

ESTUDIO DE UN MODELO DE BANCA: LA BANCA PÚBLICA ESPAÑOLA

Julio Olmedo Álvarez
julio.olmedo@gmail.com

julio de 2011

RESUMEN

La banca pública en España constituyó un modelo singular respecto al mayoritario negocio privado de la banca que vino funcionando a lo largo de casi dos siglos. Sin embargo, a partir de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, la pervivencia de este tipo de servicio bancario parece alcanzar a su fin y no tarda en ser absorbido por bancos privados.

Más allá de la posible eficacia o no del sistema, o de la congruencia con los postulados ideológicos dominantes, parece oportuno examinar cómo ha ido evolucionando la banca pública nacional y de qué modo ha terminado desapareciendo.

SUMMARY

The public banking in Spain constituted a singular model with regard to the majority private business of the banking that came working along almost two centuries. However, from the entrance of Spain in the European Economic Community, the survival of this type of banking service seems to reach to its end and finally will be absorbed by private banks. Further of the possible efficiency or no of the system, or of the congruence with the dominant ideological postulates, seems timely to examine how has gone evolving the national public banking and of which way has finished disappearing.

ÍNDICE

1.- Introducción.....	3
2.- Precisiones en torno a la actividad bancaria de la banca pública.....	4
2.1.- Delimitación jurídica.....	9
3.- Banca pública en España: sus entidades.....	15
3.1.- Banco de España	15
3.2.- Banco Hipotecario de España.....	19
3.3.- Banco de Crédito Industrial.....	21
3.4.- Banco de Crédito Local.....	22
3.5.- Banco de Crédito Agrícola.....	23
3.6.- Banco Exterior de España.....	24
3.7.- Caja Postal.....	26
4.- Estudio normativo de la banca pública.....	28
4.1.- El ICO tras Corporación Bancaria.....	39
5.- Banca pública en Francia: un modelo de referencia.....	40
6.- Conclusión.....	41

1.- Introducción.-

Hablar de banca pública en la situación actual española supone afrontar un tema a contracorriente, dada la tendencia hacia posturas netamente liberales, cuyo principal sustrato reside en tratar de eliminar el máximo de intervención pública del tejido social. Por muy liviana que sea la lectura de casi todos los medios de comunicación más influyentes - tanto nacionales como internacionales - , no podrá eludirse la conclusión que el reinado del *mercado*, es absoluto.

Las ideas clásicas de intervención pública, supliendo las incapacidades o las ineficiencias del sector privado, son examinadas con recelo, de tal modo que sus impulsores doctrinales parecen haberse evanescido de repente. Keynes o Galbraith han pasado de ser referencia ineludible en cualquier materia de contenido económico a no aparecer, o a ser reseñados como teóricos caducos. Sin duda, esto debe mucho también a una ideología dominante que se hace patente en las mayorías de gobierno de los países más desarrollados, lo que presupone millones de voto de apoyo. Al mismo tiempo, eso produce líneas de actuación en las principales instituciones económicas internacionales.

En el ámbito del Derecho, también está teniendo honda repercusión este cambio ideológico, por cuanto la mirada hacia lo público ya no es de mayor o menor desconfianza, sino de ineficacia o de caos. Esto es muy trascendente, puesto que el objetivo final ya no sería el de hacer que la Administración *ejecute* con arreglo a una sujeción que la sujete al ordenamiento jurídico y que la haga confiable. El nuevo objetivo sería eliminarla al máximo posible porque su intervención, cualquiera que sea la regulación, resulta perturbadora e ineficaz.

Únicamente se mantiene la capacidad administrativa de regular, de fijar las reglas del juego, actividad incluso en crecimiento, pero se abomina de su intervención directa, como un sujeto más. Consecuencia ineludible es, por tanto, la progresiva disminución del sector público en muchas actividades, o su desaparición total, como sucede en el caso de la banca pública española, que va a ser objeto de estudio a lo largo de las siguientes páginas.

Analizaremos la evolución de la banca pública en el sector bancario español, fijándonos sobre todo en las instituciones que han ido integrando la idea de banca pública, pues el concepto ha tenido bastante imprecisión a lo largo del tiempo. Podemos pensar que sólo a partir del siglo XX existe con idea precisa de esto, pero que antes también se produjeron abundantes ejemplos de intervención directa, por los gobiernos, en la actividad bancaria.

La banca pública ha sido una necesidad en ciertos momentos históricos, como veremos, pero también cabe atribuirle muchos motivos de crítica respecto a bastantes actuaciones. Sin embargo, consideramos que esto no ha sido el principal determinante para su desaparición, puesto que las causas más profundas deben buscarse en esa ideología dominante desde la pasada década de los ochenta, que influye en todos los ámbitos, empujada, de modo notorio, al ser una de las piezas clave en lo que conocemos por *economía global*. A este respecto, fijaremos nuestra atención en la evolución diferente de la banca pública francesa.

Este trabajo, no pretende reivindicar la banca pública, sino reseñar con la mayor coherencia y claridad posible, el papel que ha desempeñado y su evolución hasta el momento de Corporación Bancaria de España y la posterior privatización en tramos de Argentaria. Al hilo de esto, será indispensable referirnos al crédito oficial, instrumento al que de modo casi exclusivo, ha estado ligada la banca pública durante gran parte de su historia.

2.- Precisiones en torno a la actividad bancaria.-

No es posible tratar de la actividad bancaria sin que sepamos qué es un banco. Zunzunegui¹ permite una aproximación terminológica con arreglo a lo siguiente: "Se entiende por actividad bancaria la coordinación de operaciones pasivas de recepción de ahorro del público con operaciones activas de inversión del ahorro recibido, en una relación funcional de mutua dependencia. Tres elementos destacan en esta definición. las operaciones pasivas, las operaciones activas y la vinculación entre las mismas.

Sintéticamente expuesto, las operaciones pasivas suponen la recepción de ahorro del público. Los fondos recibidos constituyen o son reconducibles al concepto de ahorro, en la medida en que representan sumas aportadas por cualquier causa del consumo presente para la satisfacción de necesidades futuras. Los ahorradores confían en poder disponer de la misma cuando lo requieran sus necesidades. Y, por su parte, la referencia a que los fondos proceden del público, es decir, de una masa indiferenciada de personas, trata de llamar la atención sobre el hecho de que una actividad bancaria digna de tal nombre es difícil de concebir en la hipótesis de captación de pasivo de un único sujeto.

A su vez, las operaciones activas son aquellas que dan empleo a los fondos recibidos mediante su inversión en otras actividades productivas. De este modo los capitales recibidos financian actividades comerciales o industriales propias o ajenas".

Tales principios de depósito del ahorro, por un lado, y de su posterior empleo para otras actividades, nos sitúa en el tercer elemento que es el relativo a la necesidad de que exista una intermediación organizada entre quienes ahorran y quienes necesitan fondos para invertir. Zunzunegui², precisa que tal actividad ha de llevarse a cabo conforme a un criterio técnico y profesional: "... la técnica bancaria exige que el comercio de banca sea precisamente un comercio organizado en forma de empresa".

Nótese que este concepto es indiscutible, pues así lo recoge la Directiva 780/1977, de 12 de diciembre, de coordinación de disposiciones legales referentes a la actividad de las entidades de crédito, que en su artículo 1 define entidad de crédito como "una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia".

Tal concepto es asumido en su integridad por el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de entidades de crédito al ordenamiento jurídico de la CEE.

¹Zunzunegui, F. Ordenación Bancaria. Espasa Universidad. Madrid, 1992. págs. 21-22.

²Ibid. pág 24.

Conocedores de lo que es un banco, con arreglo a la terminología jurídica actual, podemos reparar en que desde el inicio de la actividad bancaria, surge un interés público, del monarca o de las comunidades que les lleva a propiciar su intervención de un modo más o menos inmediato. García³ recoge a lo largo de su historia numerosos ejemplos, que van desde las Taulas de Canvi (Barcelona, 1401 y Valencia, 1407, por citar las más importantes), creadas como departamentos municipales, hasta el funcionamiento en el mismo siglo de los pósitos, alhóndigas, cillas o alfolies, que nacen como instituciones dedicadas a almacenar granos con el fin de prestárselos a los habitantes de la propia villa en momentos de hambre a tipos de interés bajo, y combatiendo de este modo el nefasto papel de los usureros.

Con una implicación más directa, por Decreto de 14 de noviembre de 1560, Felipe II convierte la Casa de la Contratación de Sevilla en el primer banco comercial, actuación que surge en aras de organizar las finanzas estatales y que pretendía captar el fuerte ahorro existente por entonces, para financiar la deuda pública.

Para alcanzar estos objetivos se consolidó la deuda pública existente, representada en juros y se redujo el tipo de interés de manera notoria. Los pagos de intereses y principal quedaron encomendados a la Casa de la Contratación, que empezó a contar con ingresos fijos procedentes de la Corona, así como de los obtenidos por el tráfico de mercancías con las colonias.

Tras muchos avatares, se fue concretando la idea de una banca con límites difusos entre la titularidad privada y la intervención pública, cuyo primer intento vendría dado por el Banco de San Carlos, ya en el siglo XVIII, hasta terminar, por un lado, en el Banco de España, y, por otro, en las instituciones de banca pública .

Permitieron el auge de la banca, no sólo las nuevas necesidades de financiación que se dan en el siglo XIX, sino también el impulso jurídico a través de su regulación en el Código de Comercio, promulgado el 30 de mayo de 1829, entre cuyas características

³García, A. Una historia de la banca española a través de sus documentos. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1999. págs 62-67.

estaba la de fijar la actividad de comercio, cualesquiera que fueran las personas que lo llevaran a cabo, como apunta Gacto⁴.

En el artículo 411 de este Código se recoge la actividad bancaria, se hace referencia a los depósitos en *bancos públicos* (concepto que viene a significar banco abierto al público, pero totalmente diferente al de banco de titularidad pública, sobre el que se centra este trabajo), y a la regulación de sus respectivos estatutos.

