

EL IMPACTO DE LAS LEYES BANCARIAS EN LA EVOLUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE ESPAÑA

Working Paper 10/2024

Antonio Romero Mora

Ceca

Resumen: Este artículo ofrece un recorrido histórico sobre la legislación bancaria en España, resaltando su evolución desde la época de al-Ándalus hasta el siglo XXI. A través de leyes clave y figuras relevantes, se exploran las preocupaciones éticas y financieras que han marcado cada etapa del desarrollo bancario. Desde los primeros reguladores del siglo XI, preocupados por la usura y la honestidad de los cambistas, hasta la creación de bancos privados y centrales en los siglos XVIII y XIX, el texto destaca cómo las leyes han reflejado las tensiones sociales, económicas y políticas de cada época. En el siglo XX, se analizan las reformas bancarias de Francisco Cambó, la etapa de intervención durante el franquismo, y el proceso de liberalización tras la transición democrática. Finalmente, se discuten los retos actuales de la estabilidad financiera, la digitalización, la sostenibilidad, y el papel del sector financiero en la inclusión social y la educación financiera.

Palabras clave: legislación bancaria; historia financiera; Al-Ándalus; Banco de España; usura; cajas de ahorro; Francisco Cambó; liberalización financiera; digitalización; sostenibilidad; educación financiera; estabilidad financiera.

Códigos JEL: G21; N23; N43; E44; K20; O16.

Las leyes bancarias y, en general, todas las leyes son como cápsulas del tiempo que cuando uno se sumerge en ellas es capaz de identificar con bastante facilidad las preocupaciones que tuvieron nuestros antepasados, los problemas que padecieron y las soluciones que se les ocurrieron como buenamente pudieron. Por tanto, son testimonios de nuestro pasado, llenos de vida. Y así, recopilando testimonio a testimonio, es como construí esta historia de las leyes bancarias en España y como conecté esa historia con la historia de nuestro país con la historia social, económica y política de nuestro país.

Llegados a este punto, uno se puede preguntar si hay material para hacer esto. Es decir, es evidente que en nuestros días tenemos legislación financiera de sobra y todos los que trabajamos en el sector financiero lo padecemos, pero ¿ha sido esto siempre así? ¿hay material para hacer una historia de la legislación bancaria en España?

La primera norma bancaria que encontré en esta investigación es una norma bancaria que data del siglo X, así que tenemos 1.000 años de tradición jurídico-bancaria que explorar. Y esa primera norma bancaria se publicó en el contexto de al-Ándalus, que en el siglo XI era el refugio de la vida urbana. Los reinos cristianos del Norte habían experimentado como el resto de Europa Occidental un proceso de ruralización. Sin embargo, la vida urbana se conservó en al-Ándalus y la vida urbana significaba comercio, actividad y, por lo tanto, servicios financieros. En las ciudades de al-Ándalus como Málaga, Sevilla o Córdoba existían magistrados municipales que se llamaban Al-Mutasim que

de ahí deriva el castellano almotacén que eran encargados de organizar la vida urbana y el mercado, el zoco.

La verdad es que tenían bastante autonomía, había una autoridad municipal de la que dependían pero estos almotacenes tenían bastante autonomía para organizar el zoco y tomaban decisiones de cómo organizar el rezo, de cómo evitar que los negocios se pelearan entre sí por las mejores ubicaciones, en definitiva tenían como misión garantizar la paz y el buen funcionamiento de los mercados. Y esos magistrados tenían tratados con normas que les servían para tomar esas decisiones.

Del siglo XI conservamos algunas de esas de esas normas de las cuales se va a exponer una en concreto que regula la figura de los cambistas, que eran nuestros primeros banqueros que se situaban en los zocos de las ciudades de al-Ándalus para cambiar monedas procedentes de los más diversos lugares del mundo y era una actividad que requería cierto nivel de precisión porque había que conocer la composición metálica de las monedas, pesarlas adecuadamente y ofrecer un servicio de calidad. Pues bien tenemos un texto que se llama tratado sobre la judicatura y la isba (que es este conjunto de disposiciones de los almotacenes) elaborado por un sevillano llamado Ben Abdún cuyo epígrafe 214 dice lo siguiente: «debe prohibirse a los cambistas que ejerzan la usura. En el país no debe correr otra moneda que la de la ceca oficial porque la variedad de cecas da motivos para que se desvalore la moneda, se multipliquen los cambios y las circunstancias económicas se alteren y se salgan de curso ordinario. Al frente de los cambistas debe haber un hombre honrado y de fundamento que dé a conocer a los de su gremio los cambios en curso que sepa quién procede derecho y quién torcido y que corrija los abusos que viere».

