Barcelona, 1844-1920, Barcelona, 1978, pág. 229.



de depósitos y préstamos a corto plazo.

La expansión de la banca en los años 1915 y 1920, y la crisis que siguió, evidencia la inadecuación del sistema financiero para la nueva situación, derivada de la guerra. La Ley de Ordenación Bancaria de 28 de diciembre de 1921⁷⁵ se propone terminar con los individualismos de la organización bancaria⁷⁶. La desconexión existente entre la banca privada y el Banco de España, y la falta de coordinación entre las entidades de crédito, son efectos notorios del sistema bancario a eliminar, ya que tanto el Banco de España como la banca privada, a pesar de la distinta función, han de actuar de forma coordinada para mejorar el crédito al servicio de la economía del país⁷⁷.

⁷⁵La Ley de 1921 da un carácter unitario al sistema bancario, concede la prórroga del monopolio de emisión al Banco de España, y crea organismos tendentes a coordinar las entidades de crédito, como la Comisaría de Ordenación de la Banca privada y el Consejo Superior Bancario, y se concede al Banco de España la facultad de inspección de la banca privada.

⁷⁶PEREZ DE ARMIRAN, G., Legislación bancaria española..., op. cit., pág. 24 y 28.

⁷⁷Discurso de Don Francisco Cambó en el Congreso de los Diputados el día 26 de octubre de 1921. Presentación del Proyecto de Ley. Francisco Cambó. Ministerio de hacienda.



Universitat d'Alacant

246
Universidad de Alicante

La Ley de 1921⁹⁸ pretende establecer mecanismos de defensa y protección del ahorro financiero depositado en los bancos mediante normas que regulan la autorización para usar el nombre de banco y banquero, capital mínimo, publicidad de balances, posibilidad de establecer coeficientes, tarifas de condiciones mínimas y régimen de sanciones⁹⁹.

A partir de la promulgación de la Ley de 1921 se reforzó la intervención sobre el sistema bancario¹⁰⁰, y al mismo tiempo se crean algunas entidades paraestatales de crédito, orientadas hacia sectores prioritarios de la economía del país, como la agricultura, el sector industrial o el inmobiliario¹⁰¹.

⁹⁸TORTELLA CASARES, G., El Banco de España entre 1829-... op. cit., pág. 303, señala que es la primer ley bancaria que regula al Banco de España como banco central y a la banca privada como banca privada.

⁹⁹ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada... op. cit., pág. 97.

¹⁰⁰MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorro... op. cit., pág. 78 y ss.

¹⁰¹Junto a los bancos ya existentes, el Banco de Crédito Hipotecario (1872) y el Banco de Crédito Industrial (1920), se crearon el Banco de Crédito Local (1925), el Servicio Nacional de Crédito Agrícola (1925), y el Banco Exterior de España (1928), cuadro que se completaría con otras instituciones, nacidas a raíz de la guerra civil, que constituyen el cuadro vigente de instituciones oficiales de crédito.



Universitat d'Alacant

247
Universidad de Alicante

Durante éste período la banca privada española resistirá de forma satisfactoria la crisis mundial iniciada en 1929¹⁰² que, en cambio, provocaría la quiebra de un 30 por ciento del sistema bancario en Estados Unidos de América¹⁰³, y la suspensión de pagos de muchos grandes bancos europeos¹⁰⁴. Esta situación tuvo su incidencia en la economía española, experimentando dificultades y produciéndose, no obstante, quiebras en algunas entidades crediticias.

¹⁰²Parece que las causas que originaron lo que se denomina la gran depresión, se encuentran en un movimiento especulativo de tierras en Florida, consecuencia de los años de prosperidad vividos en Estados Unidos entre 1922 a 1924, traducido en la Bolsa de Nueva York y puesto de manifiesto el 24 de octubre (jueves negro) de 1929 en que, de forma brusca, ante las expectativas de disminución de la actividad económica y el deterioro de los resultados de las empresas industriales, cayeron los valores bursátiles, arruinando a millones de inversores y cundiendo el pánico. En 1933, de 12.000 bancos que funcionaban en Estados Unidos, habrían quebrado 6.000, por lo que una de las primeras medidas adoptadas por F.D.Roosevelt, al asumir la presidencia, en enero de 1933, fue enviar al Congreso un proyecto de reforma bancaria (TAMAMES, R., Introducción a la economía internacional, Alianza Ed. 1983, pág. 217 y ss.

¹⁰³NERE, J., Les crises économiques au XXe siècle, Armand Colin Ed., Paris, 1989, pág. 15., sobre las causas de la crisis de 1929.

¹⁰⁴MORILLA CRITZ, J., La crisis económica de 1929. Ed. Pirámide, Madrid, 2ª ed, 1988, pág. 150 y 151.



II. Crisis bancarias en la década 1977-1985.

1. Crisis empresariales como fenómeno actual.

Las crisis empresariales suponen que el empresario no puede atender a sus obligaciones¹⁰⁵, pierde la confianza en el mercado y se ve abocado a una solución traumática, consistente en la liquidación de la empresa mediante la entrega de su patrimonio para el pago de sus deudas a los acreedores¹⁰⁶. El empresario acepta ésta situación, como parte de las reglas del juego, por su propia iniciativa o a instancias de sus mismos acreedores¹⁰⁷.

¹⁰⁵LOCATELLI, P., Premesse allo studio delle "cause", o "fattori", dell'insolvenza: amministrazione controllata e risanamento dell'impresa, en Il Diritto Fallimentare e delle Società Commerciale, 1979, Parte I, pág. 307., señala las causas y factores de insolvencia de las empresas, como excesivo costo de trabajo y del dinero, descapitalización de la empresa, crisis del mercado interno y pérdida de competitividad.

¹⁰⁶BISBAL, J., La empresa en crisis y el derecho de quiebras, Studia Albornotiana, núm. II, Bolonia, 1986, pág. 25 y ss.

Para el examen de las situaciones de quiebra vid. GARRIGUES, J., Curso de Derecho Mercantil, II, 6ª ed. 1974, pág. 369 y ss; URIA, R., Derecho Mercantil, 11ª ed. 1976, pág. 801 y ss, y ed. 17ª, 1990, sobre la regulación jurídica de la insolvencia del empresario, pág. 893 y ss; BROSETA, M., Manual de Derecho Mercantil, Tecnos, 6ª ed., 1985, pág. 645 y ss; SANCHEZ CALERO, F., Instituciones de Derecho Mercantil, Edersa, 13ª ed. 1988, pág. 547 y ss.



La crisis de empresas, en los últimos tiempos, se han convertido en un hecho cotidiano, desvinculando el carácter punitivo que dicha situación suponía anteriormente¹⁰⁸. Especialmente, en la última década en España, debido a la crisis existente, se hayan producido más situaciones de crisis empresariales que durante los años del presente siglo.

Pero la crisis económica, y por tanto de las empresas, actualmente es un problema en cuya solución confluyen intereses distintos¹⁰⁹. La misma solución tiene diversas vertientes: una, económica que incide en todo un sector, y otra, jurídica consistente en la utilización de los instrumentos legales para resolver las crisis empresariales, desde la perspectiva y con las soluciones que el derecho tiene. Es en éste campo, en el jurídico donde se ha avanzado despacio, ya que en ocasiones, se ponen en evidencia carencias que obligan a buscar soluciones por la vía extralegal, mediante pactos y convenios ajenos al derecho, para no ajustarse al

¹⁰⁸BOSIGNORI, A., Inattualità del fallimento, Dir. Fall., 1978, I, pág. 437; SANTARELLI, U., Per la storia del fallimento nelle legislazioni italiane della età intermedia, CEDAM, Padova, 1964, pág. 118., ponen de manifiesto el carácter punitivo que tuvo la quiebra, en su concepto primitivo.

¹⁰⁹ROJO, A., Crisis de la empresa y procedimientos concursales, AAM del Notariado, T. XXIV, 1980, pág. 250 y ss.



Universitat d'Alacant

250

Universidad de Alicante

procedimiento que las instituciones concursales configuran. Esto hace pensar que la solución prevista en las instituciones jurídicas, dictadas el efecto, se encuentra alejada de la realidad¹¹⁰.

El sistema tradicional establece la quiebra de la empresa¹¹¹ como medio para la satisfacción de los

¹¹⁰BISBAL, J., Los fines del sistema concursal. Una aproximación económica al derecho de quiebras, Rev. Jur. de Cataluña, núm. 3 (1984), pág. 21 y ss., único tratamiento durante mucho tiempo; DUQUE DOMINGUEZ, J., Reflexiones fundamentales sobre el régimen de la crisis económica de la empresa y sobre su reforma, Anuario Der. Civil, Tomo XXIII, 1980, (enero-marzo), pág., solución central del sistema español.