Se regula igualmente la actividad de los bancos de emisión, aspecto que estudia Zunzunegui⁵. Estos bancos estarán condicionados a constituirse en sociedades anónimas (bien reguladas por el Código) privilegiadas con la facultad de emisión. Su objeto principal era el bancario, o lo que es igual la actividad de intermediación a la que ya hemos hecho referencia.

Coincidió que al privilegio de emisión - una concesión en la terminología actual - se sumaba el nombre real en su denominación. Esto no debe llevarnos a confundir el hecho de que se tratase de personas jurídicas de naturaleza privada, con la presencia de bancos públicos tal como los entendemos ahora. Como estudiaremos, hubo indicios de aproximación en algunos casos pero no siempre fue así.

La concesión estaba desvinculada de la titularidad real, que sólo se manifestaba como una consideración al monarca reinante en el momento de constituirse la sociedad, independientemente del grado de implicación real o pública, que no se dio en todos los supuestos.

Pasando los años, irían surgiendo los bancos públicos tal como los entendemos, para paliar la baja y persistente tasa de ahorro - interno y externo - disponible en el país, así como el insuficiente grado de capitalización que venían padeciendo los sectores productivos. Junto a estas causas; Jesús Hernández⁶ resalta el hecho de que cinco de los bancos públicos surgieran en el periodo 1919-1928, algo que obedeció a una doble

⁴Gacto, E. Temas de Historia del Derecho: Derecho del Constitucionalismo y de la Codificación. Universidad de Sevilla, 1979. pág. 75.

⁵Op. Cit. Ordenación bancaria. págs. 56-57.

motivación: se recortó la afluencia de capitales hacia sectores productivos españoles, dadas las exigencias que requería la I Guerra Mundial en muchos países. Al mismo tiempo, el conflicto provocó una desviación de la demanda internacional, por parte de las naciones beligerantes, lo que provocó que en el mercado español surgiera una mayor demanda de productos agrarios e industriales y, en consecuencia, un incremento de las inversiones para aumentar la capacidad productiva, algo a lo que una banca privada excesivamente preocupada por sus intereses no iba a responder.

Será, pues, producto de la coyuntura, más que de la planificación, como se explique el surgimiento de la banca pública, que va a surgir de hecho, ante la ausencia de una regulación jurídica específica. Esto se comprueba, al observar la omisión total que se produjo en la ley de ordenación bancaria de 1921 y en las modificaciones de 1927 y 1931. Habría que esperar a la ley de ordenación bancaria de 31 de diciembre de 1946 para que aparezcan breves referencias y, después, a la ley de 26 de diciembre de 1958, en que ya se regula de modo suficiente.

La segunda mitad del siglo XX se consolida la banca pública gracias a la consideración favorable hacia el sector público. Cuervo, Rodríguez y Parejo⁷ señalan que "la aceptación de los principios de la economía de mercado no impide que el sector público pueda intervenir en las economías occidentales, intentando cubrir las lagunas que se producen en la distribución del crédito por las instituciones privadas y de otra, alcanzar determinados objetivos de orden social y político que las entidades de carácter lucrativo no incluyen entre sus metas, al regirse exclusivamente por principios de coste-beneficio privado".

"Esta intervención - añaden - se manifiesta, unas veces, mediante la inclusión de normas de carácter obligatorio (sobre todo los coeficientes de inversión) que afectan al sistema bancario o al crediticio en general, en tanto que otras, se trata de la creación de instituciones especializadas que, actuando como un intermediario más del sistema, intentan cubrir las necesidades crediticias de determinados sectores, a los que se concede

⁶Hernández, J. La banca pública española. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1986. pág 25.

⁷Cuervo, A. Rodríguez, L. y Parejo, J.A. Manual del sistema financiero español. Editorial Ariel. Barcelona, 1995. pág. 246-247.

algún grado de prioridad en la política del gobierno, por razones de tipo económico, social o político".

Dentro de este abanico de posibilidades, la banca pública se va a caracterizar por contar con instituciones financieras con la forma jurídica de sociedades anónimas, que en un primer momento van a tener accionariado privado, pasando tras la nacionalización a ser de capital perteneciente en su totalidad al Estado y obedeciendo directrices desde el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda.

2.1.- Delimitación jurídica.-

Al delimitar conceptualmente la banca pública lo haremos desde la perspectiva de la última regulación que tuvo y de los comentarios doctrinales surgidos a partir de la década de los ochenta. Esta pensamos puede ser la versión, si no más actual - no podemos hablar de un presente - sí más próxima.

De acuerdo con Martín Mateo⁸, cuando nos referimos a banca pública "se trata de entidades crediticias de propiedad o control estatal, constituidas como Sociedades Anónimas y que realizan operaciones bancarias con sus clientes". No obstante, aunque su naturaleza jurídica sea la misma, existíann notables divergencias entre el grupo de entidades dedicadas a facilitar crédito público y el Banco Exterior de España, como que en este el Estado no era el único accionista y, en segundo lugar, por actuar - a excepción de los créditos a la exportación - como un banco privado más, captando pasivo y otorgando créditos a los clientes captados en una red de sucursales, si no inmensa, sí adecuada a un banco de tipo medio.

Si bien la diferenciación es clara respecto a la banca privada, en cuanto a la titularidad de las acciones, existen otras entidades financieras de naturaleza parcialmente pública y privada, como son las cajas de ahorro, que no revisten ninguna forma societaria mercantil.

⁸Martín Mateo, R. Derecho público de la economía. Editorial CEURA. Madrid, 1985. pág. 202.

Martín Mateo⁹ señala que las cajas " son normalmente fundaciones empresariales creadas por corporaciones locales en la mayoría de los casos o a iniciativa de instituciones filantrópicas o benéficas, eclesiales o laicas. Pero una cosa es el entronque de su dispositivo jurídico relacional, el régimen mercantil de sus operaciones externas y el laboral de su personal, y otra la regulación pública de su sistema orgánico que nada tiene que ver con el ordenamiento privado, ni con las pautas que en este se dan para la formación de voluntades. La integración de sus órganos superiores, la forma de producirse sus decisiones, los recursos frente a estas, todo es materia de Derecho público no dispositiva..."

Aunque la banca pública se ha personificado mediante sociedades anónimas, no conviene olvidar la forma de organismos autónomos, pues bajo ella estuvo gran parte de tiempo - hasta la etapa previa a Corporación Bancaria -. También el Instituto de Crédito Oficial fue instituido como organismo autónomo.

En términos generales, Montoya Martín¹⁰ señala que "la capacidad de personificación creció paralelamente al grado de intervención económica y social de la Administración Pública. Primero fue la llamada descentralización por servicios, cuyos orígenes están en Francia..." Tal incremento en el intervencionismo propició en el sector financiero el surgimiento de la banca pública.

Siguiendo esta línea, García de Enterría y Fernández¹¹ coinciden con Montoya en que "la proliferación de entes públicos, especialmente de los que se presentan como filiales del Estado, ha seguido un ritmo más exacerbado, proceso que en nuestra patria arranca especialmente en la década de los veinte y que llega a su esplendor en nuestra guerra y posguerra civil, para iniciar su estabilización con la LEEA, e incluso posteriormente su retracción parcial con las medidas de simplificación y racionalización administrativa.

⁹ Ibid. pág. 207.

¹⁰ Montoya Martín, E. Las empresas públicas sometidas al Derecho Privado. Editorial. Marcial Pons. Madrid, 1998. pág. 210.

¹¹ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. Curso de Derecho Administrativo.I . Editorial Cívitas. Madrid, 1982. pág. 334.

La administración institucional surge debido a una serie de causas que clasifican García de Enterría y Fernández¹² : a) Ciertas necesidades de gestión, especialmente cuando se trata de servicios públicos de contenido especializado, y más concretamente los servicios que suponen una gestión económica, servicios que requieren, en efecto, una organización independiente y una gestión técnica separada.

La Administración matriz gana eficacia creando una organización independiente y personalizada, sin perjuicio de reservarse respecto de ella un control constante y una utilización instrumental.

b) Importante efecto financiero deliberadamente buscado, en cuanto la personificación de un ente supone el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial y, por tanto, la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos, lo cual implica la posibilidad de una excepción al principio de universalidad de los Presupuestos Generales del Estado, con sus postulados clásicos de un "Presupuesto, una caja, una cuenta".

c) Utilización de la personalidad jurídica con la finalidad de una huida de controles, que comienza en el campo financiero y va a extenderse a una verdadera huida del Derecho Administrativo, en palabras de Clavero. Para ello, la configuración y regulación de estos entes queda remitida a sus estatutos respectivos, vía por la cual han solido excepcionarse principios sustanciales de Derecho Administrativo en materia de personal, en materia de procedimiento, de recursos administrativos y de garantía de contratos.

Dentro de las formas de personificación, encontramos las sociedades de ente público, en las cuales habría que integrar, en su momento, a la banca pública. García de Enterría y Fernández¹³ argumentan que "cuando el ideario político-económico legitima la constitución de un "sector público" en la economía de producción de bienes y servicios, en virtud de las técnicas de las nacionalizaciones, o como técnicas de apoyo o de acción sobre sectores claves o sobre *puntos muertos* del desarrollo, la Administración va a utilizar sistemáticamente las formas mercantiles de constitución de empresas"

¹² Ibid. págs. 335-340

¹³ Ibid. págs. 349-350.

Esto fue facilitado por la anterior ley de Sociedades Anónimas de 1951 que permitió al Estado y a los entes públicos la posibilidad de crear este tipo de sociedades siendo el único socio, contrariamente al principio general, no excepcionado para el resto, de exigir tres socios como número mínimo para la fundación de estas sociedades.

Ambos autores concluyen que "la forma mercantil supone la introducción en el tráfico de una entidad que externamente, en sus relaciones con terceros, va a producirse bajo un régimen de Derecho Privado. Pero internamente tal sociedad es realmente una pertenencia de la Administración que aparece como socio exclusivo de la misma, un ente institucional propio de la misma".