Esta es seguramente la norma inaugural de nuestro derecho bancario y se recogen ya aquí las primeras preocupaciones que existían en la Edad Media y que todavía muchas veces existen. Una primera preocupación como se acaba de ver es el problema por la honestidad de la profesión, de ahí ese llamamiento de que al frente del gremio exista una persona de prestigio que diga quién es honrado y quién no y que corrija abusos. No es un mal comienzo para la historia de nuestra legislación bancaria.

Estas mismas preocupaciones las vamos a encontrar luego en la legislación cristiana pero muy posterior, ya que los reinos cristianos tardan mucho más que al-Ándalus en ver crecer sus ciudades y, por lo tanto, en ver crecer el comercio y la actividad de estos banqueros primitivos, de estos cambistas. Pero ya a principios del siglo XV tenemos en Castilla de manos de un rey llamado Juan II un primer estatuto bancario que comienza de la siguiente manera: «mandamos que el cambio sea libre y franco así en nuestra corte como en todas las ciudades y villas y lugares de nuestros reinos y señoríos y que todos cambien y puedan cambiar sin pena y sin calumnia alguna». Así empieza la legislación bancaria en Castilla, con un llamamiento liberal. La tradición bancaria castellana es profundamente liberal y lo es desde el principio y así va a ser hasta entrado el siglo XX.

La proclama es que sean los cambios, es decir, la actividad de cambio de moneda, la actividad financiera libre y esto responde a que por aquella época andaban los reyes y las ciudades peleados entre sí para ver quién controlaba a los cambistas. Las ciudades querían que cayeran bajo la órbita de las autoridades municipales, mientras que los reyes querían que cayeran bajo su órbita para empezar a tener fondos con los que financiar sus campañas militares.

El estatuto bancario de 1436 continua de la siguiente manera: «es nuestra merced y mandamos que los que tuvieren cambio público y usaran del oficio de cambiar públicamente que estos tales sean personas llanas y abonadas y cuantiosas y de buena fama y cumplan el bien común de la cosa pública pospuesta toda afición y bandería y amor y desamor y todo interés y toda otra cosa». Las leyes bancarias castellanas se preocupan de los amores de los banqueros y de sus desamores como si los

banqueros tuvieran alma y pudieran enamorarse y desenamorarse, algo que hoy parece que está en cuestión teniendo en cuenta la reputación que vive nuestro sector.

Lo que está recogiendo este pasaje es una preocupación que sigue en nuestros días, es la idoneidad de los consejeros y de los banqueros. La resolución de conflictos de interés, eso es algo que está muy vivo en la normativa actual. Por lo tanto, ya tenemos una serie de preocupaciones estructurales centenarias en nuestra tradición jurídica bancaria.

En el ámbito de la corona de Aragón también encontramos normas parecidas. Son anteriores porque digamos que el ámbito municipal catalán se desarrolló antes, ya que Barcelona en el siglo XIII es ya una metrópoli mercantil de primer orden en el Mediterráneo occidental y ya a principios o mediados de ese siglo tenemos normas bancarias que se preocupan por la idoneidad y la honestidad de los banqueros.

Pero los catalanes no se contentaron con hacer una proclama tan literaria y bonita como los castellanos. Los catalanes fueron mucho más expeditivos ya que concretaron el concepto de honestidad y vinieron a decir que un banquero honesto es el que restituye los depósitos, el que garantiza a su cliente que el dinero que le ha dado en depósito se lo va a devolver cuando ese cliente lo pida y si no lo hace según la normativa bancaria catalana medieval ese banquero era acusado de bancarrota, incurría en pública infamia y eso quiere decir que su nombre era pregonado por todo el Principado de Cataluña y se le condenaba a muerte.