¹¹¹VICENT CHULIA, F., El contenido de nuestras instituciones concursales y las actuales perspectivas de reforma, en Rev. Jur. de Cataluña, núm. 3 (1979), pág. 173., dice que nuestro ordenamiento, además de ser anacrónico y disperso, en materia concursal, es esencialmente oscuro en la solución de los problemas más importantes.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

251

acreedores legítimos mediante la liquidación de la empresa, en el supuesto de que una vez declarada la quiebra por el Tribunal, el comportamiento del deudor es fraudulento. Esta solución se recoge en el Código de Comercio de 1829; el Código de Comercio de 1885¹¹², elaborado en la época de la

¹¹²Artículos 870 al 941 del Código de Comercio de 22 de agosto de 1885; Libro IV, artículos 1.001 al 1.117, del Código de Comercio de 30 de mayo de 1929; artículos 1.318 a 1.396 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de 3 de febrero de 1881. En

codificación, contempla como básica la confianza del comerciante individual, para el desarrollo de su actividad. Esta situación no debe confundirse con la simple suspensión de pagos, que prevé el convenio con los acreedores y la posibilidad de la conservación de la empresa. Desaparecida la confianza, debía a su vez, desaparecer el comerciante del mercado. No se había producido aún la emancipación del titular de la empresa respecto a la misma¹¹³. La mayoría de la doctrina considera que el modelo sobre el que se realiza la codificación ha perdido su vigencia y está periclitado, ya que actualmente las relaciones económicas y sociales son otras, por lo que aparecen en la empresa intereses nuevos, que hacen de los intereses de los acreedores una parte de las obligaciones a atender¹¹⁴.

Las instituciones concursales que contempla el ordenamiento jurídico, son la declaración de quiebra, en la

cuanto a la Suspensión de Pagos, la Ley de 26 de julio de 1922 y el artículo 170 de la Ley de Régimen Jurídico de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951, y artículo 260 y ss., de la Ley de Sociedades Anónimas (Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre); BISBAL MENDEZ, J., La empresa en crisis y el derecho de quiebras, Studia Albornotiana, Bolonia, 1986.,pág. 123.

¹¹³ROJO, A., Crisis de la empresa y procedimientos concursales, AAMN, T. XXIV, 1980, pág. 255 y ss.

¹¹⁴El Decreto de 20 de octubre de 1969 permite la administración judicial de embargadas, a través de la conservación de la empresa por el interés general.



que se establece la liquidación de la empresa para satisfacer a los acreedores, como regla general; y un sistema preventivo, como excepción, configurado en el procedimiento de suspensión de pagos. Al legislador de hoy día se le plantea el reto de superar el desfase existente entre la legalidad y la propia realidad. En el proceso de crisis de la empresa, a pesar de los intereses legítimos de los acreedores, pueden aparecer otros intereses, que obligan a mantener y conservar la misma. Estos intereses se encuentran inmersos en el interés general o colectivo. La solución de liquidar la empresa no supone en éstos casos ser la mejor, por lo que es necesario buscar otras que pasan necesariamente por el mantenimiento de la empresa y de sus puestos de trabajo¹¹⁵.

El ordenamiento jurídico español, ante la crisis económica de la empresa, regula un procedimiento concursal que establece dos opciones: la quiebra, consistente en el medio para liquidar la empresa; y la suspensión de pagos. A través de alguno de éstos sistemas se han de sustanciar las fases de

¹¹⁵ROJO FERNANDEZ-RIO, A., Crisis de la empresa y procedimientos... op. cit.,pág. 256; y especialmente, MISCIONE, M., Crisi e lavoro: immortalità della grande impresa?, Riv. del Dir. Commerciale e delle Obligazioni, Anno LXXXII, 1984, pág. 316.

la crisis¹¹⁶, lo que significa que cualquier solución ha de remitirse a las disposiciones legales. Ultimamente mediante el desarrollo del derecho paraconcursal se practica un sistema que satisface el interés de los acreedores, consistente en llegar a pactos extrajudiciales, fuera de los procedimientos concursales clásicos, considerando que la liquidación no sea el mejor sistema¹¹⁷, lo que obliga a plantear la reforma, en profundidad, de los instrumentos legales existentes, o a dar validez jurídica a éstas situaciones. El tratamiento jurídico de las crisis empresariales ha cambiado con el paso del tiempo¹¹⁸, porque, en épocas anteriores, han tenido

¹¹⁶FERRI, G., Il C.D. uso alternativo delle procedure concursuali, in Problema attuali dell'impresa in crisi, Padova, CEDAM, 1983, pág. 124 y ss., señala razones que sugieren la necesidad de utilizar otros sistemas.

¹¹⁷ROJO FERNANDEZ-RIO, A., El estado de crisis económica, pág. 126 y ss., Jornadas sobre la reforma del Derecho Concursal español, Ed. Civitas, Madrid, 1982; BISBAL MENDEZ, J., La empresa en crisis y el derecho de quiebras, Studia Albornotiana, Bolonia, 1986, pág. 244 y ss., señala, referido al ordenamiento francés, a través de la reforma concursal francesa de 1985 producida por la Ley núm. 85/98 de 25 de enero de 1985, que incluye tres fines: la conservación de la empresa, el mantenimiento del empleo y la satisfacción del pasivo, a través de un procedimiento consistente en la elaboración de un plan de reestructuración de la empresa para conservarla, o, si el estado es de desguace, su liquidación; igualmente, en pág. 252 y ss., hace referencia al ordenamiento italiano, que a través de la Legge núm. 95/1979, introduce la "amministrazione straordinaria" como medio de evitar la liquidación de una determinada categoría de empresas.

¹¹⁸SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias y la crisis del derecho concursal, Rev. Der. Banc. y Burs., núm. 11, pág. 534.



importancia intereses distintos a los que ahora se consideran objeto tutela jurídica.

No es solución, por la incidencia de la crisis de algunos sectores en intereses específicos, como en el caso de las crisis de los bancos, liquidar la empresa, sino más bien, elaborar los medios para establecer qué elementos de los sectores y de las empresas hay que conservar, y cuáles son los que deben desaparecer o transformarse. Es el ordenamiento jurídico el que debe desarrollar soluciones para el salvamento, saneamiento y reorganización de las empresas en crisis, situación que se da en todas las economías de mercado¹¹⁹. El procedimiento que ha existido, en casos de crisis, basado en la responsabilidad del deudor con todos sus bienes del cumplimiento de sus obligaciones, es el de la quiebra; se satisface a los acreedores con la liquidación de la empresa. O bien, el procedimiento de la suspensión de pagos, a través del que se intenta, en prevención de la quiebra, mediante el convenio con los acreedores, aplazar los pagos o rebajar las exigencias de los acreedores.

Ambos, con sus exigencias formalistas, rigor extremado e inadecuación a la realidad económica del momento actual, así

¹¹⁹ROJO, A., El estado de la crisis económica...cit, pág. 133 y ss.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

256

como la utilización de los mismos, encubriendo situaciones diversas, han provocado la aparición de otros procedimientos, que se concretan en convenios extrajudiciales¹²⁰. Esta circunstancia y la utilización abusiva del procedimiento de suspensión de pagos que, en ocasiones, encubre verdaderas quiebras, ha perjudicado el interés de los acreedores y el interés general.

La habilitación de formas legislativas tendentes al mantenimiento de las empresas en crisis¹²¹, a costa muchas veces de los intereses de los acreedores, debido a la importancia, magnitud y conveniencia de la empresa o del sector, se ha producido desde mediados del siglo XIX. Estas normas han proliferado sobre todo para determinados sectores básicos, por la incidencia en el colectivo interés de la sociedad, como son la legislación específica dictada para los ferrocarriles, empresas siderometalúrgicas, textiles, construcción naval y sector bancario.

¹²⁰OLIVENCIA RUIZ, M., Los sistemas económicos y las soluciones jurídicas al estado de crisis empresarial, en Jornadas..., cit, pág. 111 y ss.

¹²¹CASTELLI-AVOLIO, G., Crisi dell'impresa industriale, trasferimento d'azienda e tutela dell'interesse pubblico, Riv. del Diritto Commerciale e delle Obligazione, 1984, anno LXXXII, pág. 178; y FRANCISQUELLI, R., L'apprendista stregone, l'elisir di lunga vita, e l'impresa immortale, en Problemi Attuali dell'impresa in crisi, Padova, Cedam, 1983, pág. 50.



El proceso legislativo ha progresado, desde una primera fase¹²² en la que los sistemas legislativos incorporan instrumentos de ejecución del patrimonio del deudor, en caso de crisis, y que abarca hasta la etapa, enmarcada entre las dos guerras, en la que comienza a perfilarse el interés en la continuación de la empresa más que en su liquidación; en una segunda fase, que coincide con la segunda postguerra, el interés de Estado es concurrente con el del deudor y el de los acreedores, y consiste en adoptar las medidas legales necesarias para el mantenimiento de la empresa¹²³.