Para Santamaría Pastor¹⁴ "el concepto de empresa o sociedad estatal se nuclea, por tanto, en torno al dato del control formal: lo determinante es que la participación pública en el capital social sea mayoritaria, es decir, más del cincuenta por ciento de las acciones".

Estas sociedades pueden pertenecer directamente al Estado, o instrumentarse la participación a través de otro ente público, como sucedía con la banca pública y la pertenencia de acciones al Instituto de Crédito Oficial. También cabe clasificar las sociedades en función del grado de participación estatal, según sea mayoritaria o no, o total, lo que determinará que la califiquemos como pública o no.

La regulación de las sociedades estatales, venía dada, conforme al criterio de Santamaría Pastor¹⁵ por el artículo 92 de la LEEA y el 6,3 de la Ley General Presupuestaria. Era requisito que adoptasen la forma jurídica de sociedad anónima para constituirse. Era preciso un acto de fundación simultánea, aunque también podía tener lugar mediante adquisición mayoritaria de un paquete de acciones, siendo requisito para esto el acuerdo del Consejo de Ministros.

¹⁴ Santamaría Pastor, J.A. Apuntes de Derecho Administrativo. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid, 1985. pág. 784.

¹⁵ Santamaría Pastor, J.A. Fundamentos de Derecho Administrativo, I. Fundación Ramón Areces. Madrid, 1988. pág. 1218.

ESTUDIO DE UN MODELO DE BANCA: LA BANCA PÚBLICA EN ESPAÑA

En cuanto a normas de funcionamiento, los artículos 91 de la LEEA y 6,2 de la LGP establecían que se regirán por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa administrativa.

Trujillo y Cuervo-Arango¹⁶ apuntan que la banca pública se ubicaba conforme a la contabilidad financiera llevada a cabo por el Banco de España dentro del apartado Instituciones financieras que incluye cinco subapartados: Banco de España; Sistema bancario (Banca privada, cajas de ahorro -confederadas y Postal - y cooperativas de crédito); Crédito oficial (instituciones de crédito oficial y entidades oficiales de crédito); Otras instituciones de crédito y, en último lugar, entidades de seguro.

En líneas generales, la evolución de la banca pública pasa por dos periodos que sintetizan Cuervo, Rodríguez, Parejo y Calvo¹⁷: "... el primero por una fuerte intervención estatal en esta parte de nuestro sistema financiero, mientras que en el segundo su aspecto más relevante es (...) el proceso de liberalización en la operativa de estas entidades..." Periodo que al final implicaría la desaparición de estas entidades, al término de un breve periodo en el que lo más notorio fue la integración en Corporación Bancaria de España, como paso previo a la posterior privatización del grupo.

Pero en, realidad, el proceso liberalizador comenzó antes, cuando tras la integración en la Comunidad Europea se adapta su normativa. Pese a que en los artículos 2 de las Directivas - relativas a normas de coordinación y acceso a la actividad bancaria - 780/1977, de 12 de diciembre y 646/1989, de 15 de diciembre quedara excluido el Instituto de Crédito Oficial, no ocurría lo mismo con sus filiales, lo que iba a meterlas de lleno en las nuevas normas sobre la competencia.

El sistema financiero español en su conjunto iba a ser objeto de una honda transformación, que afectaría tanto a la banca privada, como pública con desiguales resultados:¹⁸ " la rápida transición desde un sistema altamente regulado (sin libertad absoluta de entrada, con tipos de pasivo fijados y una pobre estructura operativa de activo)

¹⁶ Trujillo, J.A. y Cuervo-Arango, C. El sistema financiero español. Editorial Ariel. Barcelona, 1985. pág. 18.

¹⁷ Op. cit. Manual del sistema financiero español. pág 247.

¹⁸ Analistas Financieros. Guía del sistema financiero español. CECA. Madrid, 1996.

al amplio proceso de liberalización de la segunda mitad de los ochenta, no siempre ha estado acompañada de las mejores respuestas adaptativas"

Esas medidas adaptativas supusieron que se aplicarían a la banca pública las mismas reglas sobre liquidez, control y solvencia que las que afectaban a la banca privada. Así, por Real Decreto 1044/1989, de 28 de agosto, se extendió al ICO y a las Entidades Oficiales de Crédito (aparte de otros intermediarios) el coeficiente de garantía previamente vigente desde 1985 para las entidades bancarias. Posteriormente, por Real Decreto 527/1992 de 23 de mayo, se extendía el coeficiente de caja a las Entidades Oficiales de Crédito, en las mismas condiciones que el resto de las entidades de depósito españolas.

Al mismo tiempo, se procedió a una reforma organizativa, de la que se tratará con mayor profundidad en un capítulo posterior, que provoca una nueva configuración diseñada en el Real Decreto Ley 3/1991, de 3 de mayo, convalidado por el Congreso de los Diputados el 30 de mayo, y convertido luego en la Ley 25/1991, de 21 de noviembre.

De la reforma organizativa dos fueron las consecuencias: primero el cambio de papeles de la banca pública como principal instrumento del crédito oficial, lo que llevó a su desvinculación del ICO. Como apuntan Cuervo, Rodríguez, Parejo y Calvo¹⁹, con esta reestructuración se produce una ruptura de la estrecha relación que tradicionalmente mantenía el Instituto de Crédito Oficial con los bancos públicos.

En segundo lugar, la banca pública iría asumiendo forma y métodos de banca privada, lo que se traduciría en la incorporación de Corporación Bancaria de España y Banco Exterior de España a la Asociación Española de Banca (20 de julio de 1992) como socios de pleno derecho. Algo que irían haciendo Caja Postal, tras asumir estatuto de banco, y el resto de entidades, Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Local y Banco Hipotecario de España.

Al final, se culminaría con el proceso privatizador de Argentería, la supresión de la banca pública, mientras el crédito oficial quedaba en manos del ICO que sigue en manos del Estado y órganos autonómicos. Pero, cabe concluir que la solución podría haber sido

distinta con arreglo a la normativa comunitaria que no establece soluciones homogéneas, sino que permite la coexistencia entre banca privada y pública, claro está si se adapta a la competencia.

Arias Moreira²⁰ señala la existencia en la Comunidad Europea de bancos comerciales o cajas de ahorro de titularidad pública, así como de instituciones crediticias que cabría asimilar a las entidades oficiales de crédito españolas y que venían a cumplir los siguientes objetivos. a) labor financiera complementaria a las instituciones crediticias ordinarias; b) actuación de acuerdo con los objetivos de la política general; c) especialización en determinados sectores y actividades económicas; d) operaciones crediticias a medio-largo plazo; e) financiación a través de la captación de recursos a largo plazo, como emisión de obligaciones y bonos. y f) el poder político suele intervenir en la designación de los cargos directivos, aunque primando los méritos puramente profesionales, por encima de la proximidad política.

3.- Banca pública en España: sus entidades.-

Aunque el largo periodo de dos siglos obliga a ser laxo con los criterios, ha de señalarse que hemos integrado en esta categoría a los bancos - y una Caja, la Postal - que siendo propiedad en parte significativa del Estado o de sus organismos, han tenido entre sus objetivos, el cumplimiento de los planes genéricos o sectoriales que les ha marcado la Administración dentro de las líneas marcadas por el Ejecutivo para la actividad económica nacional.

3.1.- Banco de España.-

Hemos de iniciar el estudio de la banca pública partiendo del Banco de San Carlos, antecedente de lo que luego sería Banco de España, por la intención de constituir un banco central, necesidad ya sentida en 1872, cuando se fundó, contando entre otros privilegios

¹⁹ Op. cit. Manual del sistema financiero español. pág 248.

²⁰ Arias Moreira, X.C.La banca pública en el área comunitaria. Revista Economistas, nº30. Febrero-marzo. Madrid, 1988. págs. 50-51.

con la facultad de emisión de billetes y la exclusiva de abastecimiento de víveres y vestuario al Ejército y a la Marina, por un periodo mínimo de 20 años.

Aunque el banco era una entidad privada, pensamos que existen razones para considerarlo público, por cuanto la propia actividad de emisión de billetes con respaldo de oro del Gobierno ya nos deja entrever la sujeción a una política económica marcada administrativamente.

Por otro lado, respecto a la titularidad de las acciones, tampoco queda claro el carácter privado, por cuanto hubo un estímulo mediante Decreto de 27 de agosto de 1782 para que los ayuntamientos invirtiesen los rendimientos de las tierras comunales - los propios - en acciones del banco. Y lo mismo cabe decir respecto a virreyes, gobernadores y cónsules del *Nuevo Mundo*, que fueron destinatarios de presiones para que divulgaran la creación del banco y la adquisición de acciones.

Incluso, en una época donde la separación de la Corona y la Administración no había perfilado definitivamente sus límites, resulta significativo que el Rey Carlos III y el Príncipe de Asturias, adquiriesen 2.000 y 500 acciones respectivamente de la entidad que se fundaba con nombre real.

También debe servir para corroborar lo que decimos el hecho de que la Corona se convirtiese en garante sobre las acciones propiedad de extranjeros, de manera que estas quedaban consideradas como inviolables y que entre sus funciones figurasen algunas netamente públicas como llevar la tesorería del Estado, intervenir en el cambio exterior de la moneda y descuento de documentos de crédito²¹.

Producida la quiebra de este banco, se crea por Real Cédula de 9 de julio de 1829 el de San Fernando. Siguiendo en la misma línea del anterior, coexiste una parte de propiedad privada, con otra de influencia pública y unos fines privados y públicos, algunos de los cuales son definitivos.

²¹ Cfr. Op. Cit García, A. Una historia de la banca española... pág 96

En este sentido, como instrumento de la política económica, puede destacarse el reciente estudio de Tedde²² quien señala: " ... la cooperación del Banco con el Gobierno fue mucho mayor... al servir de catalizador, por medio de sus redes comisionadas en provincias, en la recaudación y conducción a Madrid del producto del rescate de las quintas, de la anticipación forzosa y, más tarde, del empréstito forzoso de 600 millones a que acudió el Ejecutivo para drenar recursos líquidos al interior de la economía española".