Y tenemos casos de algún banquero que fue decapitado en frente de su establecimiento por haber incumplido esta normativa. El tema de la honestidad de los banqueros es retomado por los Reyes Católicos, que legislaron mucho en todos los ámbitos de la vida política y también de la vida financiera. ¿De qué se preocuparon los Reyes Católicos? Pues de cosas muy concretas como, por ejemplo, de evitar fraudes en el uso de balanzas, ya que eso era muy común en la Edad Media puesto que no existía un sistema estandarizado de pesos y medidas que es algo que los Reyes Católicos empezaron a hacer y era muy fácil, por lo tanto, manipular las balanzas. Y entonces los Reyes Católicos ordenaron a todos los cambistas que expusieran en sus establecimientos a la vista del público esas balanzas y que solo utilizaran una porque había cambistas que tenían dos, una la que exponían públicamente y otra que la tenían detrás en su establecimiento y con eso jugaban para maximizar el precio de cambio.

Los Reyes Católicos también se preocuparon por regular comisiones y esto es algo también muy sorprendente. En nuestra legislación existen y se limitan algunas comisiones, pero esto ya viene de tiempo de los Reyes Católicos que llegaron a topar las comisiones que los cambistas cobraban a sus a sus clientes.

Esa es, por tanto, una primera gran preocupación medieval. La otra gran preocupación medieval es la usura y en la Edad Media no se entendía como hoy. La usura que hoy entendemos es cobrar tipos de interés altos. En la Edad Media usura era cobrar cualquier tipo de interés y en este tiempo el Derecho Canónico prohibió la usura.

Aristóteles es la base de esta prohibición porque dijo que el dinero era no era fértil, era estéril «pecuniam non parit». El dinero es estéril y, por tanto, no puede producir interés y sobre la base de este razonamiento la usura fue prohibida por el Derecho Canónico durante 1.000 años. Esto explica por qué fueron las comunidades judías las que asumieron esta tarea ya que no se sintieron muy

afectadas por esta prohibición puesto que el Derecho Canónico lo que hacía era amenazar a los practicantes de la usura con penas muy graves sobre todo de tipo espiritual.

El Derecho Canónico prohibió la usura, pero el Derecho de los Reyes no porque los reyes necesitaban a los judíos, a los cambistas y a los banqueros para financiar sus proyectos básicamente de tipo militar. Y la normativa real no lo prohibió, estableció límites a la usura. Por ejemplo, Jaime I de Aragón estableció un tipo del 25% y Alfonso X El Sabio en el Foro Real un 33%. Por tanto, por debajo de ese tipo de interés el cobro de intereses estaba permitido. Estos tipos de interés lo que ponen de manifiesto es que la economía medieval española estaba muy poco monetizada, el dinero era un bien muy escaso y por lo tanto justificaba este tipo de precios.

Alfonso XI no solo llegó a prohibir la usura, sino que la convirtió en un delito, pero eso no impidió que se siguiera produciendo la usura porque el mercado lo pedía y de hecho se levantó la prohibición al cabo de poco tiempo.

A continuación, hacemos un salto temporal para trasladarnos al siglo XVIII y XIX, nos situamos ahora a finales de la Edad Moderna y principios de la Edad Contemporánea y ya nos encontramos en un momento histórico muy diferente donde las preocupaciones que les he citado (la usura, la honestidad de los banqueros, etc.) quedan en segundo plano y hay otra preocupación política distinta y es la de crear un sistema financiero moderno que cubra las necesidades de financiación de todo el conjunto del sistema económico y eso es una preocupación que nace en la Ilustración a final del siglo XVIII y que sobre todo tendrá un impulso enorme en las primeras décadas del Estado Liberal.

Y esa creación de un sistema financiero moderno tuvo tres vertientes: la primera fue la creación de un Banco Central que atendiera sobre todo las necesidades financieras del tesoro. En segundo lugar, la creación de una banca privada sobre todo municipal y local que financiara la industrialización que empezaba a experimentar nuestro país y tercero, la creación de instituciones que favorecieran la financiación de las clases populares, labor que se reservó a las Cajas de Ahorros.