Esta tercera fase acentúa las medidas que, con carácter excepcional, se dictan poniendo en marcha procedimientos que tienen que ver con el salvamento de empresas¹²⁴, el saneamiento y reorganización de las mismas, a través del

¹²²JIMENEZ SANCHEZ, G., Las soluciones jurídicas de la crisis económica, en Jornadas.., cit,pág. 203 y ss., señala como los procedimientos concursales.., especialmente, el de la quiebra..., se han considerado establecidos..., deben producir un efecto de "purificación" o saneamiento del mercado.

¹²³SANTINI, G., Soluciones jurídicas al estado de crisis de la empresa en los sistemas de economía de mercado, en Jornadas...,cit., pág. 35 y ss.

¹²⁴URIA, R., En torno a la reforma de nuestro derecho concursal, en Jornadas..,cit.,pág. 414.



Universitat d'Alacant

258

Universidad de Alicante

mecanismo público de financiación .

^{12º}ROJO, A., Crisis de empresas..., op. cit., pág. 265; también, COSTA, F., Procedure preventive de renflouement des entreprises, en Il Diritto Fallimentare, 1977, pág. 228 y ss; FRANCISQUELLI, R., L'apprendista stregone, l'elisir di lunga vita, e l'impresa immortale..., op. cit., pág. 51.



2. Causas y manifestación de las crisis en el sector bancario.

La crisis de 1973, que afectó a la economía española, supuso un final inesperado a un prolongado período de desarrollo que, a pesar de sus defectos, había transportado al país desde el grupo de países rezagados, en el que se debatía al comienzo de los años sesenta, hasta alcanzar, una década después, una posición destacada entre los países en fase de industrialización. En éste período, la estructura económica de España, en indicadores tan significativos como los que miden la composición de la renta y del empleo por sectores, experimentó una transformación relevante¹²⁶.

La crisis económica que se manifiesta en el incremento de suspensiones de pagos y quiebras de empresas¹²⁷, siendo

¹²⁶La crisis económica, cuyo origen se sitúa en la elevación en 1973 de los precios del petróleo, se venía incubando en la elevación desde hacía varios años, siendo su primera manifestación las altas tasas de actividad registradas en los primeros años de la década de los sesenta y tomó fuerza por la incertidumbre de la confusa situación financiera y monetaria internacionales que existía entonces (DÍAZ POSADA, J.M., Balance de una década de crisis para la economía española, en Moneda y Crédito, núm. 169 (1984), pág. 79 y ss.

¹²⁷DUQUE DOMINGUEZ, J.F., Reflexiones fundamentales sobre el régimen de la crisis económica de la empresa y sobre su reforma, Anuario Derecho Civil, T. XXXIII, 1980, pág. 33 y ss.



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

260

Afectados distintos intereses específicos y, en general, todos los sectores de la población¹²⁹. La importancia de la crisis de empresas, en cuanto tiene que ver con diferentes conveniencias se manifiesta especialmente en el sistema financiero y, concretamente, en la crisis de los bancos.

La posibilidad de conservar la empresa en crisis cobra, en la referencia a la crisis de empresas bancarias, una dimensión especial¹³⁰; las crisis bancarias, producidas en la década 1977-1985, son consecuencia de la crisis económica general. Pero no pueden ser comprendidas sin tener presente la evolución y la situación del "statu quo"¹³¹.

Al final de la guerra civil, se adoptaron una serie de medidas, que prepararon el terreno para el "statu quo"

¹²⁹El hundimiento de una empresa mercantil afecta directamente a los inversores, que soportan las pérdidas de la empresa suspensa o quebrada, bien como aportantes del capital de riesgo, bien como acreedores de la misma, o como participantes en el trabajo de la empresa.

¹²⁹CHEVRIER, A., De la faillance financiere à una procedure collective renouée, RTDr. Comm., 1976, pág. 643 y ss.

¹³⁰ROJO, A., El estado de crisis económica, en Jornadas..., cit., pág. 140.

¹³¹ROS HOMBRAVELLA, Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959), Edicusa, 1973, pág. 109.



bancario¹³². Se señalan como más importantes, la Orden de 19 de octubre de 1939, sobre caducidad de autorizaciones previas, uso del nombre de banquero y transferencias del negocio bancario, y el Decreto de 17 de mayo de 1940, disposiciones que favorecen la concentración y la monopolización del sector bancario, y sientan las bases de la nueva ordenación bancaria, congelando la situación del sector¹³³. Estas disposiciones provisionales se convertirían en definitivas por Ley de 30 de diciembre de 1940. Posteriormente, la Ley de 17 de octubre de 1941 levantaría algunas limitaciones y el Decreto de 12 de diciembre de 1942 normalizaría la vida bancaria¹³⁴.

La reforma de 1946 contribuiría a configurar un sistema bancario, en el que predomina la intervención y protagonismo del Gobierno, en cuanto a la dirección de la política de crédito¹³⁵ considera al Banco de España como instrumento al

¹³²LOPEZ ROA, A.L., Sistema financiero español, Nueva G. Editores, Alicante, 1981, pág. 136 y ss; MARTIN OVIEDO, J.M., Ordenación legal del sistema financiero español, Civitas, Madrid, 1987, pág. 37; PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española, ..cit., pág. 30 (1983).

¹³³GIMENEZ ARNAU, E., Esquema de las disposiciones legales vigentes sobre el llamado "statu quo bancario", en RDM, núm. 98, oct-dic, 1965, pág. 337.

¹³⁴TAPIA HERMIDA, A., Evolución histórica, situación y perspectivas generales del derecho público bancario español, en Estudios de Derecho Público Bancario, Ceura, 1987, pág.

¹³⁵MARTIN RETORTILLO, S., Crédito, banca y cajas de ahorros, ..vit., pág. 107.



Universitat d'Alacant

262
Universidad de Alicante

servicio de la economía en general, con funciones de guía y ayuda en relación con la banca privada, y establece la inscripción obligatoria de la denominación de banquero, detallando las infracciones y sanciones referentes a la actividad bancaria.

En 1962, la Ley de Bases de ordenación de la banca inicia la reforma del sistema financiero¹³⁶, enunciando unos principios con arreglo a los que se debía organizar el sistema bancario, señalando la especialización de la banca, con la separación entre bancos comerciales y bancos industriales. En 1962 se considera a la banca privada el núcleo básico del desarrollo especializado del sistema financiero y de las empresas¹³⁷.

¹³⁶La reforma de 1974 posibilita la creación de nuevos bancos y la expansión de los ya existentes. El conjunto de normas dictadas tienden a homogeneizar la regulación aplicable a los diversos tipos de bancos, suavizando los criterios

¹³⁶ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada..., cit., pág. 121.

¹³⁷GARCIA ALONSO, J.M., La evolución reciente del sistema financiero español, en Papeles de Economía Española, 1980, núm. 18, pág. 62 y ss.

¹³⁸Tiene su clave en el Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, desarrollado por Orden de 20 de septiembre de 1974, que modifica las normas de expansión bancaria, introduciendo la libertad de expansión, dependiendo del capital del banco.



Universitat d'Alacant

263
Universidad de Alicante

interpretativos de las normas que desarrollaron la Ley de 1962¹³⁹. La reforma pretendía una mayor competencia entre los bancos y la liberalización parcial de los tipos de interés.

A pesar de los propósitos, que precedieron a los años anteriores a 1977, el sistema bancario mantenía disfuncionalidades notables, que exigían una reforma inmediata. Estas se concretaban en a) un importante control administrativo de los tipos de interés, lo que dificultaba la ejecución de una política monetaria ajustada y llevaba la competencia entre entidades de crédito por derroteros no deseados, produciendo un esquema sobredimensionado de los bancos, b) existencia de un sistema de inversiones obligatorias, que encarecía los préstamos en el sector de inversiones libres de la banca, y c) el sistema bancario estaba compartimentalizado¹⁴⁰, en el sentido de que las entidades de crédito se dedicaban a diferentes actividades, compitiendo sólo en la captación del pasivo.

Las normas de 1974 establecen el principio, en la profesión bancaria, de la libertad para la apertura de oficinas bancarias, haciendo posible la incongruencia que

¹³⁹PEREZ DE ARMIÑAN, G., Legislación bancaria española..., cit. pág. 52.

¹⁴⁰ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia..., cit. pág. 132.