La propia cifra de capital con la que se constituye el banco es explicativa de este entrecruce entre lo público y lo privado, pues de los 60 millones de reales que componían las 30.000 acciones - de 2.000 reales cada una - la aportación del Gobierno fue de 40 millones en pago de los derechos que tenían los accionistas partícipes en el antiguo Bando de San Carlos.

En cuanto a los fines de descuento, banco de emisión y prestamista del Estado, se sumaban las operaciones de depósito con los clientes, posibilidad de préstamos sobre valores cotizados en Bolsa, o concesión de préstamos con garantía de las acciones del propio Banco. Sin embargo, estos fines mixtos no impedían que el principal volumen de negocio proviniese del sector público y que el Gobierno pudiese intervenir, aprobando o denegando las operaciones, a fin de que no se vieran dañados los intereses del público y los accionistas.

Prueba de la especial vinculación al sector público es el hecho de que dejase un vacío en el sector privado que llevó a la creación del Banco de Isabel II en 1844, entidad con la que se fusionaría tras la grave crisis de ambas instituciones. A propuesta del Ministerio de Hacienda surgió en 1846 una nueva entidad. el Nuevo Banco de San Fernando.

A esta entidad señala Fernández²³, se le concedió el monopolio de emisión para toda España, excepto Cádiz y Barcelona, y se creó la figura del gobernador, conforme a la

²² Tedde, P. El Banco Español de San Fernando: un predecesor del Banco de España (1829-1856) Boletín Económico del Banco de España. Madrid, 2000. pág. 53.

²³ Fernández, A. Notas sobre una historia económica. Banca Española nº 147, mayo. Madrid, 1982. pág. 44.

ley de 4 de mayo de 1849. No obstante, las principales reformas no tardarían en llegar para constituir el Banco de España.

Así, la Ley de 28 de enero de 1856 cambia la denominación al Banco de San Fernando por la de Banco de España, entidad que en adelante estaría regida por un Gobernador nombrado por el Gobierno y un Consejo de Administración elegido por la Junta General de Accionistas.

El Banco de España que poco a poco fue perfilando su carácter de banco único de emisión -1874 - y organismo de control financiero y monetario, sin embargo las reformas legales posteriores, como la de 14 de julio de 1891, no delimitaron sus competencias claramente respecto a la banca privada. No sería hasta la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 cuando se diferenciara una y otra banca. La pública ya como instrumento de la política monetaria del Gobierno.

Sin embargo, su personalidad jurídica como sociedad anónima, se mantuvo en las sucesivas leyes de ordenación bancaria de 1931 y 1946. Esta última de 29 de diciembre, convertía al Banco de España, en órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, que iba a marcarle su política en asuntos como disminución de los tipos de descuento y redescuento, política de crédito y política monetaria y de capitales.

Será con el Decreto Ley de 7 de junio de 1962, cuando se proceda a la nacionalización de las acciones del banco que todavía estaban en manos de particulares, lo cual se llevó a efecto conforme al procedimiento establecido en la Orden de 26 de junio de 1962. Desde esta fecha, tanto por los fines, como ya por la pertenencia del capital y por la forma jurídica, ya no es posible incluir al Banco de España dentro del conjunto de entidades de la banca pública.

Resulta importante destacar como a partir de 1962 se produce un cambio importante, al perder la forma jurídica de sociedad anónima. Como señala Martín Mateo²⁴ "el banco pasa a ser una entidad de Derecho público que actúa, en el cumplimiento de sus fines, con autonomía respecto a la Administración del Estado. Su régimen jurídico

relacional es dual en cuanto se rige por el Derecho privado en relación con las operaciones ordinarias en que interviene la banca y por el Derecho público cuando ejerza potestades de disciplina y control del sistema financiero".

La normativa posterior, dentro de su incardinación como organismo público, ha tratado de dotarlo de mayor autonomía. Esto es lo que sucedió con la Ley 30/1980, de 21 de junio, que modernizaba la estructura y organización, y más recientemente con la Ley 31/1994, de 1 de junio de Autonomía del Banco de España, en que se define como una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con autonomía respecto a la Administración del Estado.

3.2.- Banco Hipotecario de España.-

Se trata de la entidad oficial de crédito más antigua, puesto que data del 2 de diciembre de 1872, fecha de la ley que lo funda. Surge al amparo de una norma que le concedía la emisión en exclusiva de las cédulas hipotecarias, pudiendo con ello conceder préstamos hipotecarios con garantía inmobiliaria al tesoro, a las corporaciones locales o a empresas privadas, con destino a la agricultura, la industria, la minería o la construcción.

Como señala García²⁵ " a mediados del siglo XIX la reorganización del llamado crédito territorial - crédito concedido sobre bienes inmuebles - era una necesidad. Con demasiada frecuencia esta modalidad de crédito suponía que quien necesitara un capital en dinero se viera obligado a transmitir la propiedad de la finca ofrecida en garantía a quien hacía el préstamo, si bien reteniéndose la facultad de recuperar el bien una vez devuelto el capital. No cabe duda de que esta forma de operar suponía una enorme garantía para el acreedor, pero unos indudables inconvenientes para el deudor"

Faltaba, por otra parte, una regulación legal del derecho de hipoteca, que no aparecería hasta la Ley de 1 de mayo de 1855. Hecho esto, parecía estar todo propicio para el funcionamiento del banco, pero no sería hasta dos décadas después cuando surgiera con intención de alcanzar los siguientes objetivos: dotar los instrumentos de crédito

²⁴ Op. cit. Derecho público de la economía. pág 199.

²⁵ Op. cit. Una historia de la banca española... pág 178

adecuados a los propietarios agrícolas a fin de ponerles a salvo de la usura; facilitar el proceso desamortizador; colaborar en la financiación del Estado mediante la reorganización de la Deuda y emisión de cédulas hipotecarias.

Aunque su objetivo principal era el crédito al sector agrario, lo cierto es que en los primeros años de funcionamiento este se dirigió más hacia el Gobierno y otros sectores ajenos al campo. Las razones eran diversas, pero no fue la menos importante la carencia de sucursales, precisamente en el mundo rural donde era necesario su actuación. Por otro lado, no se contaba siempre con documentos adecuados los que poder realizar correctamente la hipoteca. Como señala García²⁶ "los propietarios no siempre tenían debidamente tituladas y registradas sus propiedades; los gastos de inscripción eran altos; se carecía de datos estadísticos y los amilnamientos eran inexactos... lo que dificultaba el cálculo del valor y dimensiones de las fincas..."

La evolución del banco vino dada por el Real Decreto Ley de 4 de agosto de 1928, fecha a partir de la cual se incrementó la participación del Estado. Por esa norma se amplió el privilegio de poder emitir cédulas hipotecarias hasta el 31 de enero de 1971, fecha entonces de duración de la compañía.

Una segunda gran reforma se produjo a raíz del Real Decreto Ley de 20 de julio de 1962, de nacionalización. Bajo la forma de sociedad anónima propiedad del Estado, esta sociedad estatal debía cumplir los objetivos de gestionar el crédito hipotecario y la financiación del sector servicios.

Sus últimos estatutos son de 9 de diciembre de 1971, en que fueron aprobados por el Consejo de Ministros y cuyo contenido básico vamos a ver en las siguientes líneas:

En ellos se define como "Sociedad Anónima de nacionalidad española, que se regirá por los presentes Estatutos, por las Leyes de Crédito Oficial y de Sociedades Anónimas y por las demás disposiciones que le sean de aplicación " (art. 1)

²⁶ Ibid. pág 181.

El capital social es de 917.301.000 pesetas, distribuido en 917.301 acciones (art.5). "Todas las acciones son indivisibles e intransferibles a extranjeros y a personas que no ostenten el carácter de Entidades de Derecho Público..." (art. 6). "El Estado ostenta la titularidad de todas las acciones" (art. 7).

A este banco se debe un decidido apoyo a la construcción de hoteles, como medio de fortalecimiento del sector turístico, siéndole asignadas, también funciones de estímulo a la exportación con medidas como los créditos para la construcción de depósitos en lugares próximos a los puntos de embarque de las mercancías. En 1982 había absorbido al Banco de Crédito a la Construcción.

3.3.- Banco de Crédito Industrial.-

Fue creado en 1920, siguiendo la Ley de 2 de marzo de 1917, de protección y fomento de la industria nacional. Su nacimiento se debió a dos causas²⁷: " en primer lugar, sobre la comisión protectora de la producción nacional recaía el poder decisorio acerca de las solicitudes de préstamos previstos por la ley de 1917, y cada vez quedaba más claro que esa función era más propia de un banco de carácter oficial... en segundo lugar, en otros países europeos también se estaban estableciendo bancos con funciones oficiales cuya misión era contribuir a la reconstrucción inherente a la posguerra y al desarrollo de la industria".

Se trataba de una sociedad anónima, fundada con capital privado, e influencia de la banca privada - sus consejeros lo eran también de la banca privada - , aunque los fondos que manejaba eran públicos en su mayor parte. Desde el primer momento se centró en actividades como metalmecánicas, hidroeléctricas, químicas extractivas y obras públicas.

Su gestión fue cuestionada sobre todo a partir del caso Matesa (1969), debido a que emergió la imagen de una institución que otorgaba créditos basándose en consideraciones diferentes al resto del sector bancario y cajas de ahorro. Los hechos parecieron demostrar que los criterios de rentabilidad y eficacia no resultaban determinantes en su política crediticia.

Como el resto de la banca pública, fue nacionalizado en 1962, mediante la adquisición por el Estado de todas sus acciones representativas, por un valor que ascendía a 400 millones de pesetas. Los accionistas fueron propicios a la adquisición estatal, gracias a la generosa oferta que se les realizó.

