

Crisis Financieras en la Historia

Archivo Histórico



LAS CRISIS BANCARIAS EN ESPAÑA, 1977-2012

Emilio Ontiveros Baeza y Francisco José Valero López (Analistas Financieros Internacionales y Universidad Autónoma de Madrid)

Recibido: 6 de junio de 2012
Aceptado: 8 de octubre de 2012

Resumen

Este trabajo analiza las crisis bancarias más recientes que se han registrado en España: 1977-1985, Banesto en 1993 y la crisis actual, en este momento inconclusa, desde la perspectiva de los entornos en que han sucedido, incluyendo la regulación. Las diferencias en estos entornos muestran que estas crisis pueden ocurrir en circunstancias muy diversas. Además, el hecho de que los efectos de la más reciente hayan superado a las dos anteriores nos debe llevar a ser prudentes sobre lo que sabemos en torno a las crisis, nuestras posibilidades de reacción y las perspectivas de salida. Cada una de estas crisis ha provocado profundos cambios en la configuración y el censo de entidades que forman el sistema bancario español, pero la última ha hecho sentir sus efectos sobre todo en las cajas de ahorros y, en menor medida, en las cooperativas de crédito.

Palabras clave: crisis económica, crisis bancarias, fondos de garantía de depósitos, regulación financiera, supervisión bancaria, bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito

Banking Crisis in Spain, 1977-2012,
by Emilio Ontiveros Baeza and Francisco José Valero López

Abstract

This article analyses the most recent banking crisis registered in Spain: 1977-1985, Banesto in 1993 and the present crisis, unclosed in this moment, from the perspective of the environments inside they have happened, including the regulation. The differences among these environments show that the crisis may happen in very diverse circumstances. Besides, as the effects of the most recent crisis have exceeded the two previous ones, we must be prudent about we know in relation to crisis, our means of reaction and our ways of exit. Each one of these crisis has provoked deep changes on the configuration and the census of the entities of the Spanish banking system, but the last one has influenced especially over the savings banks and, with less intensity, over the credit cooperatives.

Key words: economic crisis, banking crisis, deposit insurance, financial regulation, banking supervision, banks, savings banks, credit cooperatives

Claves JEL: G21, G24, G28, N24, O16

1.- Introducción

España ha sido testigo de relevantes crisis bancarias en diversas épocas, de tal forma que no puede escribirse una historia de la banca de nuestro país si no es dedicando un espacio significativo a las crisis que ha padecido a lo largo del tiempo¹. En este trabajo sólo vamos a ocuparnos de las más recientes, agrupadas en tres momentos diferentes:

- 1) Los años 1977-1985.
- 2) 1993, con la crisis del Banco Español de Crédito (Banesto).
- 3) La crisis actual, emergida en el verano del 2007, sin que en estos momentos se atisbe su salida, no sólo en términos del conjunto de la economía, sino también de la configuración del sistema bancario que surgirá de la misma, que, en todo caso, será muy diferente de la que tenía inicialmente

La primera época venía siendo hasta ahora la más representativa de las crisis bancarias en España, por la extensión del período y las circunstancias concretas que la rodearon, así como por el elevado número de entidades afectadas y, sobre todo, porque supuso la puesta en marcha de mecanismos institucionales de solución de crisis que, en esencia, han perdurado hasta nuestros días, como los fondos de garantía de depósitos (FGD).

La crisis de Banesto representa un episodio singular, a caballo entre la crisis anterior y la actual, que tiene un especial interés no sólo por afectar a uno de los tradicionales grandes bancos de nuestro país, sino también por la solución que se le dio, que, en muchos aspectos, fue ejemplar, lo que contribuyó a reducir de forma notable su coste para el sector público.

Sobre la crisis actual podría decirse que, en cierto sentido, no se puede hacer todavía historia, puesto que estamos viviendo en ella y carecemos del necesario distanciamiento para analizarla con suficiente objetividad. Ello no impide asignarle la caracterización de "crisis histórica" por las consecuencias ya observadas y las que seguirá generando, entre las que cabe destacar las siguientes:

- 1) *Sobre la intensificación de la crisis de la economía española.* La dimensión de la crisis no sólo se observa en la producción y el empleo, sino también, en estrecha relación con la crisis bancaria, en la financiación del sector público, que se encarece de forma muy significativa². Incluso, desde el punto de vista bancario, es una crisis equiparable al conjunto de las dos precedentes por los recursos públicos que ha puesto en juego y seguirá demandando.
- 2) *Sobre el censo de empresas bancarias.* El número de entidades afectadas, de uno u otro modo, y la significación de algunas de ellas, pero también la alta concentración de dichas entidades en el sector de cajas de ahorros. En este sentido, debemos destacar que la crisis actual ha cambiado por completo la larga historia de estas entidades en nuestro país³, no sólo reduciendo notablemente su número, sino afectando de

¹ Véase, por ejemplo, Martín-Aceña (2011) para el período 1900-1975, el inmediatamente anterior al que nos ocupa en este trabajo.

² Ver Berges y Manzano (2012).

³ Sobre la historia de las cajas de ahorros puede verse el número monográfico de Papeles de Economía Española, *Historia de las cajas de ahorros. Nuevas perspectivas*, nºs 104-105, 2005, el trabajo de Comín (2011) y, como constatación de que la caja de ahorros con forma de socie-

forma profunda e irreversible a su configuración jurídica tradicional. En todo caso, la crisis no afecta sólo al número de empresas bancarias en España, sino que también lo hace con su modelo de negocio, muy orientado hacia la banca al por menor⁴.

- 3) *Sobre los mecanismos de solución de las crisis*. Sus insuficiencias, puestas de manifiesto en los mecanismos institucionales de solución de crisis heredados de la primera época citada, con la emergencia de una nueva institución pública con esta finalidad, el *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria* (FROB)⁵. En relación con este punto, debemos resaltar que se trata de una crisis para la que se ha recibido ayuda exterior, a través del rescate de nuestro sistema bancario por parte de los restantes Estados del área euro, para lo que nos hemos comprometido a efectuar diversos cambios en la regulación bancaria.⁶

Esta nueva época de crisis ocupará buena parte de la atención de historiadores y analistas de la banca en España y, en particular, de sus crisis. Sobre ella hemos escrito en diversas ocasiones⁷, y prevemos seguir haciéndolo como protagonistas contemporáneos de la misma, muy vinculados al sector de cajas de ahorros a través de Analistas Financieros Internacionales (Afi). Evidentemente, la crisis bancaria actual puede, y debe, estudiarse desde la perspectiva del análisis de la crisis económica como tal, como es el caso, desde una perspectiva española, de la obra de Martín-Aceña⁸.

Dado que la primera época ha sido bastante estudiada en nuestro país, especialmente por Cuervo⁹, que nosotros mismos hemos tenido ocasión de tratarla de una forma muy sintética¹⁰ y que precisamente queremos llegar hasta la época actual, vamos a centrar la atención en la herencia que, especialmente desde una perspectiva institucional, hemos recibido, o estamos recibiendo, de cada una de estas crisis. Ello nos obliga a no considerar aquellos aspectos sobre los que ya existen suficientemente referencias, especialmente si reflejan cuestiones que podemos considerar resueltas por el desarrollo posterior de los acontecimientos o se refieren a instituciones efímeras. No obstante, se hace una excepción con la crisis de Rumasa, por el elevado número de bancos a los que afectó y la singularidad de su solución.

Las crisis sufridas por el sistema bancario español han afectado, como se puede observar en este trabajo, a un elevado número de entidades y también han implicado a muchas personas, desde la propiedad o dirección de las

dad anónima no es ajena a la historia primitiva de las mismas en nuestro país, el de Martínez Soto (2011).

⁴ Véase Berges y Ontiveros (2011).

⁵ Valero, (2009).

⁶ Véase el Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, de 20 de julio de 2012, disponible en español y en inglés en:

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgntoid=84213847464a8310VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD> y la Decisión 2012/443/UE del Consejo, de 23 de julio de 2012, dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) L 202, de 28 de julio de 2012. Corrección de errores en el DOUE L 227, día 23 de agosto de 2012

⁷ Fernández de Lis, Manzano, Ontiveros y Valero (2009)

⁸ Ver segunda parte de Martín-Aceña (2012).

⁹ Cuervo (1988) y (1990).

¹⁰ Ontiveros y Valero (1988).

mismas o desde los órganos reguladores y supervisores. Los acontecimientos y anécdotas que pueden traerse a colación en torno a esas crisis y sus protagonistas pueden verse en los medios de cada época o en obras expresamente dedicadas a exponerlas desde esta perspectiva, como Arancibia (2011). Aparte de que la extensión disponible no nos permite otra cosa, entendemos que nuestro análisis debe mantenerse en términos suficientemente objetivos.