Universitat d'Alacant

264

Universidad de Alicante

supone el hecho de que se exija autorización del Banco de España para poder tomar participaciones de otros bancos, mientras se permite que cualquiera pueda hacerse con el control sin más reconocimiento previo de las autoridades monetarias¹⁴¹. Esta situación provoca que bancos de cualquier tamaño, sin tradición ni experiencia, se lancen a la conquista del mercado utilizando, a veces, medios heterodoxos desde el punto de vista de las reglas y los comportamientos bancarios. Si señalamos a ésta realidad las dificultades e insuficiencia existentes para realizar el control de las entidades de crédito y la inadecuación de mecanismos liquidatorios de las entidades bancarias en crisis¹⁴², tendremos el panorama, insuficiente a todas luces, para afrontar los problemas que plantean las crisis de los bancos, ya que la liquidación de un

¹⁴¹IGLESIAS PRADA, J.L., y SANCHEZ ANDRES, A., Perfiles de la crisis en la banca española contemporánea, RDM, 171, 1984, . pág. 56.

¹⁴²La liquidación de un banco en crisis puede realizarse según los procedimientos que siguen: a) disolución voluntaria de la sociedad por pérdidas (art. 150 LSA, 1951; art. 260 TR, 1989), cuyo planteamiento no es posible en sociedades cuya situación patrimonial deficitaria supera varias veces la cifra del capital social, b) liquidación judicial forzosa por causa de quiebra, en la que desembocaría la situación anterior, por consecuencia de lo previsto en la legislación sobre sociedades (art. 170, LSA, 1951 y art. 281, TR, 1989)(.."en caso de insolvencia de la sociedad.., los liquidadores deberán solicitar ... la declaración de suspensión de pagos o la quiebra"..), y c) liquidación forzosa administrativa con carácter de sanción (art. 57 de la Ley Bancaria de 1946) para las entidades de crédito que incumplieran sus mandatos; el único mecanismo posible era el segundo, pero su intento creó graves problemas.



Universitat d'Alacant

265

Universidad de Alicante

banco por el procedimiento judicial tiene inconvenientes graves¹⁴³.

El único intento de seguir el procedimiento de quiebra se realizó con el Banco de Navarra, banco con el que se exteriorizó la crisis bancaria¹⁴⁴, pero se vió que de seguir éste procedimiento, pudiera ser seguido por otros bancos, lo que pondría en peligro todo el sistema bancario¹⁴⁵. En consecuencia, se adoptaron medidas legislativas específicas, con las que hacer frente a las crisis de los bancos.

Estas medidas se adoptan ante la inexistencia de una adecuada legislación de control de la solvencia bancaria y, por otro lado, la carencia total de instrumentos legales para hacer frente a las crisis bancarias de la manera en que se presentaron a partir de 1977; como se ha visto, ni las normas concursales al uso, ni las disposiciones de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, servirían para dar respuestas adecuadas al problema creado por la crisis

¹⁴³SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias y la crisis del derecho concursal, en RDBB, núm. 11, 1983, pág. 537.

¹⁴⁴ROJO FERNANDEZ-RIO, A., Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias, RDBB, núm. 29, 1988, pág. 147; SUAY RINCON, J., El caso del Banco de Navarra, en Poder Judicial, núm. 1, 1986, pág. 123.

¹⁴⁵IGLESIAS PRADA, J.L., y SANCHEZ ANDRES, A., Perfiles de la crisis en la banca española..., cit., pág. 58.



bancaria¹⁴⁶.

Diversas causas incidieron en la crisis bancaria; de un lado, las razones que estaban en el entorno económico del momento y, de otro, las propias de la actividad bancaria. La crisis de una entidad bancaria, no obstante, hay que situarla de forma concreta, en la situación en la que sus costes marginales son inferiores a sus costes totales medios, por lo que éstas empresas entran en pérdidas, o sea, no cubren la totalidad de sus costes y, para intentar al menos cubrir sus costes fijos y reestructurarse, mantienen su actividad a corto y a medio plazo¹⁴⁷. También coincide la crisis económica con el proceso de reforma del sistema financiero, iniciada en 1974, acelerada en 1977 y culminada en los últimos años ochenta, que conlleva, igualmente, un incremento de la competencia dentro del sector.

Al objeto de sintetizar, en lo posible, establecemos dos grandes grupos de causas, que originaron las crisis bancarias. En primer lugar, las causas que devienen de la realidad económica y social y, en segundo lugar, las causas originadas

¹⁴⁶Sobre la inexistencia de un derecho concursal bancario, ROJO FERNANDEZ-RIO, A., Aspectos civiles y mercantiles... cit., pág. 141.

¹⁴⁷LOPEZ ROA, A.L., Origen, efectos y gestión de las crisis bancarias, en Círculo de Empresarios, Boletín 21, 1983, pág. 22 y 23.



Universitat d'Alacant

267

Universidad de Alicante

en el entorno de la actividad bancaria.

A) Causas relacionadas con el entorno económico.

Existe coincidencia¹⁴⁸ en que en la crisis bancaria han existido elementos externos al propio sistema bancario que, si no la provocaron, coadyuvaron a su desarrollo. Nos referimos, en primer lugar, a la situación de crisis real del sistema económico.

Es evidente que en 1973 se inicia una crisis económica grave que pone en difícil situación a la economía nacional e internacional; la crisis del petróleo incide directamente en el desarrollo de la actividad económica y, ésta, a través de la actividad de las empresas, en el sistema bancario.

La empresa española se ve afectada, con retraso, por las mutaciones tecnológicas y por los cambios del sistema económico; éstos hechos tienden, en primer lugar, al ahorro de energía y, en segundo lugar, al cambio de los procesos

¹⁴⁸MARTIN RETORTILLO, S., Panorama de las crisis bancarias, en Aspectos jurídicos de las crisis bancarias. Conferencias. Poder Judicial, 1988, pág. 22; SANTINI, G., Soluciones jurídicas al estado de crisis económica y de empresas, Jornadas..., cit., pág. 45; CUERVO, A., Las crisis bancarias. Una síntesis, 1983, AEB, pág. 9; ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, en Jornadas ..AEB, cit., pág. 37.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

productivos. A ésto hay que añadir que, como consecuencia de los cambios sociales y políticos, que se suceden en ésta época, la empresa española se encuentra con una estructura rígida de plantillas y salarios, lo que hace que la empresa sea incapaz de adaptarse a la demanda, se sitúe en pérdidas y tenga que cerrar; éste cierre, que incide sobre el pasivo, ya que consume su capital antes de desaparecer, se infiere sobre los accionistas y los aportantes de capital, básicamente sobre el sistema bancario que intenta su repercusión, a través de los precios, al compensar las necesarias previsiones para hacer frente a las insolvencias¹⁴⁹.

La situación económica de las empresas españolas, en la etapa referida, constituye un factor de riesgo potencial importante para las entidades de crédito, ya que la capacidad de la empresa española para la devolución de sus préstamos es reducida¹⁵⁰, ya que depende de sus tasas de rentabilidad y generación de recursos, por lo que ha de recurrir al endeudamiento; situación que le obliga a renovar créditos y préstamos, con alargamiento de sus plazos y con el consiguiente riesgo para las instituciones financieras.

¹⁴⁹CUERVO, A., La crisis bancaria española de los años setenta, en III Jornadas de Alicante sobre la economía española, ed. mimeografiada, pág. 10.

¹⁵⁰FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero y crisis económica: balance y enseñanzas de la experiencia española, en Papeles de Economía Española, núm. 18 (1984), pág. 46.



Frente a ésta situación, se exige de una parte, el tratamiento de la crisis económica, y con ello la posible mejora de la cuenta de explotación y, por otro, la reducción de los costes de transformación y saneamiento, dando facilidades a las entidades de crédito para que puedan incidir sobre la estructura de los mismos costes¹⁵¹.

La crisis económica y, especialmente, a partir de 1975 la crisis industrial, ejerció un efecto importante sobre la rentabilidad y el riesgo de cartera de participaciones de la banca industrial y, de forma indirecta, sobre la de los bancos relacionados con ella; al mismo tiempo¹⁵², se observaba una tendencia depresiva del sector de la construcción, lo que incidía en las inversiones bancarias que habían tenido en el pasado resultados más satisfactorios. De forma simultánea, se produce el crecimiento de la inflación, que afecta a los tipos de intereses nominales, planteándose la puesta en práctica de políticas restrictivas que imponen márgenes monetarios de liquidez ajustados, lo que exige de las entidades de crédito

¹⁵¹CUERVO, A., Análisis económico y financiero de la empresa española, en Suplementos sobre el Sistema Financiero de Papeles de Economía Española, núm. 3, pág. 9.; y TERMES, R., La situación económico-financiera de la empresa española en la actual crisis, en el mismo, pág. 29.

¹⁵²ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, en Crisis bancarias. Soluciones comparadas., cit., pág. 37.