Con la nacionalización el banco pasó a convertirse en Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y plena capacidad, dependiendo jerárquicamente en lo sucesivo del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (artículo 3º, párrafo 2º).

El proceso nacionalizador sirvió también para otros fines, como eran el que sirviera como apoyo crediticio en el proceso de intervención estatal, mediante los Planes de Desarrollo. Como señalan Tortella y Jiménez²⁸ "estos planes precisaban un instrumento crediticio de uso discrecional para la canalización de los recursos hacia los sectores privilegiados. Dado que la estrategia perseguida en ellos se basaba en el crecimiento industrial, era fácil adivinar el papel crucial que le correspondería desempeñar al BCI".

Con los años fue asumiendo nuevas tareas, como el crédito al sector naval que lo asume a partir de 1982. En ese año también empezó a colaborar con el Banco Europeo de Inversiones, entidad de la Comunidad Económica Europea, de donde empezó a recibir fondos, bien directamente, mediante la intermediación del Instituto de Crédito Oficial, con destino a fines sociales e industriales.

3.4.- Banco de Crédito Local.-

Se creó en 1925, con la finalidad de conceder financiación a las corporaciones locales en general, destinada a la realización de obras o servicios de carácter público, no encajables en sus presupuestos ordinarios. Esta financiación se materializaría en préstamos a muy largo plazo.

²⁷ Enciclopedia práctica de la banca. Editorial Planeta. Barcelona, 1989. pág 173.

²⁸ Tortella, G. y Jiménez, J.C. Historia del Banco de Crédito Industrial. Alianza Editorial. Madrid, 1986. pág. 123.

Estos objetivos se han mantenido hasta sus últimos años. Melguizo²⁹ señalaba los siguientes objetivos: "... tiene como finalidad primordial cooperar al fomento y desarrollo de las Corporaciones locales, facilitando los medios de financiación necesarios para el cumplimiento de sus fines, mediante la concesión de préstamos. Esta línea fundacional general ha de entenderse ampliada al conjunto de entidades, organismos y empresas que integran el sector público local y desde 1987, al ámbito de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, tanto de régimen común como foral".

A partir de 1962, tras la ley de bases de ordenación del crédito y la banca, se convirtió en entidad de derecho público y, posteriormente, en sociedad anónima, con la ley sobre Organización y Régimen de Crédito Oficial, en 1971. Situación que mantendría hasta su integración dentro de Corporación Bancaria de España.

3.5.- Banco de Crédito Agrícola.-

Surge en 1925 bajo el nombre de Servicio Nacional de Crédito Agrícola, como organismo dependiente del Ministerio de Agricultura. Posteriormente, con la Ley de Ordenación de 1962, toma la denominación actual.

Entre sus fines fundacionales se encontraban: dotar de medios financieros a los pequeños y medianos agricultores, para mejorar sus explotaciones y para paliar los daños causados por fenómenos meteorológicos. Por ello su papel consistió en conceder préstamos a los agricultores, con objeto de crear conservar y mejorar la riqueza agrícola, forestal y agropecuaria, así como de sus medios de producción y la instalación y perfeccionamiento de industrias agrícolas, forestales y pecuarias³⁰.

Este banco ha evolucionado en la misma línea que el resto de los públicos. En 1962 pasó a depender del Ministerio de Economía. Posteriormente, la Ley 13/1971, de 19 de junio lo convirtió en sociedad anónima, teniendo la consideración de sociedad estatal hasta

²⁹ Melguizo, A. El papel del crédito oficial en la financiación de las corporaciones locales. Revista Economistas, nº 30, febrero-marzo. Madrid, 1988. págs. 86-87.

³⁰ Op. cit. Enciclopedia Práctica de la Banca. pág. 186.

el tramo final de las medidas liberalizadoras aplicadas en la década de los noventa y la definitiva privatización del grupo.

3.6.- Banco Exterior de España.-

A diferencia del resto de componentes de la banca pública, el Banco Exterior de España es la única entidad que no fue nacionalizada en 1962, aunque el capital haya sido mayoritariamente público. Tampoco ha ceñido su actividad a ser instrumento para las líneas especializadas de crédito oficial, lo que ha ocasionado que no tuviera la consideración de Entidad Oficial de Crédito.

El BEX podemos decir que fue el único banco público capaz de ser considerado empresa bancaria real, conforme a los conceptos de banco que hemos señalado al principio. Además, desarrolló una actividad bancaria general, contando con una aceptable red de sucursales y una estrategia comercial en competencia con la banca privada. Esto supuso, entre otras peculiaridades, su cotización en Bolsa, la captación de pasivo en el mercado, aparte de las líneas públicas para crédito a la exportación y, en definitiva, su actuación como entidad privada.

Esta consideración por nuestra parte viene avalada por diversos textos normativos que lo diferencian de la banca pública. Así, en el artículo 2, párrafo 2 de la Ley 18/1962, de 7 de junio, sobre Nacionalización y Reorganización del Banco de España, se dice. "Siempre que en este texto se mencione a la Banca privada y a los efectos del mismo se entiende comprendido en este término el Banco Exterior de España".

Igual sucede con el Real Decreto Ley 19/1962 que creó el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, en cuyo artículo 11, C se dice que corresponderá a este "autorizar a los Bancos privados y al Exterior de España para conceder créditos por plazo superior a dieciocho meses o para hacer uso de líneas especiales de redescuento en el Bando de España..."

El Banco Exterior vio aprobados sus estatutos el 20 de julio de 1929. En su artículo 1º se señala que "tiene por objeto, en términos generales, la promoción y fomento del

comercio exterior y de las relaciones económicas y financieras de España con todos los países del extranjero". Y en el artículo 2º se manifiesta su naturaleza pública al señalarse que " El Banco Exterior de España tiene la condición de organismo oficial.... El Banco usará como distintivo el escudo y armas de España con la denominación social de *Banco Exterior de España*".

En el artículo 3 podemos encontrar el porqué de la vocación sobre una actividad bancaria completa: "El Banco Exterior de España está autorizado para realizar en el territorio nacional todas las operaciones de pagos, cobros, cambios, depósitos, descuentos, aceptaciones, cuentas corrientes y créditos, préstamos y pignoraciones y demás que se relacionen con el intercambio de mercancías, servicios y capitales entre España y el extranjero.

En el exterior, el Banco puede realizar todas las operaciones bancarias, económicas y financieras que estime conveniente a los fines sociales, como también en los países coloniales y de expansión española, y además, en todos ellos, la institución cumplirá las funciones que le atribuye el Estado".

Pese a su consideración de organismo oficial, el BEX, una sociedad anónima, se registraría por el Código de Comercio (art. 1) y su capital de 150 millones de pesetas sería dividido en 300.000 acciones, pasaría a manos públicas - mayoría - y privadas, aunque el artículo 22 señalaba que "un tercio de las acciones permanecerán en cartera".

El doble carácter público y privado del banco se manifiesta también en su dirección, ya que según el artículo 36 "El Gobernador es nombrado y separado libremente por el Ministerio de Hacienda y reúne el doble carácter de representante del Estado y Jefe superior de la Administración del Banco". Y entre sus funciones, en el párrafo 6º del art. 40 se establece: "Dar cuenta semestralmente al Ministro de Hacienda de las operaciones realizadas y comunicarle anualmente la Memoria y demás documentos... ampliados con las informaciones o propuestas que estime convenientes".

Posteriormente, la Ley 13/1971, de 13 de junio sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial, estableció que el BEX dirigiría sus actividades a las operaciones

relacionadas con el comercio exterior y especialmente a las de crédito a la exportación, sin perjuicio de ejercer otras funciones propias de la actividad bancaria en general, o que se le asignaran con carácter específico.

Para acomodarse a esta Ley se reformaron sus estatutos con fecha 7 de enero de 1972. En ellos se señalaban como objetivos del BEX: promover y financiar, con carácter preferente, las operaciones relacionadas con el comercio exterior; gestionar el crédito oficial en materia de exportación y realizar aquellas operaciones que puedan efectuar las entidades de crédito comercial con arreglo a la legislación vigente.

El BEX, al ser la única entidad, junto a Caja Postal, que contaba con numerosas sucursales, se convirtió tras las medidas de liberalización, en el escaparate real de Corporación Bancaria de España, el lugar en el que *Argentaria* se manifestaba comercialmente a los clientes, aunque posteriormente se desarrolló un plan de apertura de nuevas sucursales de manera que tuviera presencia efectiva en todas las plazas importantes del país.

3.7.- Caja Postal de Ahorros.-

El caso de esta entidad podríamos considerarlo como el opuesto al Banco de España, por cuanto si este va a poder considerarse como banca pública en una fase anterior, Caja Postal sólo será banco, y por tanto público, en un estadio final, apenas dos años antes de que se pusiera en marcha el proceso privatizador de *Argentaria*.

Caja Postal, tuvo desde su nacimiento forma de caja de ahorros, aunque no se integró con las cajas confederadas y su estatuto fue de Organismo Autónomo del Estado. Sin embargo, la homogeneización de esta entidad con el resto de la banca pública no se produjo hasta el Real Decreto Ley 3/1991, de 3 de mayo (luego ratificado y convertido en Ley 25/1991 de 21 de noviembre), por el que se creaba Corporación Bancaria de España, S.A.

En la exposición de motivos se señala: "... esta reorganización exige que con carácter previo se proceda a la transformación del Organismo Autónomo *Caja Postal de Ahorros* en la Sociedad estatal *Caja Postal, Sociedad Anónima*..."

Y en el artículo 2º se completa la adaptación. "*Caja Postal, Sociedad Anónima*, tendrá la consideración de Entidad de Crédito y el Estatuto de banco..." "Inscrita en el Registro Mercantil la escritura de constitución de la Sociedad *Caja Postal, Sociedad Anónima*, se producirá la extinción de la personalidad jurídica del *Organismo Autónomo Caja Postal de Ahorros*".