2.- La comparación entre las crisis

Que este trabajo se refiera a crisis bancarias de épocas muy diferentes justifica que nos preguntemos si es posible compararlas entre sí, especialmente las más distanciadas en el tiempo, lo que nos lleva a efectuar un contraste entre los entornos que las han rodeado y su influencia en éstas. Para ello, hemos elaborado el Cuadro 1.

Siguiendo las líneas trazadas por Reinhart y Rogoff (2011), podemos señalar dos ejes, aparentemente contrapuestos, que condicionan el estudio histórico de las crisis financieras y bancarias:

- 1) Aunque las crisis sean distantes en el tiempo y sus entornos diferentes, es posible encontrar elementos comunes a ellas, lo cual no debe resultar extraño: el negocio bancario es, en esencia, el mismo y sus posibilidades de fracaso, también.
- 2) Sin embargo, no es posible la mera extrapolación de los elementos explicativos de una crisis a otra y, sobre todo, de las vías utilizadas en su solución, porque responden a factores que son siempre distintos en una importante medida y, por tanto, exigen explicaciones y soluciones propias.

Esto último tiene mucho que ver con la previsibilidad de las crisis, que no ha sido siempre fácil, ni siquiera cuando existen claros elementos anticipadores de las mismas. Sin ir más lejos, la crisis actual no sólo no se ha sabido prever, sino que tampoco se ha comprendido bien en sus consecuencias hasta que éstas se han materializado de forma manifiesta en la economía y en las entidades bancarias.

En particular, es importante destacar que, respecto a las crisis objeto de comparación en el cuadro, más allá de que se enmarcan dentro de una crisis económica más amplia:

- 1) Sus contextos monetario y cambiario son muy distintos.
- 2) Los entornos reguladores presentan un grado de desarrollo muy diferente.

El análisis de las diferencias existentes en los entornos en algunos de, o en todos, sus factores y su relación con la crisis es una tarea apasionante que sobrepasa con creces el espacio disponible, por lo que este apartado, y en concreto el cuadro 1, tienen una clara finalidad de proporcionar una síntesis y, en todo caso, no pretenden poseer ningún carácter exhaustivo.

Dado que una de las principales aportaciones de Cuervo (1988) es la estimación minuciosa de los costes de la crisis de 1977-1985, podría plantearse la cuestión de la comparación entre los costes de las distintas crisis objeto de este trabajo, que, por lo que se refiere a la crisis actual, debería esperar a disponer de suficiente perspectiva histórica.

Las diferencias entre los entornos monetario, cambiario y regulador que acabamos de señalar dificultan, si es que no hacen imposible, esta tarea, más allá de la referencia a unidades monetarias constantes. Esto último constituye una novedad muy interesante que aporta el último informe anual del Fondo de garantía de depósitos en establecimientos bancarios (FGDEB, 2011).

Por ejemplo, los coeficientes que tanto afectaban a la actividad inversora de las entidades bancarias en el pasado, y cuya exención temporal jugaba un papel relevante en la solución de algunas crisis, ya no existen o, si lo hacen, tienen una incidencia muy inferior sobre dichas entidades¹¹.

Pero no se trata solamente del entorno financiero. La crisis actual, en la que se está produciendo una realimentación mutua entre la crisis bancaria y la crisis de la economía real, a través de la situación financiera del sector público, hace pensar que será enormemente complejo, si es que alguna vez se intenta, atribuir unos costes suficientemente fiables a la primera, que tengan en cuenta todas sus consecuencias.

Cuadro 1.- Las crisis bancarias en España y su entorno

DIMENSIÓN	1977-1985	2007-
ENTORNO POLÍTICO		
NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transición ➤ Pactos de la Moncloa ➤ Autonomías ➤ Normativa oportunista 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desbordado por crisis ➤ Rotación de grandes partidos ➤ Normativa oportunista
INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apertura ➤ Integración en organizaciones internacionales (OTAN, CEE) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Unión Europea ➤ Mercado único ➤ Control de ayudas públicas ➤ Área euro
ENTORNO ECONÓMICO		
ECONOMÍA GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fin desarrollismo español ➤ Encarecimiento energía ➤ Inflación ➤ Tipos de interés altos ➤ Devaluaciones ➤ Competitividad ➤ Reconversión industrial ➤ Desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fin boom inmobiliario ➤ Inflación reducida ➤ Tipos de interés bajos ➤ Estabilidad cambiaria ➤ Competitividad ➤ Desempleo ➤ Deuda pública
FINANCIACIÓN DEL SECTOR PRIVADO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elevada bancarización 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Más emisiones de valores ➤ Elevada dependencia del exterior
SISTEMA FINANCIERO		
GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normativa nacional ➤ Liberalización ➤ Incipiente desarrollo tecnológico ➤ Coeficiente de caja elevado ➤ Coeficientes de inversión ➤ Coeficiente de garantía ➤ Elevada concentración de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Influencia de normativa UE ➤ Tecnología intensa ➤ Coeficiente de caja técnico ➤ Sin inversiones obligatorias ➤ Coeficiente de solvencia (Basilea) ➤ Concentración de riesgos controlada

¹¹ El único coeficiente que pervive es el de reservas mínimas, equivalente al tradicional coeficiente de caja, pero cuyo nivel y base de cálculo son muy diferentes. En todo caso, es un coeficiente del que pueden estar exentas entidades sujetas a medidas de saneamiento por decisión del Banco Central Europeo (BCE). Véase el Reglamento (CE) nº 1745/2003 del BCE, de 12 de Septiembre de 2003, relativo a la aplicación de las reservas mínimas.

REGULACIÓN DE RIESOS Y SOLUCIÓN DE CRISIS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incipiente Contabilidad poco desarrollada ➤ Falta de consolidación ➤ No consideración de grupos de empresas ➤ Provisiones no obligatorias ➤ Auditoría no obligatoria ➤ Operaciones vinculadas poco controladas ➤ Responsabilidad de dirección poco desarrollada ➤ Legislación concursal anticuada ➤ Ausencia de medidas preventivas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Circulares contables detalladas ➤ Grupo consolidables ➤ Riesgos ante grupos de empresas ➤ Provisiones por pensiones e insolvencias ➤ Auditoría obligatoria ➤ Control de operarios vinculadas ➤ LDIEC ➤ Decreto-ley FROB ➤ Responsabilidad plena de dirección ➤ Ley concursal ➤ Mayor capacidad de prevención
BANCO DE ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facultades limitadas ➤ Supervisión poco desarrollada 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facultades plenas ➤ Supervisión más desarrollada
BANCA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Segmentación ➤ Statu quo: competencia limitada ➤ Creación nuevos bancos y adquisición de existentes ➤ Entrada bancos extranjeros ➤ Inicio libertad de expansión ➤ Agresividad comercial ➤ Inicio de grandes fusiones ➤ Vinculación a empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Banca universal ➤ Intensa competencia ➤ Dos grandes bancos ➤ Internacionalización hacia fuera ➤ Reducción de bancos nacionales ➤ Entrada sucursales de UE ➤ Cuota de banca extranjera reducida ➤ Agresividad comercial ➤ Participaciones industriales reducidas
BANCA PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ICO ➤ Entidades oficiales de crédito 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ICO
CAJAS DE AHORROS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Equiparación con bancos ➤ Democratización ➤ Expansión limitada ➤ Ganancia de cuotas de mercado ➤ Negocio poco sofisticado ➤ Sin presencia relevante en industria 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entidades de crédito plenas ➤ Vinculo con Comunidades Autónomas ➤ Libertad de expansión ➤ Exposición inmobiliaria ➤ Participaciones industriales
MERCADO DE VALORES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escasa desintermediación ➤ Bolsas tradicionales ➤ Financiación privilegiada del sector público 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intermediación desarrollada ➤ Nuevas bolsas ➤ Mercado de deuda pública ➤ Otros mercados
RED DE SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inicio fondos garantía de depósitos ➤ Financiación mixta ➤ Corporación Bancaria 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fondos garantía de depósitos ➤ Financiación por entidades ➤ FROB

Fuente: elaboración propia.

3.- La crisis de 1977-1985

Esta ha sido la crisis hasta ahora más importante en el sistema bancario español por su duración y por el elevado número de entidades afectadas, que en este trabajo se concentra en los bancos. Como se observará más adelante, en el cuadro 4, el número de cajas de ahorros que tuvo algún tipo de problema atendido por su FGD en este período es muy pequeño y el importe de los fondos requeridos muy reducido.