Universitat d'Alacant

270

Universidad de Alicante

que con escasos márgenes de liquidez, han de pagar altos precios en los mercados monetarios¹⁵³.

B) Causas relacionadas con el entorno de los bancos.

En la crisis bancaria se pueden apreciar dos componentes: por un lado, la crisis bancaria normal, derivada directamente de la crisis económica y, por otro, la crisis de solvencia, que es la producida en España durante los años 1977 a 1985¹⁵⁴.

Sin embargo, las causas que originaron la crisis bancaria se pueden concretar, y es generalizada la opinión de los autores, que han estudiado el fenómeno¹⁵⁵ que existen razones

¹⁵³ CUERVO, A., Las crisis bancarias. Una síntesis..., cit., pág. 10.

¹⁵⁴ FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero y crisis económica..., cit., pág. 45.

¹⁵⁵ CUERVO, A., Las crisis bancarias en España 1977-1985..., op. cit., pág. 66; MARTIN RETORTILLO, S., Panorama general de las crisis bancarias en España. Aspectos jurídicos de las crisis bancarias. Conferencias en Centro de Estudios Fiscales, 1988, pág. 27; ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, en Crisis bancarias..., cit., pág. 38; SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias y la crisis del derecho concursal, en Crisis bancarias..., cit., pág. 268; También, en países europeos, como Alemania, las causas relacionadas con acciones de banqueros responsables de la dirección y control de bancos, han sido causas determinantes para la crisis bancaria, como manifiesta BAUER, E., Las crisis bancarias en la República Federal Alemana, a) Aspectos institucionales, en Aspectos jurídicos..



Universitat d'Alacant

271
Universidad de Alicante

y causas específicas, que tienen que ver con el comportamiento directo de los bancos y banqueros.

Aparte de las circunstancias referidas a los instrumentos legales y normativos, existentes al comienzo de la crisis, totalmente insuficientes, para hacer frente a la crisis de un banco¹⁵⁶, y la deficiencia de normas de supervisión de las entidades de crédito¹⁵⁷, es notorio que la crisis de los bancos se ha visto penetrada por el incremento de la competencia en el sector y por la coincidencia, en el tiempo, de la crisis económica con la reforma del sistema financiero iniciada en el años 1977.

En concreto, se puede hacer una referencia a las causas de la crisis bancaria, que tienen su origen en la propia actuación de los bancos. De forma esquematizada, se expresan:

- 1) La aparición de nuevas entidades, en el panorama

cit.,pág. 49 y ss.

¹⁵⁶SANCHEZ CALERO, F., La crisis bancaria desde la óptica...,cit.,pág.255.

¹⁵⁷DE JUAN, A., La supervisión de las entidades de crédito y ahorro en España, en Crisis bancarias...,cit.,pág.113: del mismo autor, El Banco de España y la supervisión del sistema bancario, en Papeles de Economía Española, núm. 18 (1984), pág. 112.



Universitat d'Alacant

272
Universidad de Alicante

bancario, una vez roto el "statu quo", con equipos poco profesionalizados y faltos de experiencia.

2) Adopción por un número importante de entidades o nuevos bancos de políticas de gestión interna inadecuadas, si no, en algunos casos, peligrosas, irresponsables e imprudentes.

3) Asunción de operaciones arriesgadas y, a veces, claramente especulativas, como captación de pasivo a cualquier precio¹⁵⁸, creación de falsos "circuitos propios" de financiación, manipulación de divisas y otras acciones irregulares.

4) Política de compra de¹⁵⁹ bancos ya existentes, a precios ajenos a su valoración económica; se compran bancos para ganar prestigio social, disponer de un mecanismo de obtención de recursos ajenos y disfrutar de beneficios posibles, que se esperan al emplear los recursos del banco en inversiones no bancarias¹⁶⁰.

¹⁵⁸SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias desde la óptica del derecho., cit., pág. 268 y ss.

¹⁵⁹TERMES CARRERO, R., Las crisis bancarias en España., op. cit., pág. 64.

¹⁶⁰LOPEZ ROA, A.L., Origen, efectos y gestión de las crisis bancarias., cit., pág. 26.; también, JIMENEZ BLANCO, A., El Fondo de Garantía de Depósitos, en Estudios de Derecho Público Bancario, Ed. Ceura, 1987, pág. 188; y LAFITA PARDO, A., El tratamiento de las crisis y saneamiento de los bancos desde la óptica bancaria, en Crisis bancarias., op. cit., pág.



Universitat d'Alacant
273
Universidad de Alicante

5) El progresivo aumento de los gastos de estructura, mediante el aumento de oficinas y expansión geográfica, con las consiguientes gastos de acomodación, con la permisividad en la generación de gastos no financieros y adopción de políticas no suficientemente ponderadas en cuanto a la rentabilidad por inversiones, como inversiones en informática, equipos tecnológicos modernos¹⁶¹.

6) Compra de "fichas" bancarias y constitución de nuevos bancos al amparo de la reforma iniciada en 1962 y 1974 con la reforma bancaria; la compra de un banco, mediante estos procedimientos se financia con créditos concedidos por el mismo banco; esto se hace a través de sociedades instrumentales de financiación de los propios accionistas o sociedades para sostener la cotización; se confía en la recuperación bursátil y en las ampliaciones de capital, pero la baja de la Bolsa en 1974-1980¹⁶², produce una baja alarmante de los títulos, por lo que los bancos se refugian en títulos de propiedades y promociones inmobiliarias, con lo que se inmovilizan fondos y se formalizan nuevos créditos para

148.

¹⁶¹ CUERVO, A., La crisis bancaria en España..., cit.pág. 67 y ss.

¹⁶²RUBIO JIMENEZ, M., La política de supervisión bancaria, en Crisis bancarias.,op. cit.,pág. 348.



pagar intereses¹⁶³; al sobrevalorarse la tierra, el mercado tiende a hundirse, los bancos no pueden liquidar el patrimonio inmobiliario, pero siguen revalorizando contablemente las inversiones concentradas, que no generan beneficios, y la concentración de inversiones continúa¹⁶⁴, incluso en otros grupos, iniciándose y cruzándose la financiación a filiales de otros bancos, a cambio de créditos.

¹⁶⁵ 7) Las inversiones improductivas y su inmovilización obligan al banco a políticas expansivas y agresivas, a través

¹⁶³ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis .., cit.,pág. 38; también, ALBERT SOLIS, A., El tratamiento de las crisis bancarias desde la óptica bancaria, I..., en Crisis bancarias..,pág. 136.

¹⁶⁴CUERVO, A., Las crisis bancarias en España...,cit.,pág. 70 y ss; FERNANDEZ DE LA GANDARA, L., Algo más que una crisis...,en Información, de Alicante (5 diciembre 1984), señala cómo una vez más la ausencia de una auténtica moral negocial cobra significado en muchos pequeños y medianos bancos sin tradición financiera, que en su afán de distraer cuotas de mercado a la gran banca, comenzaron a adoptar actitudes incompatibles con las reglas que deben presidir el comportamiento de las entidades de crédito (avales de cajón, deficiente información sobre los riesgos asumidos, política de autocontratación crediticia, expansión irracional, inadecuada selección de las inversiones.. y un largo etcetera al que no son ajenas operaciones que bordean y en ocasiones penetran claramente los dominios de la criminalidad económica.

¹⁶⁵Hay que señalar cómo determinadas circunstancias, de tipo económico, se producen de manera constante en las crisis bancarias; así, en la crisis de 1929 (gran depresión), tuvo incidencia la elevación del precio de los títulos inmobiliarios; en las crisis bancarias de 1866 y 1881, tuvieron destacada incidencia las "alzas" desmesuradas de los títulos bursátiles, aunque en éstas situaciones, eran títulos ferroviarios y bancarios.



Universitat d'Alacant

275

Universidad de Alicante

de la apertura de nuevas oficinas, captación de pasivo a cualquier precio, para evitar problemas de liquidez.

8) La crisis de solvencia del banco acentúa la tendencia a la "huida hacia adelante", con la realización de actividades de dudosa legalidad y ortodoxia económica, afloración de revalorizaciones inexistentes de activos o se obtienen beneficios contables con operaciones de compraventa con empresas controladas por el propio banco.

9) Operaciones ilegales y fraudulentas entre las sociedades de los banqueros y el banco y, por último, el intento de descapitalizar a la entidad a favor del grupo de control, con la creación de las cajas B para desviar fondos a su favor.

El comportamiento, observado a través de las deficiencias señaladas, de muchos bancos, en la situación previa a la crisis, se ha considerado desde una imprudente gestión hasta las consecuencias de una coyuntura difícil; hechos, por otro lado, observados por los servicios del Banco de España¹⁶⁶, y

¹⁶⁶La memoria del Fondo de Garantía de Depósitos, presentada ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, por el Gobernador del Banco de España, el 2 de mayo de 1984, se expresa en éstos términos; en líneas generales, coincide con lo expuesto, en cuanto a los factores que desencadenaron la crisis bancaria, conforme a FUENTES QUINTANA, E., El sistema financiero y crisis económica..., cit., pág. 44.