Haciendo una breve historia de Caja Postal, podemos decir que se creó en 1909, donde la ley de 17 de junio autorizaba al Gobierno para reorganizar los servicios de Correos y Telégrafos, así como para implantar los de Giro y Cajas de Ahorro. En la base 10 de esa ley se decía " Se crea bajo la garantía del Estado, una Caja de Ahorros con el nombre de Caja Postal de Ahorros, que tiene por objeto recoger las economías más modestas y fomentar en el pueblo la práctica del ahorro". Posteriormente, la Ordenanza Postal de 19 de mayo de 1960 dedicaría su título III a la Caja Postal, en el cual encontramos la siguiente definición (art. 43). "La Caja Postal de Ahorros es la Entidad que, con la garantía del Estado, tiene por objeto recoger y administrar el ahorro nacional de primer grado, fomentar la práctica de esta virtud y cooperar en realizaciones económicas de interés público y sentido social".

Caja Postal con la condición de Organismo Autónomo por Resolución de 28 de julio de 1961 y Decreto de 14 de junio de 1962, vio como aunque su actividad financiera (porcentajes de inversión obligatoria, cuadro de valores, etc) coincidía con el resto de cajas de ahorro, sin embargo, este estatuto jurídico iba a separarla del resto de cajas de ahorro. Como explica Briones Frutos³¹: " la entidad que, como empresa dedicada al ahorro, puede, por acuerdo libre y soberano de su Consejo de Administración, suscribir 200 millones en Deuda... cuando adopta la personalidad de Organismo autónomo para adquirir unas máquinas de escribir o alquilar unos locales, cambia el procedimiento y tiene que echar mano de su presupuesto y prepararse a sufrir iguales formalidades que si se tratara del más

³¹ Briones Frutos, L. La Caja Postal de Ahorros, pasado, presente y futuro. Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1976. pág. 265.

arcaico y lento Organismo del Estado, frenando la expansión de una empresa que pugna por vivir y desarrollarse".

Su actividad vendría desarrollándose a través de los servicios de libretas o cartillas de ahorro en sus distintas modalidades; compra y venta de valores, con cargo a los saldos de sus titulares; cuentas corrientes postales y los servicios complementarios que se derivasen de la ejecución de los anteriores. Todo esto en los tipos y condiciones fijadas para las Cajas de Ahorros.

4.- Estudio normativo de la banca pública.-

Realizado el estudio singular de las entidades que componen la banca pública, procederemos, a continuación, a ver como surge la regulación sobre la banca pública como tal, algo que se produce muy tardíamente, como ya hemos dejado patente en otro párrafo. Al mismo tiempo, veremos su evolución, hasta culminar en Corporación Bancaria de España y la posterior privatización.

En la Ley de 31 de diciembre de 1946 de Ordenación Bancaria, encontramos numerosas referencias a la *banca oficial*, término impreciso por cuanto más que definir un ámbito de actuación a lo que se refiere es a que están sujetos al poder estatal, de un modo u otro. Por eso no extraña que tanto el Banco de España, como el resto de las entidades cupieran bajo el mismo paraguas terminológico, aunque obviamente sus funciones fueran muy distintas.

Incluso la dirección sería compartida, como se señala en el artículo 3º: "El gobernador del Banco de España, cargo que irá unido al de Comisario de la Banca oficial.." En el título de la sección 2ª *De los otros bancos oficiales*, encontramos un nuevo apoyo a nuestro argumento, en cuanto una vez regulado el Banco de España, se refiere a los otros bancos oficiales, es decir, todos son oficiales.

En esta sección se recogen varios artículos de interés. Así, en el art. 32 se dice "Los otros Bancos oficiales se registrarán por las disposiciones especialmente dictadas en relación con ellos y sus estatutos y Reglamentos debidamente aprobados. No les serán de aplicación

los preceptos del título segundo de esta ley ni los que se refieran en general al régimen de la Banca privada. Dependerán del Ministerio de Hacienda”. Es decir, se reconoce una banca con distinta regulación a la privada, pero también con modos de actuar que pueden ser diferentes, y que van a venirle señalados, conforme al art. 34 por el Ministerio de Hacienda a quien corresponderá “aprobar o señalar los tipos de interés en sus operaciones activas y pasivas, así como las tarifas de servicios y comisiones”.

Por otra parte, esta falta de autonomía se refuerza con el papel directivo del Comisario de la Banca oficial -el Gobernador del Banco de España- y de los gobernadores especiales que puede nombrar en cada entidad el Ministerio de Hacienda, desempeñando el papel de Comisario y subordinados jerárquicamente.

Otra ley que va a influir en la actuación de la banca pública será la de 26 de diciembre de 1958 por la que se crea el Comité del Crédito a Medio y Largo Plazo que agruparía inicialmente al Banco de Crédito Industrial, Servicio Nacional del Crédito Agrícola, Crédito Marítimo y Pesquero; Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional e Instituto Nacional de la Vivienda.

Este Comité no ha sido elogiado precisamente porque contribuyera a la eficiencia ni del crédito oficial, ni de la banca que había de gestionar. Así Hernández³², señala que careció de un plan de ayuda a sectores más o menos necesitados, dejándose llevar por actuaciones más o menos coyunturales. Esto venía condicionado, en parte, por el abigarramiento institucional de un conjunto de instituciones con diversa forma jurídica: organismos autónomos, sociedades anónimas y servicios ministeriales, aunque todas estaban sometidas a un control directivo y patrimonial, lo cual no implica necesariamente que hubiera coordinación.

El siguiente paso normativo de importancia se produce en la Ley 19/1962, de 7 de junio, de creación del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo en la que se reconoce la necesidad de una mejor gestión, como señala el Preámbulo: “... los esfuerzos del Gobierno se dirigen hacia la puesta en práctica de un trascendental programa de desarrollo

³² Op. cit. La banca pública española, pág. 27.

económico que exige una diligente y adecuada utilización de todos los recursos disponibles...

... La dirección unificada de las entidades integrantes del sistema crediticio oficial implica asimismo en las fuentes de obtención de recursos una unidad que aparte las ventajas derivadas de una mayor claridad y simplificación en el aspecto financiero, permitirá más fácilmente acomodar en cada momento las condiciones de las operaciones que realicen las entidades oficiales de crédito a las cambiantes necesidades de la economía”.

Por lo que se refiere a la banca pública se mantiene la subordinación al Ministerio de Hacienda, a través del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, cuyo director general podía asistir a las reuniones de sus consejos de administración. Además se fijan otras condiciones de inspección y vigilancia, que se recogen en el art. 10: Corresponderá al Instituto como órgano de inspección de las Entidades Oficiales de Crédito: a) Disponer inspecciones periódicas de tales actividades. b) Efectuarles inspecciones extraordinarias sobre cualquier aspecto. c) Aprobar provisionalmente sus presupuestos y cuentas de gastos, hasta la aprobación definitiva por el Ministerio de hacienda. d) Emitir informes sobre sus balances y cuentas anuales.

Este control por un nuevo organismo llevó a la supresión de la Comisaría de la Banca oficial, aspecto que de un modo muy lacónico se señalaba en su Disposición Adicional.

La Ley 19/1962 fue consecuencia de la Ley de 14 de abril de 1962, de Ordenación Bancaria en la cual ya se había previsto y definido el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, como organismo permanente de coordinación entre las entidades y el Gobierno. Tales aspectos serían desarrollados por la Ley 19/1962 a través de un decreto-ley.

Pero quizá lo mas notorio de la Ley de 14 de abril fue la nacionalización del las Entidades Oficiales de Crédito, en ese momento Banco Hipotecario de España, banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Local, Banco de Crédito a la Construcción, Banco de Crédito Agrícola y Crédito Social y Pesquero.

Todas las entidades se configuran como Entidades de Derecho Público de carácter autónomo, con personalidad jurídica y plena capacidad, dependientes a través del Instituto del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, Hernaández³³ señala que cada entidad continuó llevando a cabo las actividades que ya venía realizando, o lo que es igual, que se mantuvo la descoordinación.

Un peldaño más supone la creación del Instituto de Crédito Oficial, a través de la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial. Sus objetivos, asumiendo los errores anteriores –especialmente tras el caso MATEA- serían: controlar las Entidades Oficiales de Crédito e inspeccionarlas; proveerlas de recursos para el cumplimiento de sus fines y transmitirles las instrucciones que en materia de política crediticia se determinase por el Gobierno.

La Ley 13/1971 supondrá un importante cambio para la banca pública, especialmente en dos aspectos: su forma jurídica y los recursos financieros con los que podría disponer.

Sobre la forma jurídica, todas las entidades –salvo Caja Postal que no será banco hasta 1991, ni sociedad anónima, y Banco Exterior que no había sido nacionalizado y nunca había perdido la personalidad jurídica societaria –adoptan la personalidad de sociedad anónima, rigiéndose por la entonces vigente Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951, en principio el capital social pertenecía en su totalidad al Estado, aunque se preveía la posibilidad de vender a otras entidades públicas hasta el 25 por ciento.

Este tránsito en el que pasan de ser organismos autónomos a constituirse en sociedades anónimas, se explica por Hernández Armenteros³⁴ por la “necesidad de homologar al máximo el carácter de las Entidades Oficiales de Crédito al de la Banca privada, adoptando como primer paso una organización más acorde con los modernos sistemas de gestión, que las libere del acusado burocratismo de años anteriores, con el propósito de dotarlas de agilidad y eficacia”.

³³ Ibid. Pág. 33

³⁴ Ibid. Pág. 39.

Respecto a las fuentes de financiación, aunque cada entidad gozaba de mayor autonomía en la captación de fondos, todavía no había de producirse el gran cambio que se daría a partir de la década de los ochenta, lo que implica que seguían manteniendo una financiación privilegiada. Esta se componía de: recursos propios, dotaciones del ICO, operaciones de crédito concertadas en el mercado nacional, y en el exterior autorizadas por el Gobierno, y los propios de la actividad bancaria.