En las cooperativas de crédito, sin embargo, el número de entidades afectadas fue bastante elevado, pero los fondos empleados, siendo mayores que los de las cajas, estuvieron muy lejos de los correspondientes a la banca¹². En todo caso, Cuervo (1988) dedica sendos anexos a ambos tipos de entidades, o mejor, a la actuación de sus respectivos FGD, que, con una perspectiva temporal más amplia, puede verse en los últimos informes anuales que han elaborado FGDCA (2011) y FGDCC (2011)¹³.

3.1.- Bancos afectados

La crisis 1977-1985, como se ilustra en Cuervo (1988), afectó a un número muy importante de bancos que operaban en España a 31-12-1977, concretamente 56 de 110, es decir, poco más de la mitad de ellos. Al tratarse de bancos pequeños y medianos, su peso en el conjunto de bancos es sensiblemente inferior.

La significación cuantitativa agregada de la crisis puede verse en el Cuadro 2, donde consideramos los tres grupos manejados por el citado autor¹⁴:

- 1) Bancos que pasaron por el FGDEB: 29, teniendo en cuenta que uno de ellos repitió crisis en dos momentos diferentes¹⁵.
- 2) Bancos del grupo Rumasa, que tuvieron un tratamiento especial tras el Real Decreto-ley (RDL) 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los bancos y otras sociedades que componían el grupo Rumasa: 20.
- 3) Otros bancos, que tuvieron una solución diferente a las anteriores: 9, de la que no nos ocupamos en este trabajo, al no tener un carácter sistemático.

Como puede observarse, la participación relativa de estos bancos gira en torno al 27% del conjunto del sector, tanto en recursos propios como ajenos y plantilla. Es, algo menor en oficinas, 24%, circunstancia completamente lógica dado el relativamente elevado número de los denominados bancos indus-

¹² El importe conjunto de las operaciones de saneamiento por sus FGD en los sectores de cajas de ahorros y cooperativas de crédito en esta época supone el 11,2% de la cifra correspondiente a la banca.

¹³ La última intervención de este último se produjo en 1987, prácticamente en la época analizada, lo que no obsta a que, en estos momentos, se esté procediendo a una profunda reestructuración del sector en forma de fusiones o mediante la formación de grupos cooperativos; véase Castro (2012).

¹⁴ Entre los cuales aparece un cierto solapamiento como consecuencia de los primitivos bancos Urquijo y Unión.

¹⁵ Banco Industrial del Mediterráneo.

triales¹⁶ afectados, que, por la orientación de su negocio, no requerían de una amplia red de oficinas.

La identidad de los bancos afectados por esta crisis puede verse en el Anexo de este trabajo, donde se refleja también el grupo bancario actual en el que ha llegado a integrarse su negocio. De esta manera, completamos la historia de estas entidades en su época de crisis, tal y como se refleja en la obra comentada, con una visión de las mismas desde una perspectiva actual, lo que nos permite:

- 1) Aproximarnos a la historia de cómo se han ido configurando las entidades bancarias actuales a partir de otras, tal y como se efectúa para los dos grandes bancos españoles en Martín-Aceña (2007) y en González, Anes y Mendoza (2007)¹⁷, y, por tanto, también a la historia de la progresiva concentración de la banca española en un número cada vez menor de entidades, analizada en Maravall, Glavan y Afi (2009) para el período 1985-2008, inmediatamente posterior a la crisis que estamos comentando.
- 2) Distinguir los diferentes destinos en la actualidad de los bancos afectados, que, prescindiendo de posibles detalles intermedios, podemos clasificar como sigue:
 - a) La mayoría (26) fueron absorbidos por otros bancos, si bien en 15 casos la entidad absorbente fue a su vez posteriormente absorbida por otra o pasó a ser filial de otra entidad.
 - b) Un grupo de bancos (12) han pervivido hasta la actualidad, 4 de ellos con la misma denominación que tenían entonces, aunque esto no implica que hayan conservado su actividad y, desde luego, su propiedad inicial.
 - c) Otros bancos (8) están integrados en bancos extranjeros, como filiales o sucursales, o fueron absorbidos por alguno de éstos, formando parte del proceso de apertura al exterior que ha experimentado desde entonces el sistema bancario español, que hemos analizado en Berges, Ontiveros y Valero (2011). Esto no quiere decir que en todos los casos estas entidades hayan conservado el mismo tipo de negocio original hasta la actualidad, ya que, salvo contadas excepciones, España no ha sido un país especialmente propicio para la implantación de bancos extranjeros con negocio orientado al por menor.
 - d) Un grupo relativamente reducido de bancos (6) se han dado de baja como tales y se han liquidado como empresas, uno de ellos siendo banco extranjero, lo que pone de manifiesto la escasa importancia relativa de esta vía, que, además, ha afectado a entidades de dimensión poco significativa.

¹⁶ La Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la banca, en su base 6ª asignaba a los bancos industriales y de negocios la función primordial de promover nuevas empresas industriales, animar y vitalizar así la iniciativa privada y colaborar en la tarea de financiación a largo plazo.

¹⁷ Estos dos últimos autores reflejan claramente esta idea al subtítular su obra "150 años, 150 bancos", aunque, propiamente hablando, las entidades incluidas en el gran banco en cuestión sean unas cuantas más.

- e) Algunos bancos (6) están integrados en cajas de ahorros, en un caso habiendo sido banco extranjero, dos de las cuales están actualmente en crisis y en manos del FROB.

En definitiva, se ha producido un importante movimiento de entidades bancarias en nuestro país como consecuencia de la crisis analizada que, junto con otras posteriores, permite explicar la gran transformación que se ha producido en la población de bancos españoles, que en estos momentos ha desplazado su intensidad a las cajas de ahorros, sobre todo, pero también a las cooperativas de crédito.

Cuadro 2.- Dimensión agregada de la crisis bancaria de 1977-1985

GRUPO	Nº DE ENTIDADES	RECUSOS PROPIOS	RECUSOS AJENOS	Nº DE OFICINAS	PLANTILLA	PESO RELATIVO SOBRE TOTAL DE BANCOS (%)			
		Millones de pesetas				RECUSOS PROPIOS	RECUSOS AJENOS	NÚMERO OFICINAS	PLANTILLA
FGDEB	29	128.367	1.946.232	1.547	24.980	14,65	14,32	11,54	14,24
GRUPO RUMASA	20	45.547	802.185	1.155	11.301	4,84	5,35	7,50	6,40
OTROS	9	62.033	1.023.320	620	12.100	7,70	7,47	4,63	7,03
TOTAL	58	235.902	3.771.737	3.322	48.381	27,19	27,14	23,67	27,67
Pro memoria:									
Millones euros		1.418	22.669						

Nota: La cifra en euros es nominal y no tiene en cuenta la evolución de los precios en el tiempo, por lo que no puede considerarse el equivalente actual del coste de la crisis.

Fuente: Cuervo (1988).

3.2.- Las causas de la crisis

Tal y como expusimos en Ontiveros y Valero (1988), las causas, no sólo de esta crisis bancaria, sino también de cualquier otra, pueden sintetizarse en tres categorías:

- 1) *La transformación del sistema bancario*, con la consiguiente falta de adecuación a la misma de algunas de sus entidades.

Concretamente, antes del período 1977-1985 se produjo un importante proceso de liberalización de dicho sistema con el consiguiente aumento de la competencia en el mismo¹⁸, al que no todas las entidades fueron capaces de responder. En dicho período, esta competencia elevó el precio del pasivo, en un contexto de elevados tipos de interés, consecuente con las alzas en la inflación que ocurrieron en los últimos años 70, derivadas en buena parte de las importantes subidas del petróleo que, además, cambiaron por completo la competitividad de una industria hasta entonces muy basada en la baratura de la mano de obra.

Ese aumento de la competencia se tradujo en una política fuertemente expansiva de los bancos, que incrementó sustancialmente el número de oficinas y, por consiguiente, los costes de intermediación, en una época en que la rentabilización del negocio se hizo especialmente difícil por las causas apuntadas.

¹⁸ Faus (2001).

2) *La experiencia y profesionalidad de los responsables de los bancos*
La falta de suficiente experiencia y profesionalidad en la dirección de algunos bancos, especialmente los que se crearon en la época, llevaron consigo la asunción de riesgos especialmente peligrosos, y a la postre negativos, para una gestión prudente de estas entidades, sobre todo considerando la situación de crisis de la economía española en el período analizado.

3) *La regulación*

En el período 1977-1985 se echó en falta una legislación adecuada tanto de control de las entidades bancarias como, específicamente, de solución de sus crisis. En realidad, la normativa al respecto tuvo que improvisarse sobre la marcha como consecuencia de la aparición y extensión de éstas. Una improvisación que se manifiesta, como sucede también en la época actual, en el empleo abundante del RDL como norma de rango legal. Los cambios en la regulación bancaria, no sólo en esta época sino también en las que la rodean por ambos extremos, son analizados en Poveda (2011) o Faus (2001). Muchos se solapan en el tiempo con los exigidos por la preparación y posterior incorporación de España a las Comunidades Europeas¹⁹.