Universitat d'Alacant

276

Universidad de Alicante

que se han concretado en factores que han dado origen a la crisis:

a) **El aumento de los tipos de interés**, debido a que desde 1977 se incrementaron los costes de financiación de los activos no productivos o especulativos, que forman parte, en gran proporción, de los patrimonios de los bancos.

b) **La competencia por la captación de pasivo** por los bancos nuevos o de reciente cambio de propiedad, que necesitaban respaldar determinadas operaciones o financiar determinados proyectos, normalmente empresas ligadas a sus socios, que les obligaban a un crecimiento del pasivo superior a su participación en el mercado; para ello tenían que remunerarlo mejor que la competencia.

c) **Los gastos de estructura excesivos**, ya que la mayoría de los bancos en crisis presentaban inmovilizaciones y una estructura orgánica más amplia y costosa de lo que el volumen real del negocio exigía.

d) **Inversiones arriesgadas o de amplio margen financiero**, pueden retribuir los costes de pasivo y de transformación muchos de los bancos que han estado en crisis, invertían en clientes de menor solvencia, que aceptaban mayores cargas



Universitat d'Alacant

277

Universidad de Alicante

financieras o tomaban posiciones muy activas en los mercados inmobiliarios o en sociedades de financiación. La desaceleración de los setenta afectó a negocios marginales y paralizó la especulación inmobiliaria, con lo que estos bancos se encontraban con unos negocios improductivos, perdiendo la propia inversión parte de su valor.

e) Se produjo una excesiva concentración de riesgos en la inversión; la mayoría de los bancos en crisis estaban vinculadas a un grupo de empresas, lo que configuraba y se traducía en un alto grado de concentración de riesgos; la insolvencia empresarial producía que una importante del activo del banco se convertía en fallido.

f) **Realización de prácticas contables anómalas**, destinadas a enmascarar la situación; los activos de los bancos iban acumulando unos quebrantos latentes, superiores a los recursos propios en muchos casos.

g) **Propósito de mantener sus acciones**; el entorno especulativo en que se movían éstos bancos obligaba a que colaboraran en el mantenimiento de sus propias acciones, tarea a la que cada día dedicaban mayores volúmenes de recursos, lo que daba origen a que al financiar sus acciones a precios muy superiores a los de emisión, se producía una progresiva



Universitat d'Alacant

278

Universidad de Alicante

descapitalización real de los mismos bancos.

El proceso descrito constituye la clave de muchos comportamientos que están detrás de la crisis bancaria española, cuya naturaleza revela la importancia que el comportamiento de los administradores de los bancos tiene en el proceso de crisis de las entidades y la responsabilidad penal que debería exigírseles por su conducta¹⁶⁷ que, desgraciadamente, nuestra legislación disponible no permite.

En éste panorama, las conductas de los gestores bancarios bien se puede distinguir tres grupos. Los que simplemente cometen errores de planteamiento o equivocaciones gerenciales. Los que introducen una serie de prácticas de gestión, que claramente conculcan el ordenamiento vigente, con el propósito de corregir hechos o practicar la "huida hacia adelante". Y los que, bien desde el principio, bien a lo largo del proceso, plantean actuaciones en las que se confunde el interés de las instituciones con el de los propios rectores, lo que da lugar a operaciones claramente perjudiciales para los intereses de

¹⁶⁷FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero y crisis económica: balance y enseñanzas de la experiencia española, en Papeles., cit., pág. 44; también, para el examen de las cuestiones penales, derivadas de la actuación de los responsables de la gestión de bancos en crisis, RODRIGUEZ MOURULLO, G., Aspectos penales de las crisis bancarias, en Aspectos Jurídicos de las crisis bancarias, 1988, op. cit., pág. 285 y ss.



Universitat d'Alacant
279
Universidad de Alicante

terceros.



3. Desarrollo de la crisis. Bancos afectados.

La crisis bancaria, producida en la década 1973-1983, marca una etapa en la que el sistema bancario español sufre una convulsión que provoca la crisis más importante de la historia bancaria¹⁶⁸. La mitad de los bancos, existentes en España en 1977, pasan por situaciones difíciles, que se resuelven dentro del propio sistema bancario al principio y, con intervención de los poderes públicos, después¹⁶⁹.

En 1973, fecha de referencia obligada al hablar de crisis económica, en España existe un sector bancario en expansión. Esta situación es consecuencia de la Ley de Bases de 1962, que produce la ruptura del "statu quo" bancario, y la reforma de 1974¹⁷⁰, normas que facilitan la aparición de nuevos bancos y

¹⁶⁸ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, 1983, AEB, cit.,pág. 28; FANJUL, J., Aspectos jurídicos de las crisis bancarias en España, en Aspectos jurídicos.., cit.,pág. 133 y ss.

¹⁶⁹CUERVO, A., La crisis bancaria en España 1977-1985...,cit.,pág. 28 y 29.

¹⁷⁰LOPEZ ROA, L., Origen, efectos y gestión de las crisis bancarias, cit, pág. 23; FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero y crisis económica: balance y enseñanzas de la experiencia española, en Papeles...,cit.,pág. 37; CUERVO, A., La crisis bancaria en España...,cit.,pág. 40; sobre los propósitos de la reforma de 1974, ALVAREZ LLANO, R., y ANDREU GARCIA, J.M., Una historia de la banca privada... cit.,pág. 131; y PEREZ DE ARMIGAN, G., Legislación bancaria española.ed. 1983...,cit.,pág. 51 y ss.



Universitat d'Alacant

281
Universidad de Alicante

la ampliación de actividades de los ya existentes, al amparo de la liberalización creciente del sector¹⁷¹.

La primera situación de crisis fué planteada por el Banco de Navarra en 1978, que suspendió pagos y despues quebró¹⁷², hecho que dió lugar al Banco de España para su exclusión del registro de bancos, haciendo uso de las facultades que la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 le concedía, por causa de infracciones legales y reglamentarias¹⁷³. El Banco de España nombra un interventor, que inicia los trámites para liquidar el banco y cumplir, dentro del procedimiento legal, las obligaciones pendientes y exigir responsabilidades de los directivos del banco, mediante las acciones judiciales oportunas. Rapidamente se pone de manifiesto por la utilización de los instrumentos legales existentes, Ley de Ordenación Bancaria de 1946, procedimiento de suspensión de pagos previsto en la Ley de 1922 y el procedimiento de quiebra, recogido en el Código de Comercio vigente, no tutelan

¹⁷¹SANCHEZ CALERO, F., Las crisis bancarias y las crisis del derecho concursal, RDBB., núm. 11,, 1983, pág. 539.

¹⁷²ROJO FERNANDEZ, A., Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias, nota extensa sobre el tema de la quiebra del Banco Navarra, en pág.251 y 268-272, en Aspectos jurídicos., cit.

¹⁷³El artículo 57,7 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 dice que las sanciones, por incumplimiento de normas legales y reglamentarias, serán.."exclusión del registro de bancos.., liquidación y disolución de la entidad.."



Universitat d'Alacant

282

Universidad de Alicante

de forma suiciente y satisfactoria los intereses que confluyen en la situación de crisis de un banco¹⁷⁴.

A partir de 1978 la crisis se extendió, afectando a la mitad de los bancos existentes, de una forma más o menos significativa¹⁷⁵. Bien es cierto que la crisis no afectó, salvo alguna excepción, a bancos de gran envergadura, sino a bancos pequeños y medianos, creados durante los años en que se inició el proceso de liberalización del sistema financiero español¹⁷⁶.

¹⁷⁴ROJO FERNANDEZ-RIO, A., Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias... en Aspectos jurídicos, cit., pág. 255 y 258; CUERVO, A., Las crisis bancarias en España..., cit., pág. 85 y ss.

¹⁷⁵CABANA, F., Banca Catalana. Diario personal... Tibidabo, 1989., pág. 98 y ss.

¹⁷⁶Se incluyen tanto bancos, cuya situación ha sido de dificultades patrimoniales, como bancos que han pasado por situaciones que han exigido colaboraciones del Banco de España o de la banca privada.



Universitat d'Alacant
283
Universidad de Alicante

CUADRO NUM. VII.

crisis bancarias (1977-1986)¹⁷⁷.

años //núm.bancos // recurs.prop.//recur.ajenos//plantilla.