El Banco Central español nació en 1782, es el banco de San Carlos y nació a propuesta de un francés, Francisco de Cabarrús con el objetivo de ayudar al tesoro a financiar la situación en la que se encontraba España, que había entablado varias guerras con Inglaterra, la última de ellas apoyando la independencia de los Estados Unidos que dejó absolutamente exhausta nuestra Hacienda y la de Francia. De hecho, hay bastantes estudios que demuestran la conexión entre esa crisis económica que padeció Francia en aquella época como consecuencia de la crisis de su Hacienda y la Revolución Francesa que iba a acontecer muy poco tiempo después.

España también padeció gravemente las consecuencias de esa guerra y con el objeto de solventar la situación se crea el Banco de San Carlos, que es el precedente del actual Banco de España. Ese Banco de San Carlos nace con un capital de 300 millones de reales de vellón. El banco más importante que existía en ese momento en Madrid que era el Banco de los Cinco Gremios tenía un capital de 18 millones así que esto muestra la ambición del proyecto de creación de un banco nacional. Fue un desastre porque se tardó tres años en recaudar ese dinero y tuvo que poner dinero todo el mundo, desde el Rey, por supuesto, hasta los montepío, las cofradías, los municipios, los pósitos, etc.

El Banco de San Carlos no tuvo éxito en su actividad empresarial ya que inmediatamente empezó a tener problemas financieros y además decidió emitir billetes y nadie los aceptó. La primera experiencia en la emisión de billetes en nuestro país fue a finales del siglo XVIII por parte del Banco de San Carlos y nadie los utilizó porque el uso del metal como elemento de materialización del dinero estaba

tan arraigado que nadie se fiaba de los billetes, es un ejemplo de cómo la falta de formación financiera dificulta la innovación.

Hubo que rescatar el Banco de San Carlos a principios del siglo XIX, se transformó en el Banco de San Fernando y de ahí viene el Banco de España y fue un banco que se encargó básicamente de la financiación del tesoro.

En el siglo XIX surgen los bancos privados modernos. En 1844 hubo un primer intento por crear bancos privados cuando se crea el Banco de Isabel II y el fundador de ese banco es un malagueño, el Marqués de Salamanca, que convenció a la Reina Isabel de que el Banco de San Fernando lo único que hacía era financiar al Estado y la burguesía madrileña necesitaba un banco que les financiara a ellos. De este modo, convenció a la reina para crear ese banco y los dos bancos comenzaron a competir entre sí, pero además emitiendo cada uno sus propios billetes y además con malas artes porque esos billetes eran canjeables e incorporaban automáticamente el derecho de presentarse al titular en caja para convertirlos en moneda metálica.

Lo que hizo el Marqués de Salamanca tratando de hacer quebrar al Banco de San Fernando fue acumular billetes de su competidor y presentarse en una oficina él personalmente para canjearlos en moneda y esa maniobra estuvo a punto de hacer quebrar el Banco de San Fernando, que tuvo que pedir un préstamo a un banco francés para que le adelantara el dinero. Sin embargo, el Marqués de Salamanca lo que consiguió fue hacer quebrar su banco, ya que en 1847 el Banco de Isabel II quebró, hubo que rescatarlo y fusionarlo con el Banco de San Fernando.

La quiebra del Banco de Isabel II hizo que hubiera una enorme desconfianza hacia la iniciativa privada y los moderados desarrollaron una desconfianza absoluta hacia la empresa privada y decidieron no crear más bancos. Hubo que esperar a que llegaran los progresistas para que se aprobara una ley de bancos privados que se aprobó en 1856.

El Banco de España podía abrir sucursales, pero no lo hacía y tampoco dejaba que se crearan bancos porque los veía como la competencia y de eso se quejaban las ciudades como Málaga, Santander o Bilbao que en ese momento despuntaban como ciudades que estaban a la vanguardia de la industrialización de nuestro país.

Hay un personaje que se llama García Briz, que fue diputado por Málaga y defendió a la burguesía malagueña en este debate. En los diarios de sesiones se puede leer como García Briz dice lo siguiente: «Málaga, por ejemplo, ha acudido según la legislación con su solicitud para constituir un banco de emisión, pero en fin llegó el caso de requerir al banco (Banco de España) para que dijera si usaba el derecho de preferencia o no para abrir una sucursal se cree que contestó no porque dilatando y ganando tiempo él monopoliza el comercio del país apremiado por último a que diese una contestación dijo que necesitaba para contestar que se hiciese una reforma de la legislación vigente de modo que Málaga tiene que pagar y hacer sus transacciones en oro o en plata sin poder gozar de los inmensos beneficios de un establecimiento de crédito».