A continuación, vamos a desarrollar brevemente estas causas para el período mencionado, teniendo en cuenta el entorno reflejado en el Cuadro 1.

3.2.1.- La liberalización del sistema bancario

La ya mencionada Ley 2/1962, en su base 7^a, supuso una ruptura del denominado "*statu quo bancario*", que impedía la libre competencia en el sector, dando mayores facilidades y libertad al acceso a la profesión de banquero y al ejercicio de ésta, no sólo previendo la creación de nuevos bancos²⁰, sino también el establecimiento de la banca extranjera, si bien este último tardará todavía varios años en hacerse efectivo de una forma amplia²¹.

Esa misma base exigía evitar la excesiva proliferación de oficinas mediante criterios objetivos, pero al mismo tiempo dotados de la adecuada flexibilidad para permitir la creación de las mismas en el número preciso para la prestación del servicio requerido por la economía nacional. Esos criterios deberían crear la necesaria igualdad de oportunidades para todas las entidades bancarias. Se trataba de corregir una característica de nuestro sistema bancario que ha perdurado hasta nuestros días, sobre todo en el ámbito de las cajas de ahorros: la competencia a través de redes de distribución más densas con objeto de atender así a un mayor número de clientes sin controlar la rigidez que esto implica en las estructuras operativas de las entidades.

En 1974, pocos años antes de la crisis que estamos analizando, ambos aspectos fueron objeto de una cierta liberalización por los Decretos 2246²² y 2245/1974²³, de 9 de agosto, de los que resaltamos especialmente el primero.

¹⁹ Casado, Campoy y Chuliá (1995).

²⁰ A los que se les exigía un capital mínimo inicial según las diferentes plazas.

²¹ Berges, Ontiveros y Valero (2011).

²² Por el que se modifica la regulación de la creación de nuevos bancos privados. A estos bancos se les exigía un capital inicial de 750 millones de pesetas para actuar en Madrid o Barcelona y 500 millones en las restantes plazas, desembolsado al 50% y el resto en el plazo máximo de 2 años, así como una prima de emisión del 100%, totalmente desembolsada.

²³ Por el que se modifican las normas de expansión bancaria.

Esto es así porque existe una clara relación entre la crisis y los bancos de nueva creación²⁴. De los 35 bancos creados en el período 1963-1979, de ellos 21 bancos industriales y 14 comerciales, excluyendo los 7 del primer tipo creados por los entonces grandes bancos, sólo cuatro entidades, dos comerciales y dos industriales, no se vieron afectadas por la crisis.

En efecto, estos bancos no sólo resultan débiles y faltos de experiencia frente a los más consolidados, sino que, además, se enfrentan a una coyuntura económica poco favorable, como se indica en el Cuadro 1. Y no sólo por el estado de la economía real, que ha ido perdiendo competitividad como consecuencia del encarecimiento de la energía, sino también por la elevada inflación y su traducción en unos altos tipos de interés que presionan a la baja la rentabilidad de unas empresas altamente dependientes de la banca para su financiación, teniendo en cuenta el escaso desarrollo de los mercados de valores, que no verán su reforma hasta 1988.

Esta dependencia se vuelve en contra de la banca, tanto por sus créditos como por sus participaciones industriales, a medida que las empresas entran en crisis y, por tanto, constituyen un serio problema para los bancos. Esta realidad nos lleva a recordar que las relaciones entre la banca y la industria han jugado un papel fundamental no sólo en las crisis bancarias, sino también en la misma configuración de las entidades bancarias, como es el caso de los ya citados bancos industriales en nuestro país. Se trata de una cuestión que ha tenido, y tiene, una relevancia especial en España²⁵ y otros países, que, a la hora de poner en marcha el mercado único bancario en Europa, se decantó por el modelo más amplio de banca universal.

En estos momentos, como consecuencia de la crisis actual, este modelo se encuentra en revisión, especialmente en el Reino Unido²⁶, pero también en la UE, donde, en febrero de 2012, la CE constituyó un grupo de expertos de alto nivel, para analizar posibles reformas en la estructura del sistema bancario europeo, cuyo informe se hizo público en octubre del mismo año²⁷. En todo caso, no es un tema nuevo, ya que mismo se viene hablando desde que, tras el crac bursátil de 1929, en Estados Unidos se separó legalmente la banca comercial de la banca de inversión, una separación que duró hasta 1999. Uno de los términos bajo los que se trata esta cuestión modernamente es la denominada *banca estrecha* (*narrow banking*)²⁸, que persigue limitar las actividades de los bancos con el fin de reducir sus riesgos no sólo para éstos sino también para sus depositantes y, desde luego, para el sector público que, en su caso, tendría que hacerse cargo de los efectos de su crisis.

3.2.2.- El papel de los administradores

Cuando, como fue el caso que nos ocupa, en un sector económico se observa una elevada disparidad de situaciones entre las empresas que lo forman, resulta evidente que sus posibles problemas no son enteramente debidos a factores del entorno, independientemente de que éstos puedan ser muy influyentes. Por tanto, hay que acudir también a elementos explicativos internos a

²⁴ Cuervo (1988).

²⁵ Torrero (1991),

²⁶ Kindelán y Greenwood (2012).

²⁷ Véase: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.

²⁸ Bossone (2001).

dichas empresas, entre los cuales hay que destacar a los responsables de su gestión, sea el consejo de administración, u órgano equivalente, o la alta dirección, en quienes, de uno u otro modo, descansa la responsabilidad última de la empresa²⁹.

Ya hemos hablado del protagonismo destacado que tuvieron en la crisis los bancos recién creados, salvo las excepciones ya comentadas, pero no sólo se crean nuevos bancos sino que, además, para incrementar su actividad, se compran otras entidades a precios poco justificables que, en muchos casos, se financian con dinero del propio banco, lo que contribuye a aumentar su nivel de riesgo.

La inercia del protagonismo que en los años 1960 tuvo el sector de la construcción residencial ayuda a explicar la concentración de activos inmobiliarios en los balances de algunos bancos. Un elemento que, con mucha más intensidad, aparece también en la crisis actual. Lo que nos interesa destacar aquí es que esta política inversora conduce lógicamente a un elevado grado de inmovilización de los fondos, que contribuye muy negativamente a la solución de la crisis.

Además de los problemas originales, la situación se complica si, como sucedió entonces y también ha sucedido ahora, se empiezan a buscar soluciones que suponen una huida hacia adelante, asumiendo aún más riesgo que en la situación inicial, lo que, la mayor parte de las veces, empeora la crisis, si es que no la acaba precipitando definitivamente.

En la misma dirección debemos situar los incumplimientos, sea en la letra o en el espíritu, no sólo de la normativa bancaria sino también de los principios de una gestión sana y prudente de una empresa de este tipo, cuyo negocio, por definición, siempre consistirá en una transformación de riesgos, bajo una gestión prudente de los mismos.

3.2.3.- La regulación

Todas las crisis bancarias, incluida la actual, ponen de manifiesto insuficiencias en la regulación y la supervisión, motivo por el cual cada crisis tiende a generar una reforma más o menos profunda de ambos aspectos. Esto es especialmente cierto en la época que estamos analizando, donde la regulación era claramente insatisfactoria, empezando por los aspectos más básicos, como la contabilidad y la auditoría, no sólo en el sistema bancario, sino también en el conjunto de las empresas españolas. Al mismo tiempo, la supervisión se encontraba constreñida por la insuficiencia de facultades por parte del Banco de España y por las limitaciones en el equipo humano necesario para ello³⁰.

No pretendemos efectuar una historia de la regulación bancaria en torno a esta crisis, pero sí señalar algunos hitos importantes:

- 1) Hasta la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, no se cuenta en España con un coeficiente de solvencia en el sentido moderno. Esta ley tomaba en consideración los diferentes nive-

²⁹ Sobre la responsabilidad de los administradores y directivos de las entidades de crédito y la forma con que se ha tratado el tema en España desde la Ley 24/1988, que se mencionará más adelante, puede consultarse Herrero (2006).

³⁰ Véase el apéndice de Poveda (2011) para la evolución en el tiempo de la organización y medios de la función supervisora del Banco de España.

les de riesgos de los activos y otros compromisos, siguiendo una línea que luego será desarrollada por el Acuerdo de Capital de Basilea de 1988 y sus posteriores modificaciones, explicando los sucesivos y profundos cambios que ha sufrido dicha ley hasta la actualidad.