1977	2	7.335	121.726	3.847
1978	6	14.404	200.079	4.645
1979	3	5.985	61.757	1.450
1980	7	15.274	195.941	3.776
1981	6	17.705	192.322	3.412
1982	13	56.952	867.435	11.768
1983	20	45.547	802.185	11.301
1984	2	23.342	567.377	3.300
1985	3	27.259	189.721	1.740
1986	1	6.283	154.332	552
total ..	63	179.093	3.353.075	47.791

Según los datos anteriores, la crisis bancaria podría

¹⁷⁷Datos recogidos de escritos de FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero...; CUERVO, A., Las crisis bancarias en España...; CABANA, F., Banca Catalana. Diario personal... entre otros; así como elaboración propia.



Universitat d'Alacant

284

Universidad de Alicante

haber afectado a unos sesenta y tres bancos, de los existentes a 31 de diciembre de 1977; no obstante, podemos establecer que la relación anterior y que sigue a continuación identificativa de situaciones concretas, obedece a un concepto de crisis en sentido restringido, ya que si se entiende como institución de crédito que necesita apoyo financiero externo, bien sea del Banco de España o del Fondo de Garantía de Depósitos. En el supuesto de considerar la crisis bancaria como "diversos grados de dificultades"¹⁷⁸, los bancos en crisis hubieran sido más.

La relación de bancos que, según este criterio, se vieron afectados por la crisis, debido a ser de diversa naturaleza, puede establecerse, según se trata de crisis consideradas clásicas, producidas en época de actuación tanto de Corporación Bancaria como del Fondo de Garantía de Depósitos, y otros bancos, cuyas dificultades se han producido después.

Estos serían los bancos afectados:

¹⁷⁸ALVAREZ RENDUELES, J.R., El tratamiento de las crisis bancarias en España, en Crisis Bancarias. Soluciones comparadas, cit. pág. 30 y ss; baste, citar el artículo aparecido en Información de Alicante sobre el Banco Hispano Americano de FERNÁNDEZ DE LA GANDARA, L., Un debate pendiente: el caso del Hispano, (19 diciembre 1985).



Universitat d'Alacant

285

Universidad de Alicante

179

CUADRO NUM. VIII.

 bancos en crisis // 1977-1986 //

 años // bancos // r. propios // r. ajenos // p. ayudas / destino

1977	Banco Navarra	1.808	16.725	820	quiebra
	Banco Ibérico	5.527	105.001	3.027	
1978	Banco Cantabrico	908	10.167	303	
	Banco Meridional	1.651	8.305	.134	
	Banco Valladolid	2.648	24.189	720	
	Banco Granada	3.275	40.687	832	
	B. Créd. Comercial	1.051	5.674	194	
	Banco Coca	4.875	111.057	2.462	
1979	Banco Asturias	1.070	12.008	346	
	B. Lopez Quesada	3.187	32.657	833	
	B. Promoción Neg.	1.728	17.092	271	
1980	Catalana Desarr.	3.445	45.585	445	
	Banco de Madrid	6.644	97.464	2.397	
	B. Ind. Mediterr.	2.654	46.231	694	
	B. Exportación	607	5.709	204	
	Banco del País	1.925	952	36	

¹⁷⁹ Cuadro elaborado sobre la base de los datos aparecidos en escritos de FUENTES QUINTANA, E., Sistema financiero español...cit., y CUERVO, A., Las crisis bancarias en España...cit., y otros.



Universitat d'Alacant
286
Universidad de Alicante

	Nuevo Banco (absorbido por el B. Levante)			
	Banco Mercantil Manresa (absorbido)			
1981	Banco Occidental	7.658	103.670	1.653
	B.Comerc.Occid.	2.305	11.815	27
	Banco Descuento	2.632	23.133	343
	Banco Pirineos	1.453	7.718	120 s. pagos
	B.Rural y Medit.	3.657	45.986	1.269
	Banco de Huesca (absorbido)			
1982	Banco Unión	11.350	169.755	1.585
	(Bankunion)			
	B.Prést/Ahorro	2.307	20.320	157
	Banca Más Sardá	3.795	63.084	3.394
	Banco Levante	4.331	77.234	857
	Banca Catalana	10.956	236.124	1.200
	B.Ind.Cataluña	8.996	102.595	865
	B.Ind.Mediterr.	3.653	45.486	651
	Banco Barcelona	887	10.914	299
	Banco de Gerona	435	1.586	31
	Banco Alicante	2.410	26.364	687
	B.Créd/Invers.	2.417	45.277	1.035
	B.Inter/Comer.	5.415	69.696	1.007
	B.Crédito/Ahor.			

¹⁸⁰ El Banco Industrial del Mediterráneo ha pasado por dos situaciones de crisis; en primer lugar, una vez saneado, fue enajenado a Banca Catalana y, en segundo lugar, entró en crisis de nuevo con Banca Catalana.



Universitat d'Alacant

287

Universidad de Alicante

1983	B.Rumasa(20)	45.547	802.185	11.301
1984	Banco Simeón			
	Banco/Urquijo	23.342	567.377	3.300
1985	Banco Finanzas	19.180	35.582	144
	Banco Valencia	8.097	153.721	1.596
	B.Hispan/Americ.			
1986	Banca Garriga			
	(Nogués)	6.283	154.332	552

En total, el número de bancos afectados por algún grado de dificultad, manifestada de una u otra forma, asciende a 69 bancos; aunque, teniendo en cuenta las graves dificultades por las que ha pasado la economía española, de recesión y crisis económica y, como ya se ha dicho, su incidencia en el sector financiero, el número de bancos afectados por dificultades manifiestas, quizá haya sido mayor.

La crisis bancaria ha producido unos efectos, en cierto modo beneficiosos para la gran banca, ya que no es posible ocultar el procedimiento de concentración bancaria que se ha producido alrededor de los bancos clásicos, existentes en España en los años sesenta; además, la banca extranjera que a través de la adquisición de bancos pequeños o porciones



Universitat d'Alacant
288
Universidad de Alicante

importantes de bancos medianos en dificultades o en crisis, ha consolidado posiciones para el futuro¹⁸¹.

El examen de la solución de la crisis de los bancos pone de manifiesto éste hecho. En su totalidad, fueron comprados por la gran banca, libres de problemas, ya que el Fondo de Garantía de Depósitos, con la ayuda del Banco de España, resolvió las deficiencias: eliminación de activos malos, saneamiento mediante exención de coeficientes y ayudas económicas fundamentales, como créditos baratos, y, una vez saneados, enajenación a bancos y entidades sanas.

La adquisición de los bancos procede de la Corporación Bancaria, del Fondo de Garantía de Depósitos o, como en el caso de los bancos de Rumasa, del propio Patrimonio del Estado. Todos los bancos en dificultades, una vez saneados, han pasado a la banca privada; a excepción del Banco de Navarra, que quebró; el Banco de los Pirineos, que suspendió pagos, y el Exbank de Rumasa, que se mantiene en poder del Estado.

A continuación se señala el destino de los bancos que han pasado a poder de otros bancos o grupos bancarios, una vez

¹⁸¹ PAJUELO, A., Una fusión vale más que mil palabras, en la Década de las concentraciones, en Dinero, extra. núm. 3 (1983).



Universitat d'Alacant

289

Universidad de Alicante

superadas las situaciones traumáticas que originó el estado de crisis.

CUADRO NUM. IX.

bancos adquirentes // bancos adquiridos

Banco Central	Banco Intern. de Comercio
	Banco de Granada (proc. de Corporación Bancaria)
	Banco Crédito/Inversiones
Banco Vizcaya	Banca Catalana
	Banco de Barcelona
	Banco Industrial Cataluña
	Banco Occidental
	Banco Meridional
	Banco Crédito Comercial
	Banco Préstamo/Ahorro
Banca March	Banco de Gerona
	Banco de Asturias
Banco Exterior	Banco Cantábrico (procedente de Corporación Bancaria)
	Banco de Alicante (proc.FGD)
	Banco Simeon
Banco Esp/Crédito	Banco Catalán de Desarrollo



Universitat d'Alacant
290
Universidad de Alicante

Banco Hisp/American.	Banco Urquijo (Bankunion)
Citibank	Banco de Levante
Banco Arabe	Banco Atlántico (de Rumasa)

Los bancos de Rumasa fueron vendidos por la Dirección General del Patrimonio del Estado a un consorcio de bancos (siete grandes y cinco medianos).

Como se ha visto, la crisis bancaria afectó a más de la mitad de los bancos existentes a finales de 1977; pero, la importancia de la crisis no está tanto en el número de bancos, ya que como se ha examinado, la incidencia de crisis o dificultades ha llegado a más bancos, sino en especial en índices distintos; así, la crisis, en general, ha afectado a la tercera parte de recursos ajenos, a un tercio de los recursos propios de toda la banca e, igualmente, a la tercera parte de las personas empleadas en la actividad bancaria. Supone un 27 por ciento del total, lo que indica que la crisis ha afectado, sobre todo, a bancos pequeños y medianos.