Aparte quedaría una entidad de Derecho público, como el Crédito Social y Pesquero y el Banco Exterior de España, al que no obstante su personalidad jurídica independiente, queda ligado al ICO por su obligación de proporcionarle fondos con destino a su misión en el crédito a la exportación, tal y como señala Rodrigo³⁵.

Tampoco esta nueva regulación tendría toda la eficiencia deseada, puesto que se partía de una situación que propiciaba esta desviación, como era el alejamiento del mercado en la captación de fondos. Por eso Tarrafeta³⁶ califica de pecado original el que los préstamos suministrados se situaran muy por debajo de los tipos vigentes en el mercado, contribuyendo a generalizar la idea de que crédito oficial y barato eran conceptos convergentes.

Esta situación le lleva a decir que "... la generalización de esta práctica, lejos de lograr los fines pretendidos, consiguió en muchos casos efectos totalmente contrarios, y así llegaron a financiarse inversiones dudosamente viables que sólo pudieron superar los test de rentabilidad debido, precisamente, a la rebaja artificial de los costes financieros que soportaban. Quedó en todo caso falseado el cálculo del coste de oportunidad de la autofinanciación empresarial y se produjo el desalojo de muchos de los solicitantes a los que se trataba de favorecer por el empuje de aquellos otros que sin necesidad alguna de disponer de préstamos *blandos* para efectuar sus proyectos de inversión, ofrecían afianzamientos de los créditos muy superiores a los primeros.

³⁵ Rodrigo, J. Los problemas de la nueva organización. Revista Economistas, nº 30, febrero-marzo. Madrid, 1988, pág. 40.

³⁶ Tarrafeta, L. Evolución del crédito oficial. Economistas, nº 30 febrero-marzo. Madrid, 1988, págs. 10-11-

Sin embargo, este alejamiento del precio real de los créditos iba a cambiar con la entrada española en la Comunidad Económica Europea, donde la normativa existente impedía el privilegio a ciertas empresas de propiedad estatal, y donde las discriminaciones a la actuación bancaria se iban a penalizar. Se trataba de salir de un anacronismo, como señala López Pascual³⁷.

Este periodo de cambios se principia con la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, que configuraría al ICO como sociedad estatal, cambiando su estatuto anterior de organismo autónomo. Pese a todo, continuaba la dependencia respecto al Ministerio de Economía y Hacienda.

El nuevo marco es analizado por Cuervo, Rodríguez, Parejo y Calvo³⁸. Dicha situación permitía al ICO tener la consideración de entidad de crédito, con la posibilidad de realizar toda clase de operaciones financieras, tomar dinero a préstamo, emitir obligaciones, bonos y otros títulos de cualquier clase. Para ello gozaba de una garantía explícita del Estado, aunque se iba a regir por normas de Derecho Mercantil, y también de Laboral.

Estos cambios no resultaron ajenos a la banca pública, por cuanto la nueva entidad ICO iba a constituirse en holding, o lo que es lo mismo en un “conjunto de empresas que forman un grupo financiero, organizado entorno de ellas –sociedad de cartera o compañía tenedora- que controla a las demás gracias a sus participaciones accionariales en ellos”³⁹.

Este holding iba a absorber las acciones de Banco Hipotecario de España, Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Local y Banco de Crédito Industrial. Sin embargo, la asunción de acciones no le otorgaba un derecho ilimitado sobre ellas, puesto que no iban a poder ser enajenadas, si no era con la autorización previa del Ministerio de Hacienda, lo que nos indica el grado de dependencia existente.

³⁷ López Pascual, J. La nueva situación legal de la denominada banca pública. *Actualidad Financiera*, nº 24, del 15 al 21 de junio. Madrid, 1992, pág. F 416.

³⁸ Op. cit. Manual del sistema financiero español, pág. 254.

³⁹ Tamames, R. *Diccionario de Economía*. Alianza Editorial. Madrid, 1989, pág. 183.

Si la constitución de este holding se vio en su momento como el inicio de un plan de reforma organizativa que proporcionara posibles economías de escala por la unidad de acción y que podrían terminar repercutiendo en ventajas competitivas en costes, aún quedaban otras incógnitas derivadas de la nueva situación que se divisaba en un horizonte no demasiado lejano.

A partir del 1 de enero de 1993 se iniciaría la libertad de establecimiento con la posibilidad de que las entidades financieras comunitarias estableciesen sucursales y filiales. La prestación de servicios por su parte no podría ser objeto de discriminación de ningún tipo, estando sujetas a las mismas condiciones que la banca nacional, fuera esta privada o pública.

Ante esto, la banca pública debía adaptarse, pues como señala Valero⁴⁰, “estas entidades se habían caracterizado históricamente por su importante papel en la provisión de diversas modalidades de financiación privilegiada a determinados sectores económicos, los cuales no podían mantenerse en el marco de un sistema bancario totalmente liberalizado, fundamentalmente por su carácter distorsionador de la formación de precios y, en definitiva, de la competencia en el seno del sistema”.

Pero las dificultades estaban ahí y no eran intrascendentes. De acuerdo con Cuervo⁴¹, un obstáculo importante iba a ser el hecho de que la banca pública se viera abocada a competir en mercados que hasta entonces tenía cautivos. Pero además se veía compelida a buscar nuevos mercados y a ofertar productos y servicios nuevos, lo cual no era fácil, si pensamos, como ya se ha señalado en estas páginas, que la red comercial de la banca pública era mínima, salvando los casos de Banco Exterior y de Caja Postal, esta última ser sir todavía banco.

Pero buscar nuevos mercados no era algo aplazable, porque la banca pública necesitaba captar recursos si quería sobrevivir. Había llegado el fin de la provisión privilegiada a través del Tesoro, o lo que es lo mismo, de unas ventajas financieras sin competencia.

⁴⁰ Valero, F. El sistema bancario español. Revista Economistas, nº 66-67, Madrid, 1985, Pág.. 122.

Era preciso, pues, crear una organización comercial para la banca pública, algo que difícilmente podía construirse desde el ICO y su objetivo preferente de gestionar el crédito oficial. La solución fue distinta: crear una nueva entidad agrupando todas las entidades de la banca pública, personalizándola en una nueva marca y aprovechando la red comercial existente –BEX y Caja Postal- para iniciar una implantación que debería ir ampliándose en fases posteriores.

Surge así el Real Decreto Ley 3/1991, de 3 de mayo, por el que se reorganizan las Entidades Públicas de Crédito y se crea Corporación Bancaria de España, S.A. que se configura como sociedad estatal conforme a las previstas en el artículo 6,1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, asumiendo la consideración de entidad de crédito y estatuto de banco (artículo 1, p. 2).

Las razones de esta nueva situación se encuentran en la Exposición de Motivos: “Las transformaciones jurídicas y operativas experimentadas por las actividades Públicas de Crédito a lo largo de la pasada década, han permitido a estas dejar de ser meras administradoras de aquellos fondos que, captados compulsivamente en el sistema crediticio, el Gobierno había decidido destinar a la financiación concesional de determinadas actividades, para convertirse en auténticas actividades de crédito, que compitiendo en igualdad de condiciones con el resto de las Entidades, han conseguido ampliar su actividad crediticia al aprovechar la especialización en aquellos productos y ámbitos sectoriales que su larga tradición les otorgaba

Sin embargo, pese a estas transformaciones, las Entidades Públicas de Crédito continúan adoleciendo de problemas específicos que imponen cortapisas a sus posibilidades de competir con éxito en un mercado financiero abierto e integrado como el que producirá la creación del Mercado Único y el proceso de construcción gradual de la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea..”

⁴¹ Cuervo, A. La actuación del crédito oficial: funcionalidad y eficacia. Revista Economistas, nº 30, febrero-marzo. Madrid, 1988, pág. 31.

El modo de constituir Corporación Bancaria va a ser transformando Caja Postal, que se convierte en entidad de crédito, con estatuto de banco (artículo 3), y uniéndola al resto de entidades. Para ello lo primero era adquirir las acciones que desde 1988 estaban en manos del ICO, aspecto que se regula en el artículo 3.

Gracias a una ampliación de capital, por la que se adquieren las acciones de las que es titular el Estado, Corporación Bancaria se convierte en una entidad cabecera de grupo, integrada por Caja Postal, S.A.; Banco de Crédito Agrícola, S.A.; Banco de Crédito Industrial, S.A.; Banco de Crédito Local de España, S.A.; Banco Hipotecario de España, S.A. y Banco Exterior de España.

El nuevo organigrama iba a estar compuesto por tres grupos: a) Grupo Banco Exterior, desde donde se llevaría banca corporativa, banca comercial, banca internacional, banca directa y banca de inversión, así como otras actividades compartidas con el grupo Caja Postal, como sociedad de valores, seguros, gestión de fondos, sociedades de cartera y negociado inmobiliario. b) Grupo Caja Postal con su división de banca al por menor y las actividades compartidas que acabamos de citar. c) Banca Especializada, a través de Banco Hipotecario, Banco de Crédito Local y Banco de Crédito Agrícola.

La estrategia comercial de Corporación Bancaria es objeto de análisis por Cuervo, Rodríguez, Parejo y Calvo⁴², para los cuales se trata de un modelo de banca federada, caracterizado por la coordinación global desde un Centro Corporativo y con diferentes unidades especializadas en la producción o distribución de servicios bancarios y financieros.

Para estos autores su actuación se llevaría a cabo en tres segmentos distintos:

1.- Banca Comercial. En la que se agruparían las actividades de banca al por menor, desarrolladas fundamentalmente por el BEX (Banco Exterior) y Caja Postal, gracias a su densa red de oficinas; Banca corporativa, realizada por el BEX y el Banco de Crédito Agrícola y que se basaría en el tratamiento a medida de las necesidades del cliente, y Banca institucional, en la que además de las dos entidades anteriores, participa el Banco

de Crédito Local. Este segmento representaba el 60 por ciento de la inversión crediticia del grupo.