Con anterioridad, existía el denominado coeficiente de garantía, que regulaba la relación entre los recursos ajenos y los recursos propios, situando la perspectiva del riesgo en los acreedores de las entidades y no en sus operaciones. A pesar de ello, podría tener cierto sentido en épocas en que los diversos coeficientes de inversión obligatoria de las entidades limitaban de algún modo el riesgo de dichas operaciones.

A partir de esta ley se abre todo un camino de sucesivas mejoras en la solvencia y en el control de riesgos por parte de las entidades de crédito, como consecuencia del proceso de armonización mundial de la normativa sobre recursos propios que tiene lugar en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y, posteriormente, para lo que nos ocupa, en el seno de la UE.

- 2) Hasta la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (LDIEC), no se dispuso de una legislación suficientemente potente de control de las entidades de crédito, que, desde entonces, no ha dejado de aplicarse y de actualizarse. Con ella, las facultades de supervisión del Banco de España se ven acompañadas de un marco sancionador para las entidades de crédito, sus administradores y directivos suficientemente desarrollado desde el punto de vista jurídico, al mismo tiempo que se regulan las vías de intervención y de sustitución de los consejos de administración u órganos equivalentes de las entidades de crédito.

Precisamente, como consecuencia de la crisis que estamos comentando, el RDL 5/1978, de 6 de marzo, por el que se modifican las facultades del Banco de España previstas en la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, introdujo de una forma muy sintética estas dos últimas medidas para la banca, que, de alguna forma, ya existían previamente tanto para las cajas de ahorros³¹ como para las cooperativas de crédito³².

- 3) De esta misma época son otros desarrollos normativos que tienen una especial relevancia para la supervisión y el control de las entidades de crédito. Destacamos al respecto los relacionados con la contabilidad y, dentro de ella, con tres tipos de provisiones que hay que considerar decisivas para un adecuado reflejo de la situación económico-financiera real de una entidad de crédito, que se han hecho progresivamente más estrictas a lo largo del tiempo:
 - Las relacionadas con la morosidad, incluyendo el riesgo-país.
 - Las de fluctuación de valores.
 - Las destinadas a cubrir los compromisos de pensiones del personal.

³¹ Arts. 116 a 139 del RDL 2532, de 21 de noviembre de 1929, por el que se regula el régimen del ahorro popular, derogados por la Ley 26/1988.

³² Art. 8 del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, por el que se regulan las cooperativas de crédito, derogado por la Ley 26/1988.

3.3.- Los mecanismos de salida de la crisis

La crisis bancaria de 1977-1985 se intentó resolver por distintas vías, tal y como hemos señalado anteriormente. La principal de ellas, que ha continuado existiendo hasta nuestros días, es la constitución de los FGD. En principio, existía uno para cada grupo de entidades de depósito, hasta su fusión en uno solo por el RDL 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito (FGDEC), que cuenta por tanto con una escasa historia propia en estos momentos³³. Todo lo contrario de los FGD a los que ha venido a sustituir, cuyos sucesivos informes anuales han venido recogiendo lo esencial de su historia cuantitativa desde sus comienzos.

Por su carácter efímero y por el reducido número de bancos que pasaron por ella, 7, no tratamos aquí de la Corporación Bancaria, SA, que no fue consecuencia de ninguna norma, sino de la iniciativa conjunta del Banco de España y del sector de banca³⁴. Todo un símbolo de la actuación conjunta de uno y otra que perduró hasta la crisis de Banesto en 1993³⁵. Su objetivo, teniendo en cuenta la falta inicial de personalidad jurídica de los FGD, que se señalará enseguida, fue la aportación de capacidad de gestión a la solución de la crisis de las entidades, que, en general, no se podía encomendar, por razones obvias, a las mismas personas que habían llevado a cada entidad a su situación de crisis.

3.3.1.- Los fondos de garantía de depósitos

La historia de los FGD y su situación actual en términos de su normativa reguladora en España se resumen en el Cuadro 3³⁶, que puede completarse con Fainé (2005), pese a que esta referencia es anterior a la crisis presente y, por tanto, no tiene en cuenta su evolución posterior. Esa misma historia, pero desde una perspectiva cuantitativa, se recoge en el Cuadro 4, en el que sus cifras son nominales y, por tanto, no tienen en cuenta la variación del poder adquisitivo del dinero a través del tiempo, excepto aquellas que se refieren a euros constantes³⁷.

Dados los horizontes temporales que manejamos en este trabajo, en el Cuadro 4 hemos diferenciado el período que va desde la puesta en marcha de los FGD hasta 1985, inclusive, por un lado, y hasta 2009, también inclusive, por

³³ Véase FGDEC (2012).

³⁴ Se constituyó el 1-3-1978, con un capital de 500 millones de pesetas, cifra que ni siquiera alcanzaba el capital mínimo que se exigía para constituir un banco en aquellas fechas, repartidos a partes iguales entre el Banco de España y un amplio número de bancos de la época, 91, teniendo en cuenta que su participación dependía de su tamaño, en proporción a sus recursos propios y ajenos, además de la Asociación Española de Banca (AEB).

³⁵ Véase Cuervo (1988) y el artículo: "La experiencia de la Corporación Bancaria, S.A. (1978-1981)", *Banca Española; revista del mundo bancario*, nº 232, 1990, pág.45-58.

³⁶ En nuestra exposición prescindimos del hecho de que, en la actualidad, los FGD españoles incorporan al mismo tiempo dos sistemas de garantía armonizados en el ámbito de la Unión Europea (UE), cada uno con su propio límite de cobertura, independientemente de que sea el mismo en cada caso, siendo el primero el más importante con diferencia de los dos: los depósitos dinerarios y las inversiones en valores.

³⁷ Para la función protectora de los FGD, no sólo de los ahorros individuales, sino de la estabilidad financiera, con referencias también a la evolución de los fondos españoles, puede acudir a García Macarrón (2002) y, desde una perspectiva más amplia y con la crisis actual ya iniciada, a Schich (2008).

otro, porque hasta este último año no se hace efectiva una operación de saneamiento como consecuencia de la crisis actual, concretamente en el sector de cajas de ahorros, como luego veremos.

3.3.1.1.- La normativa

Como se observa en el cuadro 3, en 1977 se crean los FGD en cajas de ahorros y establecimientos bancarios, con los que, muchos años más tarde, España introduce una figura que había constituido un elemento importante en la restauración de la confianza de los ahorradores en Estados Unidos tras el crac bursátil de 1929, que provocó la quiebra de un número elevado de bancos y, por tanto, la pérdida de un importante volumen de ahorro depositado en los mismos. La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) nace en junio de 1933 con el fin de prevenir crisis futuras, dentro del programa de reformas del presidente Franklin D. Roosevelt, denominado *New Deal*, que comenzó asegurando los depósitos hasta 2.500\$.

Estos FGD se crean en el Banco de España, sin personalidad jurídica propia, a cargo del cual estaban su gestión y administración. En principio, se integran en ellos todas las entidades que lo deseen dentro del correspondiente sector, pero, de no hacerlo, no tenían acceso a la financiación del Banco de España, lo que hacía obligatoria en la práctica esa adscripción.

Desde un principio, los FGD contaron con financiación específica: el 1 por mil de los depósitos a 31-12-1976³⁸ por parte de las entidades y una cantidad igual por el Banco de España. La garantía máxima ascendía a 500.000 ptas. (unos 3.005€) por depositante, que se aplicaba una vez que se había producido la suspensión de pagos o quiebra de la entidad bancaria.

Por tanto, inicialmente, no tenían otra misión más que la garantía de depósitos, aunque el Banco de España podía conminar a cualquier entidad integrada en ellos a que adoptase las medidas necesarias con el fin de restablecer un nivel de solvencia normal, acomodando al efecto su estructura financiera y reorganizando su administración. Si la entidad no atendiera estas indicaciones o no rectificara su política para ajustarla a las buenas prácticas bancarias, poniendo en peligro su solvencia, podría ser excluida del fondo, en cuyo caso la garantía quedaba limitada a los saldos de los depósitos existentes en el momento de hacerse público el acuerdo.

El Real Decreto 54/1978, de 18 de enero, posibilitó la aplicación de la garantía del FGDEB a aquellas situaciones que, a la vista de la información suministrada por el Banco de España, se estimara que existía peligro de insolvencia en una entidad bancaria y pudieran concurrir razones de interés público que aconsejaran una administración ordenada de la misma, en cuyo caso se podría proponer al ministro de Economía la entrada en funcionamiento del FGD en la cantidad necesaria para hacer frente a las posibles retiradas de los depósitos garantizados. Se trata, por tanto, de una actuación preventiva de la misma.