Se está quejando aquí García Briz de que como no existía en Málaga un banco de emisión de billetes, los comerciantes de Málaga tenían que seguir pagando en monedas y hay testimonios de que algunos comerciantes tenían que venir con carros de monedas para hacer sus transacciones. García Briz se enfrentó a una serie de diputados que eran accionistas y consejeros del Banco de España y en ese momento pues lógicamente el concepto de conflicto de interés no estaba demasiado bien elaborado porque los consejeros del Banco de España, que eran diputados en Cortes, defendieron

los intereses del Banco de España que eran los suyos propios. ¿Quién ganó esta batalla? ¿la ganó García Briz o la ganó el Banco de España? La ganó García Briz y en 1856 se aprobó una ley que permitía la creación de bancos locales, con capacidad de emitir moneda propia y Málaga fue la primera ciudad a la que se le autorizó la creación de un banco. Se crearon unos veinte a raíz de esta ley y Málaga fue la primera ciudad que obtuvo licencia para ello, mediante el Banco de Málaga que así se llamó y que se le consideraba un banco de familias porque al frente estaban los grandes nombres de la burguesía malagueña como Larios, Heredia o Loring.

¿Cómo le fue a este banco? En 1866 hubo una crisis espantosa de la economía española y prácticamente todos los bancos que se habían creado al hilo de esta normativa quebraron. El Banco de Málaga no quebró en ese momento. ¿Por qué quebraron? Porque la legislación de 1856 favoreció la conexión entre la banca y la industria del ferrocarril. Esos grandes bancos que nacieron en 1856 muchos de ellos la se utilizaron para financiar la creación de redes ferroviarias, pero cuando esas redes se demostró que no cumplían expectativas, es decir, que la demanda de utilización de esas redes no era la que se esperaba, empezaron a sufrir tensiones financieras y muchos quebraron. El destino del Banco de Málaga fue finalmente ser absorbido por el Banco de España en 1874 que es cuando recuperó el monopolio de la emisión de billetes.

El tercer eje es el de las Cajas de Ahorros. El origen de las Cajas de Ahorro está muy conectado a los Montes de Piedad. Los montes nacen en Italia, pero realmente en España decimos que los Montes de Piedad se fundaron aquí, aunque no con ese nombre, sino con el nombre de arcas de limosna y nada menos que en el siglo XV. El primer Monte de Piedad con ese nombre es el Monte de Piedad de Madrid de principios del siglo XVIII.

Tanto los Montes de Piedad como las Cajas de Ahorro se inscriben en una filosofía nueva que es la filosofía de la Ilustración y que quiso empoderar a las clases populares a través de la virtud del ahorro y aquí hay una nueva conexión con la cultura financiera, ya que la cultura financiera lleva al ahorro y el ahorro lleva a la prosperidad y las cajas de ahorros nacieron con ese objetivo y con ese objetivo han continuado toda su historia y con ese objetivo continúan las entidades herederas de esa tradición tan noble, la de financiar la actividad de las familias y de las pymes. Las primeras Cajas de Ahorros nacen en la década de los años 1830 al hilo del impulso de diversos sectores como la Iglesia o las sociedades de amigos del país.

A trancas y barrancas el sistema financiero español se fue consolidando, superando quiebras, crisis y nos situamos ahora en el año 1920. España vive una crisis política muy grave ya que la guerra en África va muy mal, hemos sufrido el desastre de Annual donde han muerto de una manera horrible miles de soldados españoles y eso provoca una crisis política y un gobierno de concentración. Y en ese gobierno de concentración aparece una figura que es Francisco Cambó. Francisco Cambó es una figura complejísima, él nació en la provincia de Gerona, dentro de una familia carlista y en esa familia su padre apoyaba a Cánovas que en el contexto carlista era ser ultraliberal y entonces él nace en esa contradicción, es un catalanista pero que gobierna en Madrid. Alcalá-Zamora decía de él que no se puede ser al mismo tiempo el Simón Bolívar de Cataluña y el Bismarck de España. Eso se lo dijo en el Congreso de los Diputados y mucho tiempo después él mismo reconoció que eso tenía algo de verdad. Francisco Cambó es el autor de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 que suprimió para siempre el espíritu liberal de la legislación financiera española e instituyó en su lugar un régimen corporativista que actualmente nos deja muy desconcertados.