4. El acontecimiento de los bancos de Rumasa.

El Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social, de los bancos y sociedades que componen el Grupo Rumasa, pone fin a una carrera expansionista, que se había iniciado años atrás, con la adquisición de los primeros bancos, al amparo de la etapa desarrollista de la economía española¹⁶².

Las razones alegadas para la expropiación, se concretan en el objeto de garantizar la estabilidad del sistema financiero y los intereses legítimos de los depositantes, trabajadores y acreedores, pasando a la Administración del Estado el pleno dominio de las acciones y participaciones sociales, representativas del capital de las sociedades integrantes; éstas aparecen relacionadas en el real Decreto-Ley citado.

El Banco de España, desde los años setenta, había manifestado su preocupación por la situación en que se

¹⁶²Decretos expropiatorios que aparecieron en el BOE los días 24 y 25 de febrero y 1 de marzo; el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, es convalidado por el Pleno de los Diputados el 2 de marzo de 1983, que acordó la tramitación como proyecto de Ley con carácter de urgencia; el 30 de junio se publicó la Ley 7/1983, de 29 de junio, de expropiación de Rumasa.



Universitat d'Alacant

292
Universidad de Alicante

desenvolvían los bancos de Rumasa. El grupo bancario se había formado con un conjunto de bancos que fueron adquiridos, salvo algunos comprados en operaciones de salvamento que contaron con el apoyo del Banco de España, como meros instrumentos, a precios dudosamente justificables por razones económicas, y abonados en su mayoría indirectamente por el propio banco¹⁶³.

Fué a partir de enero de 1982 cuando el Fondo de Garantía de Depósitos remitió, por conducto notarial, al presidente de Rumasa una comunicación para indicarle que debía realizar auditorías de los bancos, cuya solvencia pudiera afectar a uno o más bancos¹⁶⁴; a ésta comunicación siguió otra de febrero de 1983, que contenía exigencias inaplazables en relación con la presentación de auditorías de los estados financieros y contables de los bancos de Rumasa.

Los bancos incluidos en la expropiación son los que aparecen a continuación¹⁶⁵:

¹⁶³EKAISER, E., José María Ruiz Mateos: el último magnate, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 232 y ss.

¹⁶⁴DIAZ GONZALEZ, E., Rumasa, Planeta, 1983; CUERVO, A., Las crisis bancarias en España..., cit., pág. 119.

¹⁶⁵CUERVO, A., Las crisis bancarias en España..., op. cit., pág. 121 y 122.



Universitat d'Alacant

294
Universidad de Alicante

Banco de Extremadura	1.577	23.554	416
Banca Masaveu	1.450	9.108	179
Banco Exp.Industrial	1.813	6.866	120
<hr/>			
	45.547	802.185	11.301
<hr/>			

La expropiación del grupo bancario de Rumasa está constituido por 17 bancos, el Banco Atlántico, con una participación aproximada de más del cincuenta por ciento, Banca Masaveu y el Banco de Expansión Industrial, sin participación aparente del grupo, debido a que éstos últimos pertenecían a la llamada Rumasa "sumergida".

Las disposiciones legales de expropiación de los bancos de Rumasa han asegurado el valor del capital social, en su justa medida, frente a la posibilidad de su pérdida, en caso de declaración de quiebra; también, los depósitos de los depositantes y los puestos de trabajo de los trabajadores¹⁸⁶.

¹⁸⁶El Real decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero (art. 5,2) establece que la comunidad de accionistas y la Dirección General del Patrimonio del Estado formalizarán, sucesivamente y por éste orden, hoja de aprecio dentro del plazo de un año, y su valor, el de las acciones expropiadas, se estimará exclusivamente atendiendo al resultado que arroje el balance de la respectiva sociedad en el día de la publicación del real decreto-Ley, es decir, el 24 de febrero de 1983; igualmente, la Ley 7/1983, de 29 de junio (art. 3 y 4), establece el procedimiento para llegar al justiprecio de las acciones y participaciones sociales, objeto de la expropiación.



De igual forma, las normas expropiatorias, han afectado a los intereses de los acreedores que, en un primer momento, han quedado protegidos al pasar el Estado a ser el deudor y comprometerse a cumplir sus obligaciones. Y, en último lugar, se ha asegurado la fiabilidad del sistema financiero y bancario, ya que con éstas medidas se ha reconducido a sus justos términos la actividad bancaria, se ha reconvertido el sector y se ha alineado la actividad financiera con las directivas y exigencias comunitarias.

Las razones alegadas para la expropiación, se concretan en la excesiva concentración de riesgos asumidos por los bancos en las empresas del grupo, la heterodoxia bancaria utilizada, y la continua dejación de obligaciones de obligaciones en materia monetaria, exigidas por el Banco de España, e incumplimiento de recomendaciones de la autoridad bancaria y financiera. Desde 1978 el Banco de España había solicitado y recomendado la realización de auditorías, obligación que no se cumplió a pesar de los continuos requerimientos; es más, por parte de Rumasa, se produce una actitud de permanente obstrucción¹⁸⁷.

¹⁸⁷DIAZ GONZALEZ, E., *Rumasa*, Planeta, Barcelona, 1982, en el Cap. VII, pone de manifiesto las continuas exigencias, tanto por el Banco de España, primero, como del Fondo de Garantía de Depósitos, después, sobre el cumplimiento de los requerimientos exigidos.



Universitat d'Alacant
296
Universidad de Alicante

La expropiación de los bancos de Rumasa tuvo un propósito sanatorio que, una vez realizado y puestos a salvo los intereses de los depositantes, de los acreedores y de los trabajadores, se ha procedido a la reprivatización¹⁸⁸ de los mismos.

La función de saneamiento y salvamento fué encomendada por la Dirección General del Patrimonio del Estado al Fondo de Garantía de Depósitos. Destaca, entre las medidas adoptadas para la financiación patrimonial de los bancos de Rumasa, la emisión de deuda pública, cuyos fondos se destinaron a la financiación del déficit patrimonial de las sociedades de Rumasa¹⁸⁹.

El Fondo ha gestionado la enajenación de los activos "malos" o ficticios del grupo, ha canalizado las ayudas del banco de España, consistentes, aparte de la emisión de deuda

¹⁸⁸El cumplimiento de los fines del Real decreto-Ley 2/83, han sido cumplidos, según lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (especialmente, en Sentencias de ...); Sentencias recientes de la Audiencia de Madrid, en relación con algunos bancos de Rumasa, han establecido otras líneas decisorias al respecto.

¹⁸⁹La emisión de deuda del Estado, interior y amortizable, con destino a la financiación patrimonial de las sociedades del grupo de Rumasa, por el importe de 440 mil millones de pesetas, se llevó a cabo por el real decreto-Ley 8/1984, de 28 de junio (BOE, 29.6), y completado por el Real decreto 1.273/1984 de 4 agosto.



pública citada, en préstamos y créditos a bajo interés y otras ayudas, como la exención del cumplimiento de coeficientes obligatorios.

Los bancos de Rumasa, en el ámbito de la crisis bancaria, suponen el 4,84 por ciento en recursos propios, el 5,35 por ciento de recursos ajenos y el 6,40 por ciento en cuanto al personal; todo ello referido al sistema bancario; aunque, en número de bancos, en el momento de la expropiación, supone cerca del 20 por ciento de todo el sistema bancario.

Una vez saneados los bancos, a excepción del Banco Atlántico y Banca Masaveu, que fueron privatizados, y el Exbank, que permanece en poder del Estado como instrumento financiero de apoyo al proceso de privatización, fueron vendidos a un consorcio bancario¹⁷⁰.

¹⁷⁰CUERVO, A., La crisis bancaria en España..., op. cit., pág. 156 y ss, examina la operación de venta del grupo bancario de Rumasa; según los datos aportados por el Prof. Cuervo, los bancos de Rumasa, fueron distribuidos y enajenados a la banca privada: a) el Banco Atlántico, que se vendió el 21 de marzo de 1984 a un consorcio bancario formado por Banking Arab Corporation, Aresbank y el Banco Exterior de España; b) Banca Masaveu, que en abril de 1983 se adjudica al Banco Herrero; c) el Banco de Expansión Industrial (Exbank), que queda en poder del Patrimonio del estado; y d) el resto de los bancos, que se adjudican el 30 de junio de 1984, a un consorcio formado por el Banco Español de Crédito, el Banco de Vizcaya y el banco de Bilbao (después, fusionados como Banco de Bilbao-Vizcaya), el Banco de Santander, el Banco Central, el Banco Zaragozano y el Banco Hispano Americano.



Universitat d'Alacant
298
Universidad de Alicante