³⁸ En el mes de febrero de cada año se revisarían las aportaciones para ajustarlas a los saldos de depósitos en treinta y uno de diciembre anterior.

Cuadro 3.- Visión histórica de la normativa básica de los fondos de garantía de depósitos de las entidades de crédito españolas

		ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	CAJAS DE AHORROS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO
Creación	Norma	RD 3048/1977	RD 3047/1977	RD-ley 18/1982
	Fecha	11 noviembre	11 noviembre	24 septiembre
Personalidad Jurídica	Norma	RD-ley 4/1980		RD-ley 18/1982
	Fecha	28 de marzo		24 septiembre
Transposición Directiva 94/19/CE[*]	Norma		RD-ley 12/1995	
	Fecha		28 de diciembre	
Fusión			ENTIDADES DE DEPÓSITO	
	Norma		RD-ley 16/2011	
	Fecha		14 de octubre	
Reglamento de Funcionamiento	Norma		RD 2606/1996	
	Fecha		20 de diciembre	
Límite Garantizado			100.000 €	
	Norma		RD 1642/2008	
	Fecha		10 de octubre	
Aportaciones de entidades^{**}			2 por mil	
	Norma		RD-ley 19/2011	
	Fecha		2 de diciembre	

Notas: RD, Real Decreto. Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos. ^{*} Anteriormente, las aportaciones de cada grupo de entidades de depósito habían sido, en general, distintas hasta que el citado RD-ley las unificó al derogar expresamente las Órdenes que hasta entonces las venían regulando.

Fuente: BOE.

Cuadro 4.- Fondos de garantía de depósitos de las entidades de crédito españolas. Actuación histórica a 14-10-2011. (en millones de €)

	ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS	CAJAS DE AHORROS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO
Aportaciones entidades	4.987,9	2.709,9	713,8
Hasta 1985	373,3	135,2	15,5
Aportaciones Banco de España	1.948,9	425,0	108,2
Hasta 1985	373,3	135,2	15,5
Importe de operaciones de saneamiento	8.519,3	5.111,9	301,8
Hasta 1985	3.354,2	109,1	265,4
Hasta 2009	8.519,3	943,5	301,8
Operaciones saneamiento € constantes (10/2011)	22.118,4	ND	ND
Hasta 1985	13.495,6		
Coste de saneamientos	2.985,5	ND	ND
Hasta 1985	1.805,2		
Coste de saneamientos € constantes (10/2011)	8.920,9	ND	ND
Hasta 1985	7.030,6		
Número de entidades implicadas ¹	25 ²	15	28
Hasta 1985	21 ²	4	21
Hasta 2009	21 ²	14	28
Resultados financieros (neto)	-877,4	ND	ND
Ingresos de gestión	358,5	ND	ND
Pagos a depositantes ³	168,1	NA	NA
Hasta 1985	42,0		
Recuperado ³	134,3	NA	NA
Hasta 1985	18,6		
Número de entidades implicadas	7	NA	NA
Hasta 1985	2		

Notas: ¹ Es posible que una entidad haya requerido ayudas en más de una etapa, pero siempre se cuenta como una sola. ² No se contabilizan tres bancos filiales de dos de estas entidades. ³ Conceptos que se han tenido en cuenta en las operaciones de saneamiento y su coste.

Fuente: Informes Anuales 2011 FGD y elaboración propia.

El cambio más importante en la normativa de los FGD se produce por el RDL 4/1980, de 28 de marzo, que dotó de personalidad jurídica al FGDEB, otorgándole plena capacidad para el desarrollo de sus fines, en régimen de derecho privado, fijándole los dos objetivos que han permanecido vigentes hasta que el RDL 24/2012 ha eliminado el segundo, aunque no de un modo total, ya que cabe la posibilidad que el FGD tenga que apoyar financieramente la solución de crisis bancarias bajo ciertas condiciones:

- 1) Garantizar los depósitos.
- 2) Realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y funcionamiento de los bancos en defensa de los intereses de los depositantes y del propio FGD.

Dicho RDL 4/1980 fue acompañado del Real Decreto (RD) 567/1980, de 28 de marzo, que, entre otras novedades, elevó el importe de la garantía a 750.000 ptas. y estableció las aportaciones anuales a los mismos, el 1 por mil de los depósitos al cierre de cada ejercicio por parte de las entidades y una cantidad igual por el Banco de España, sin contar los anticipos que éste pudiera otorgarle. Además, introdujo algunas posibilidades relevantes en el contexto que nos ocupa:

☞ ① La de someter a los bancos integrados en el FGD a una auditoría contable con la periodicidad y alcance que se establezca, que podrá extenderse a las sociedades filiales del banco o al grupo de sociedades que controle a este.

☞ ② La facultad del Banco de España para conminar a los administradores de un banco para que en el plazo máximo de un mes adoptaran las medidas necesarias a fin de restablecer su situación patrimonial, cuando estime, a la vista del balance y de la información obtenida mediante auditoría o por otros medios, que se dan los supuestos contemplados en la ley de sociedades anónimas de reducción obligatoria del capital por pérdidas o de disolución por análogo motivo, o que sus pérdidas expresas o tacitas son de tal magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de la entidad.

☞ ③ La de suscribir el FGD las ampliaciones de capital que aprueben las entidades bancarias requeridas por el Banco de España para restablecer su situación patrimonial, si no son cubiertas por los accionistas de la entidad.

En este caso, en el plazo máximo de un año y en condiciones suficientes de publicidad y concurrencia, el FGD ofrecería en venta a entidades con capacidad y solvencia para ello sus acciones, decidiendo a favor de aquella que presente condiciones de adquisición más ventajosas, aunque el Estado se reserva un derecho de adquisición preferente sobre ellas.

Con el fin de posibilitar la adjudicación de estas acciones, el FGD podría asumir pérdidas y adquirir préstamos o créditos de dudoso cobro que figuren en el balance del banco, así como responsabilizarse del resultado económico de los expedientes o procedimientos que estén en curso o puedan incoarse posteriormente a la entidad afectada.

El citado RD 567/1980, y su equivalente para las cajas de ahorros: RD 2860/1980, de 4 de diciembre, fueron modificados por el RD 1620/1981, de 13 de julio, que elevó el importe de la cobertura de los FGD a 1,5 millones de ptas. y, al mismo tiempo, aumentó sus posibilidades operativas con el fin de posibilitar la adjudicación de las acciones que hubiese adquirido o de superar la suspensión de pagos de la entidad afectada:

- 1) Prestar garantías y adquirir activos, no sólo préstamos o créditos de dudoso cobro, que figuren en el balance del banco,
- 2) Adquirir activos a aquellos bancos en los que dicha adquisición contribuya sustancialmente a evitar otras medidas del restablecimiento de su situación patrimonial, lo que no excluye el requerimiento a los administra-

dores del banco para la adopción de otras medidas que contribuyan al reforzamiento patrimonial y a la solvencia, así como al necesario equilibrio de la cuenta de pérdidas y ganancias.

Tal y como se recoge en el Cuadro 3, el RDL 18/1982, de 24 de septiembre, dotó de personalidad jurídica al FGD en cajas de ahorro y creó el correspondiente a las cooperativas de crédito, que desde un principio contó con dicha personalidad. Al mismo tiempo, se establecieron las siguientes reglas respecto al derecho que hoy denominamos concursal:

- 1) Cuando un banco, caja de ahorros o cooperativa de crédito se presente en suspensión de pagos, los dos interventores que puedan ser necesarios serían designados de las listas que con este objeto remita el FGD. Si se procede a la suspensión y sustitución de los órganos de administración de la entidad suspensa, el administrador será el propio FGD.
- 2) Cuando un banco, caja de ahorros o cooperativa de crédito se declare formalmente en estado de quiebra, las funciones de los órganos de la misma: comisario, depositario y síndicos, serán asumidas por el FGD.

3.3.1.2.- Actuación

No vamos a entrar en cada una de las entidades en las que intervinieron los FGD, que, para el caso de la banca, figuran en el Anexo, pero sí analizar las grandes cifras del Cuadro 4 para esas mismas entidades y el período que nos ocupa, es decir, hasta 1985.

Lo primero que llama la atención es que la función propiamente dicha de garantía de depósitos ha tenido muy poca relevancia histórica frente a la función más genérica de saneamiento de las entidades con problemas. En el período considerado, la primera sólo afectó a 2 entidades, con unos pagos a los depositantes que sólo supusieron el 1,3% del total de los saneamientos durante el mismo. Como, además, el FGD recuperó el 44,3% de dichos pagos, el peso del neto sobre el coste de los saneamientos es de la misma magnitud³⁹.