A continuación, se cita un párrafo de Francisco Cambó en la presentación ante el Congreso de esta Ley de Ordenación Bancaria dice: «la banca privada únicamente alcanzará la plenitud de prestigios el día en que entre en un régimen de coordinación que evite los estragos de la indisciplina, del exagerado individualismo y de una competencia llevada en cierto punto fuera de los límites de toda conveniencia

pública y de los intereses privados de la banca». Es decir, nos está diciendo Francisco Cambó que la competencia es mala, que ese individualismo es perjudicial para los propios intereses de la banca y los propios intereses del país y sobre la base de este concepto que hoy nos resulta tan extraño, no tan ajeno a pesar de que solo tiene cien años de vida creó un modelo de regulación que hoy llamamos corporativista y que fue profundamente intervencionista pero con un matiz muy interesante y es que no fue el Estado quien intervino en la regulación de las entidades financieras, el Estado decidió renunciar a esas potestades y las delegó en un órgano corporativo, el Consejo Superior Bancario, un órgano gremial formado por las propias entidades y a ese órgano se decidió delegar las funciones de supervisión, de sanción, de inspección, etc. Es sin duda un modelo que es muy extraño a pesar de no ser tan lejano en el tiempo y que lo que pone de manifiesto es la profunda crisis que en ese momento vivía el estado liberal y la profunda desconfianza que en ese momento existía sobre la capacidad del Estado para llevar a cabo una acción financiera sostenida.

El modelo corporativista muere durante la Guerra Civil, aunque en dicha guerra los dos estados, el republicano y el nacional legislan independientemente y los dos llegan a la misma conclusión de que el modelo de Cambó no sirve y que el Estado tiene que recuperar las competencias de supervisión y eso se decide en plena Guerra Civil y queda consagrado en la ley de ordenación bancaria de 1946 y con esa ley se inaugura una etapa de intervencionismo absolutamente enfermizo. El régimen franquista se caracterizó por un asalto al sistema financiero y que no paró realmente durante toda la dictadura porque aunque en 1962 con los tecnócratas, el relato y el discurso era más aperturista en realidad no lo fue tanto ya que, por ejemplo, se obligó a las entidades financieras a invertir a través de coeficientes de inversión obligatoria determinado porcentaje de su activo en las Industrias que el Estado decía que había que invertir, produciendo unas disfuncionalidades en el mercado absolutamente brutales de manera que toda la labor de la transición desde 1977 con Fuentes Quintana a la cabeza hasta 1986, que entramos en la Unión Europea, incluso un poco más allá es una tarea de desmontaje de ese intervencionismo, una época de profunda liberalización de nuestro sistema financiero y a partir de ahí desde año entramos en nuestro momento actual.

El momento actual en mi opinión tiene tres variables fundamentales en lo que a la conformación de la legislación se refiere: primero la preocupación absoluta por la estabilidad, un objetivo que no siempre se consigue lamentablemente pero que sigue siendo la principal prioridad de la regulación bancaria. La estabilidad a través de las reglas prudenciales, es decir, de la normativa de solvencia, así que se pretende conseguir la estabilidad reforzando la solvencia de los balances de los bancos.

Segunda preocupación actual de la legislación es cómo engranar el sistema financiero en las dos transformaciones estructurales que vive nuestra economía que son la digitalización y la sostenibilidad. En esas dos reformas estructurales el sistema financiero español tiene una función muy importante que cumplir y buena parte de la legislación actual está orientada a encajar en esa esa función.

Y tercero y muy importante la agenda social, es decir, el papel que corresponde al sector financiero en la reducción de brechas. La brecha generacional con la atención a las personas mayores, la brecha territorial con la provisión de servicios financieros en zonas rurales, la brecha de renta o cómo ayudar a las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, cuando tienen que afrontar préstamos hipotecarios en un contexto de subida de tipos de interés y, por supuesto, educación financiera como una de las grandes directrices de la política financiera actual y que desde luego el sector financiero ha asumido plenamente.