2. Banca Hipotecaria. Realizada especialmente por el Banco Hipotecario de España y también por Caja Postal. Suponía, aproximadamente el 30 por ciento de la inversión crediticia del grupo y en torno al 20 por ciento sobre el total de la actividad hipotecaria nacional.

3. Banca internacional. Se centra en inversiones y crédito a la exportación, y sería llevada a cabo por el Banco Exterior de España, suponiendo alrededor del 10 por ciento de la inversión crediticia del grupo.

Como nueva entidad le iba a ser de aplicación el Real Decreto 1044/1988, de 30 de septiembre sobre creación de Bancos privados e instalación de Entidades de Crédito Extranjeras, que imponía una serie de limitaciones en su art. 6. Entre ellas destacamos que con arreglo al párrafo II, c) durante cinco años a partir del inicio de su actividad “la transmisibilidad Inter. Vivos de las acciones y su gravamen o pignoración estarán condicionados a la previa autorización del Banco de España, debiendo constar esa limitación en los Estatutos de la Sociedad...” Esta condición pensamos que puede orientar –en parte- sobre el hecho de que terminase fusionándose con otra entidad después de superarse este plazo.

Los nuevos cambios iban a dejarse notar también en las normas. Así en la Ley 3/1994, de 14 de abril, de Adaptación de la legislación española en materia de entidades de crédito a la 2ª Directiva de Coordinación Bancaria, notamos una importante supresión: al modificar el R.D. Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, de Adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de la Comunidad Europea, queda el apartado 2 del artículo 1 como sigue: “Se conceptúan entidades de crédito:

- a) El Instituto de Crédito Oficial.
- b) Los bancos.
- c) C) Las cajas de ahorro y la Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- d) Las cooperativas de crédito...”

⁴² Op. cit. Manual del sistema financiero español, pág. 252.

Es decir, se omite toda referencia a banca pública, algo que en la Disposición Adicional Tercera se aclara, al señalar que “las hasta ahora entidades oficiales de crédito, Banco de Crédito Local, S.A.; Banco Hipotecario de España, S.A. y Banco de Crédito Agrícola, S.A. tendrán la naturaleza de bancos y les resultará aplicable el régimen general de los mismos”.

A partir de Corporación Bancaria, la corta trayectoria de la banca pública llegaría hasta su plena privatización, culminando la que se había iniciado en 1993. Como señalan López López y Utrilla de la Hoz⁴³, “la privatización de Argentaria, que culmina en 1997, deja al sector público empresarial español sin lo que hasta ahora se denominaba Banca Pública...”

El proceso de privatización se llevó a cabo conforme al procedimiento oferta pública de venta de acciones que, según Bilbao⁴⁴, consiste en colocar de modo atomizado porciones relevantes del capital, dividiéndose en dos tramos: a) Tramo nacional, dirigido a residentes en España y en el que se distingue el subtramo dirigido al público en general del subtramo institucional, reservado a inversores institucionales. Por otro lado, una parte de acciones se reserva a empleados de la empresa privatizada. b) Tramo internacional, que permite la concentración en inversiones institucionales.

Este proceso suscitó suspicacias en su momento por las repercusiones que pudiera ocasionar en el equilibrio bancario privado. Un informe de AUSBANC⁴⁵ señalaba que “la privatización de Argentaria podría suscitar problemas si se hiciera posible la adquisición de las acciones por otras entidades bancarias o por cajas de ahorro. Conviene en este aspecto recordar que la adquisición total o parcial de acciones de una compañía por otra u otras, o por las personas que las controlen, es considerada una operación de concentración económica tanto por el art. 3 del Reglamento CEE 4064/1989 del Consejo, como por el art. 14 de la Ley 16/1989.

⁴³ Op. cit. Introducción al sector público español, pág. 341.

⁴⁴ Bilbao, J. Privatización y política financiera del sector público. Hacienda Pública Española, nº 132, 1 de enero. Madrid, 1995, pág. 54.

⁴⁵ AUSBANC. Informe sobre la privatización de Argentaria desde el punto de vista de la competencia en el sector financiero español. Madrid, abril de 1995.

La operación quedaría sometida a la competencia de la Comisión Europea, y en tal caso debería ser necesariamente objeto de notificación si “el volumen de negocios total realizado individualmente en la Comunidad por al menos dos de las empresas afectadas superase los 250 millones de ECU...”

Sin embargo, no sería mediante la privatización como se produciría la fusión. Se haría una vez privatizada Argentaria, que terminó uniéndose a BBV, en 1999. La fusión fue explicada⁴⁶ así: “La posición de liderazgo, la solidez del proyecto de empresa y la capacidad de llevar a cabo los nuevos desarrollos estratégicos exigidos por el entorno bancario actual redundarán, sin duda, en un mayor valor para sus accionistas, materializado tanto en la generación anual de beneficios, como en el propio valor que los mercados financieros otorgarán a una de las entidades líderes del sector bancario de la zona euro”.

4.1.- El ICO tras Corporación Bancaria.-

Al formarse Corporación Bancaria el ICO quedará como agencia financiera del Gobierno, encargada de cubrir aquellos ámbitos de financiación a largo plazo que se consideren necesarios para el desarrollo de determinados sectores o regiones, siempre que no fueran cubiertos por el resto del sistema financiero.

Su estatuto sería el de sociedad estatal adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, con la consideración de entidad de crédito, entre cuyos fines iba a estar prestar fondos a largo plazo que financiaran inversiones productivas.

López López y Utrilla⁴⁷ dejan patente el doble papel del ICO como agencia financiera del Estado, lo cual obliga a llevar a cabo las operaciones financieras que el encomiende el Gobierno, previa dotación de fondos públicos o compensación de los diferenciales de tipos de interés. Y también como entidad de crédito especializada, ofreciendo financiación a medio y largo plazo, para proyectos de inversión productivos,

⁴⁶ Informe de la junta general extraordinaria de accionistas de Argentaria, 18 de diciembre de 1999, pág. 9.

⁴⁷ Op. cit. Introducción al sector público, págs. 347-348.

sectores estratégicos o que se lleven a cabo por colectivos empresariales como las PYME, que se consideran importantes para el desarrollo económico nacional.

Como ya no cuenta con red comercial, las operaciones de créditos se hacen mediante dos vías: a) Operaciones de mediación. El ICO presta a las empresas a través de bancos y cajas de ahorros. Luego son las empresas las que se dirigen a las sucursales de las entidades de crédito que han firmado el acuerdo de colaboración.

b) Operaciones directas. Suelen ser de gran envergadura, con montantes de créditos elevados y dirigidas a empresas de gran tamaño.

5.- Banca pública en Francia: un modelo de referencia.-

La constatación de que la solución al problema de la banca pública no era exclusiva, lo corrobora la experiencia francesa, donde la banca pública lejos de desaparecer, mantiene su pujanza. Ello es debido, sin duda, a su carácter de auténticas empresas, con una red comercial amplia que les permite captar y mantener una clientela relevante. Entidades como Banque Postale con su misión de garantizar el acceso universal a la banca, demuestran que en la actualidad no resulta imposible un hueco para la banca pública.

La historia inicial de la banca no fue muy distinta a la española: En 1899 se creó el Banco de Francia, con privilegio de emitir billetes y funciones de financiación de la economía. Más tarde (entre 1850 y 1864) surgieron las grandes entidades de crédito con el fin de efectuar las principales operaciones de banca, como captación de depósitos o concesión de créditos.

En diciembre de 1945 se nacionalizaron las entidades más importantes. Según Bruneel⁴⁸ el motivo –imperante también en muchos sistemas- se debió a facilitar que el poder público actuara más directamente en la distribución del crédito, en el marco de la

⁴⁸ Bruneel, D. El sistema bancario francés: evolución reciente y perspectivas. Servicio de Estudios La Caixa. Barcelona, 1991, págs. 9-10.

planificación destinada a reactivar la actividad económica inmediatamente después de la II Guerra Mundial.

En la actualidad, el mercado bancario francés es objeto de libre competencia, aunque no se ha logrado variar sensiblemente el predominio nacional. Bancos alemanes, holandeses y españoles intentan consolidar su presencia en ese mercado.

6.- Conclusión.-

La banca pública en España, aunque tiene sus inicios en el siglo XIX, sin embargo no se consolidaría y adquiriría entidad jurídica hasta bien entrado el siglo XX. Y es que más que a un plan establecido, el surgimiento se debió a unas necesidades de hecho, primero del propio Estado y luego de sectores emergentes como los transportes y la industria, pero no existió conciencia de crear una banca pública, a lo más unos bancos con forma privada, impulsados por el Estado para el cumplimiento de los fines públicos.

Llama la atención que el ocaso de la banca pública se produjera cuando esta había logrado zafarse de la rémora que suponía su vinculación al crédito oficial y, por ende, a las estrategias financieras gubernamentales, que pese a su papel de estímulo habían estado viciadas por considerables dosis de ineficiencia.

Es posible que con otros principios inspiradores, Argentaria hubiera logrado consolidarse y ampliar su red, algo que ya había empezado a hacer con buen resultado no sólo en sucursales físicas, sino también en banca a distancia bajo la marca Banco Directo Argentaria. Sin embargo, el proceso privatizador coincidente con planteamientos liberales dominantes y la idea de que las fusiones bancarias suponen elevadas economías de escala, provocaron su desaparición. Quizá esa era una solución, pero como en casi todo dentro de las ciencias sociales puede decirse que había otras alternativas.

El cuestionamiento de los sectores públicos por parte de los gobiernos occidentales, podemos decir que ha conducido a la desaparición de la banca pública en cuanto no se trata de unas empresas indispensables para el Estado. Ahora bien, que ello sea bueno o negativo para la economía al permitir al Estado no sólo intervenir desde fuera,

sino también actuando desde el propio sector, quizá constituya un análisis prematura, para el que desde luego no bastan las valoraciones meramente jurídicas.