Otra característica a destacar es que, dada la juventud del FGD y la profundidad de la crisis de los bancos, las aportaciones de las entidades y el Banco de España quedaban sensiblemente por debajo del coste de los saneamientos. En efecto, las aportaciones de ambos hasta 1985 sólo cubrieron el 41,4% de dicho coste. Esto explica que el patrimonio del FGD fuera negativo en la mayor parte de esos años y de algunos posteriores. De hecho, lo fue entre 1983 y 1992 y, posteriormente, en 1994 y 1995, a causa de la crisis de Banesto que se expone más adelante.

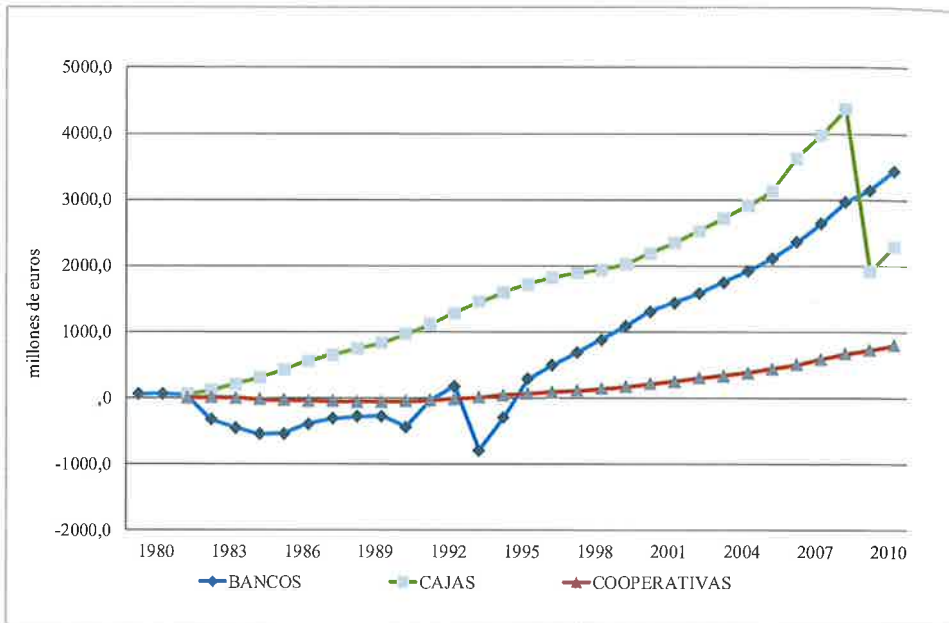
Por tanto, que el FGD se haya quedado, como consecuencia de la crisis actual, sin patrimonio suficiente para cumplir sus fines no es un hecho históricamente nuevo en España, aunque la situación entonces no es la misma que ahora, debido a que el Banco de España no aporta al FGD ni tampoco le concede anticipos.

La consideración de los importes monetarios en términos constantes pone de manifiesto la relevancia de la crisis de la banca en este período. En efecto, en dichos términos, hasta 1985 inclusive se acumula el 61% del importe total de las operaciones de saneamiento hasta la fecha y el 78,8% de su coste.

³⁹ Para el conjunto del período reflejado en el Cuadro 2, los porcentajes son 2%, 79,9% y 1,1%, respectivamente, lo que implica un ejercicio más eficiente por parte del FGD de esta función.

Hay que tener en cuenta que la última intervención de un banco por el FGD antes de la crisis actual tiene lugar en 2004.

Gráfico 1.- Patrimonio de los Fondos de garantía de depósito en España (en millones de €)



Nota: hasta 14/10/2011.

Fuente: Informes Anuales 2011 FGD y elaboración propia.

3.3.2.- La expropiación de Rumasa

La crisis de los bancos de Rumasa ocupa un lugar destacado en la historia de la crisis bancaria en el período que nos ocupa y lo hace por diversas razones:

- 1) En el origen de la crisis se encuentra un grupo empresarial, que cubre un amplio espectro de actividades e incluye un número importante de bancos, 20 como hemos señalado previamente. Pero quizás lo más característico de ese grupo era una estructura organizativa opaca y compleja⁴⁰, que ayuda a explicar que la solución que se adoptó pasara por la expropiación por parte del Estado de la totalidad del grupo.

⁴⁰ Véase Cuervo (1988). Una referencia muy interesante a tener en cuenta es el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Economía y Hacienda, nº 41, que recoge la sesión informativa celebrada el viernes 2-3-1984, con asistencia del ministro de Economía, Miguel Boyer, para informar de la situación del grupo Rumasa. En este documento se describe la situación del grupo como sigue: en el momento de la expropiación, estaba compuesto por 647 sociedades, de las cuales eran activas 370 e inactivas 277 y, desde otra clasificación, 443 de las cuales eran no instrumentales y 204 sociedades instrumentales, es decir, sociedades cuyo fin fundamental era el de ocultar la concentración de riesgos que violentaba la normativa bancaria y la de ocultar las sociedades pertenecientes al grupo, a través de pantallas interpuestas entre la auténtica propiedad controladora y quienes figuraban nominalmente como controladores de estas sociedades.

- 2) Esta solución fue controvertida desde diversas perspectivas y provocó múltiples pleitos judiciales, incluyendo los destinados a poner en cuestión la constitucionalidad de la medida, que se resolvió por el voto de calidad del presidente del Tribunal Constitucional.
- 3) Dentro del conjunto del grupo, los bancos eran el instrumento básico de financiación del mismo, suministrándole los fondos necesarios para su funcionamiento, lo que implicaba una concentración muy elevada de sus riesgos en el propio grupo, en contra de la normativa y de las buenas prácticas bancarias.
- 4) Estos bancos se habían adquirido a lo largo del tiempo, a precios no siempre razonables, en algunos casos con ayudas del Banco de España.
- 5) El coste de la crisis de los bancos fue proporcionalmente muy elevado. De acuerdo con las estimaciones de Cuervo (1988), aunque los bancos afectados sólo representaban en torno al 5% de los recursos de la banca, con un 7.5% del número de oficinas y un 6.4% del personal, el coste de su crisis supuso nada menos que el 45% del coste directo de todas las crisis bancarias del período 1977-1985.
- 6) Esto último se vio confirmado por el elevado déficit patrimonial del conjunto del grupo, que requirió de una emisión especial de Deuda Pública por 440.000 millones de pesetas (unos 2.645 millones de €), de la que no nos vamos a ocupar aquí con detalle, pero que supone una importante singularidad más a añadir al saneamiento del grupo y, en particular, de sus bancos⁴¹. Por este motivo aparece en el gráfico que viene a continuación.

Aunque los problemas del grupo Rumasa, y más concretamente de sus bancos, no eran en modo alguno nuevos, la intervención del Estado se precipita ante la negativa de los responsables del grupo a efectuar las auditorías que les fueron requeridas por el FGD de sus bancos y de sus sociedades, cuya solvencia pudiese afectar a los primeros. Todo ello tras sucesivas obstrucciones e incumplimientos de información solicitada por el Banco de España o por el FGD.

La decisión de las autoridades tuvo lugar mediante el antes citado RDL 2/1983, en cuyo anexo figuraban todas las empresas objeto de expropiación, entre ellas los bancos. Este RDL fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 3 de marzo de 1983, al mismo tiempo que se acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, para dar lugar a la Ley 7/1983, de 29 de junio, con el mismo título que el RDL.

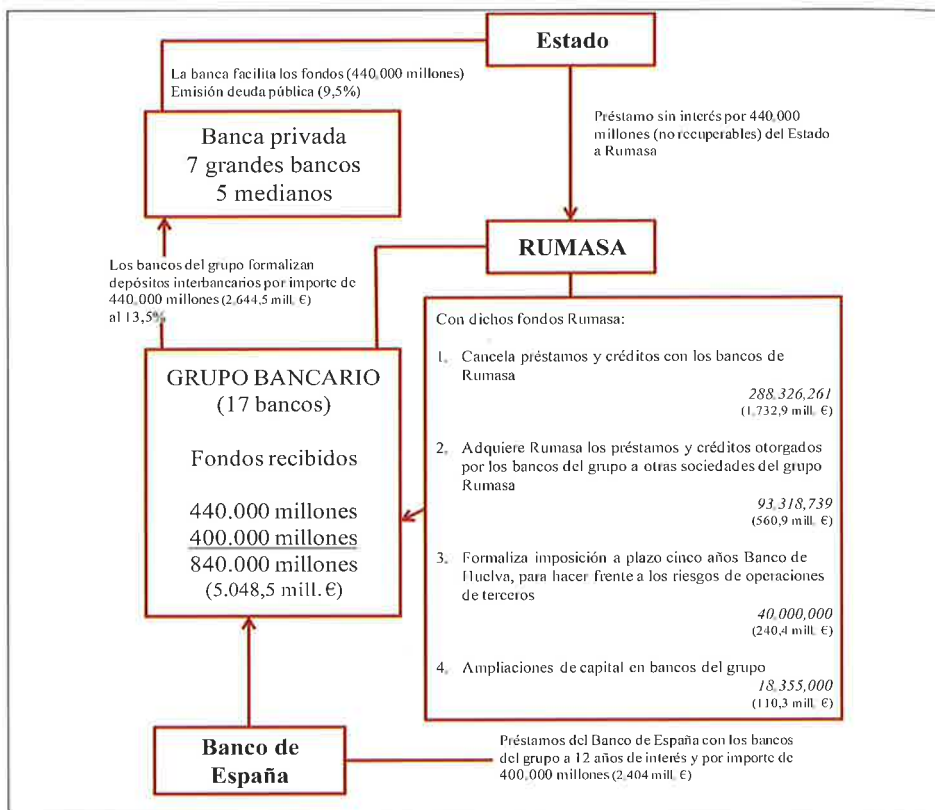
Previamente, contra este último se había presentado el recurso de inconstitucionalidad nº 118/1983, interpuesto por José María Ruiz Gallardón y 54 diputados más, que fue resuelto a favor de la expropiación por la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre⁴², con la circunstancia antes citada de haberse producido un empate entre los magistrados en torno a la misma.

⁴¹ Véanse el RDL 8/1984, de 28 de junio, por el que se emite Deuda Pública del Estado con destino a la financiación del déficit patrimonial de las Sociedades que integran el Grupo Rumasa, y el RD 1273/1984, de 4 de julio, por el que se dispone la emisión de Deuda pública del Estado, interior y amortizable, con ese destino.

⁴² Publicada en el BOE de 14/12. No fue ésta la única ocasión en que tuvo que intervenir el Tribunal Constitucional en relación con este tema, pero sí la más importante y la única que tenemos en cuenta en este trabajo.

Una vez resuelto el litigio sobre su constitucionalidad, se produjo la enajenación directa de los 17⁴³ bancos expropiados en favor de un consorcio bancario integrado por los siete grandes bancos españoles de entonces más cinco de los medianos⁴⁴, que terminaron repartiéndose las entidades. Las acciones fueron vendidas al precio de 1 pta. por acción y su importe total, 22.211 millones de ptas., unos 133.491 €, fue hecho efectivo por las entidades compradoras al contado en el momento de transmisión de las acciones.

Gráfico 2.- Estructura del saneamiento del Grupo Bancario Rumasa



Nota: cifras en millones de ptas., salvo donde se indica otra cosa.

Fuente: Cuervo (1988).

El carácter tan singular de la solución dada a este grupo de bancos, que difícilmente se repetirá en el futuro, explica que, al igual que hicimos en Ontiveros y Valero (1988), acudamos al Gráfico 2, elaborado en base a Cuervo

⁴³ Sólo se mencionan 17 bancos, aquí y en el Gráfico 2, porque dos de ellos, Banco Atlántico y Banca Masaveu, se privatizaron de forma independiente, mientras que el Banco de Expansión Industrial continuó un tiempo en poder del Estado como entidad financiera de apoyo al proceso de privatización de Rumasa.

⁴⁴ Bancos Pastor, Sabadell, Zaragozano, Herrero y March. Véase la Resolución de 28 de junio de 1984, de la Subsecretaría, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la enajenación directa de la totalidad de las acciones representativas del capital social de diversos bancos integrantes del Grupo Rumasa.

(1988), en el que, junto con los importes en millones en pesetas, propios de la época, colocamos los equivalentes en euros, a título meramente informativo.

Decimos que la historia de Rumasa es difícilmente repetible en la actualidad porque la regulación, no sólo la bancaria, ha aprendido a tratar estructuras de grupos empresariales tan complejas y poco transparentes. Ya no cabe esperar que esas formas organizativas sean toleradas por reguladores y supervisores, y esto tanto en el momento de la creación de una entidad bancaria (art. 4 del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito), como posteriormente, a través de la LDIEC, en particular sus arts. 4 y 9.

4.- La crisis de Banesto

La crisis de Banesto que, independientemente de que se incubase desde bastante tiempo atrás, emergió con la sustitución de su consejo de administración decidida por el Banco de España el 28-12-1993⁴⁵, posee especial relevancia para la historia del sistema bancario español por diversas razones, como vamos a ver a continuación.

Fue objeto en su momento de mucha atención mediática, incluyendo sus consecuencias judiciales posteriores, de las que no nos vamos a ocupar aquí. Siguiendo la línea de este trabajo, tampoco tratamos de las circunstancias personales que, antes o después, rodearon a esta crisis, que pueden verse resumidas en el capítulo sobre esta crisis de Arancibia (2011). Existe también un informe parlamentario que ofrece una visión sintética, pero suficientemente detallada, de la crisis, incluyendo una valoración de sus causas y los comportamientos que llevaron a ella, cuya lectura recomendamos⁴⁶.

4.1.- Características

La relevancia de la crisis Banesto para el sistema bancario español puede deducirse de las siguientes razones:

- 1) Afectó a uno de los grandes bancos tradicionales del sistema, el de mayor tamaño hasta 1978, que a la fecha de la crisis ya se habían reducido por las fusiones registradas entre algunos de ellos⁴⁷. El propio Banesto había tenido previamente oportunidades de fusionarse con algún otro gran banco español⁴⁸.

⁴⁵ Resolución de 28 de diciembre de 1993, del Consejo Ejecutivo del Banco de España, por la que se acuerda la sustitución provisional del consejo de administración y de cualquier otro órgano de administración que exista del Banco Español de Crédito, SA, y se designan administradores provisionales.

⁴⁶ Véase el *Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados Serie E (Otros textos)*, nº 111, 20-12-1994: "Aprobación por el Pleno de la Cámara del Dictamen de la Comisión no permanente sobre la intervención del Banco Español de Crédito (Banesto), así como anejos al mismo".

⁴⁷ En 1988 se fusionaron el Banco de Bilbao y el Banco de Vizcaya, y en 1991 el Banco Central absorbió al Banco Hispano Americano.

⁴⁸ En primer lugar, con la OPA hostil efectuada por el Banco de Bilbao a finales de 1987, que no pudo llevarse a cabo por razones jurídicas, y, posteriormente, de forma amistosa, con el Banco Central para dar lugar al Banco Español Central de Crédito, operación que, aunque se puso en marcha a mediados de 1988, no cuajó, rompiéndose a primeros de 1989.

2) Por tanto, el impacto de la crisis fue tan importante que incluso ha sido investigado en términos de sus efectos sistémicos, es decir, sobre el conjunto de la banca y la industria⁴⁹.

Aunque posteriormente nos referiremos a las cifras originales en ptas., de acuerdo con FGDEB (2011), los saneamientos totales ascendieron a 4.687,4 millones de €, un 55% del total nominal de todos los saneamientos de bancos en el período 1978-2004. Si manejamos euros constantes de octubre de 2011, la cifra anterior asciende a 7.514,2 millones de €, pero el porcentaje citado es lógicamente menor, dado lo relativamente reciente de la crisis, un 34%. En todo caso, fue sin lugar a dudas la mayor crisis que se había registrado en la banca española hasta la fecha.

El coste neto de la operación fue bastante inferior, en lo que tuvo mucho que ver el procedimiento que se siguió en su adjudicación, al que en seguida nos referiremos. En términos nominales ascendió a 1.168 millones de € y, si lo expresamos en los euros constantes antes mencionados, a 1.872,3 millones, respectivamente el 39,1% y el 21% de los costes totales de saneamiento de la banca española en el período señalado.

3) Aunque no fue la primera ocasión en que se aplicó la LDIEC de 1988⁵⁰, sí fue la primera en que se sustituyó el consejo de administración de un banco bajo dicha ley, una medida que no se repitió hasta la crisis actual, como veremos más adelante. Recordemos que esta posibilidad, lo mismo que la intervención de un banco, se había abierto por el RDL 5/1978, pero no se había aplicado hasta entonces con una entidad de la dimensión de Banesto.

4) En relación con lo anterior, y también con la tradición de colaboración de los grandes bancos en la solución de la crisis de entidades de su propio sector, el consejo que se nombró estaba compuesto por un representante de los restantes grandes bancos de la época. Por eso, en la Resolución de sustitución se afirmaba expresamente que su nombramiento se realiza "a título personal y en base a la defensa de los intereses de la comunidad bancaria, de la sociedad en general y de la entidad afectada y, en consecuencia, sin que pueda ni deba afectar a las entidades de origen de las personas designadas"⁵¹.

5) Tratándose de una sociedad cotizada, la crisis de Banesto provocó la suspensión de la cotización de sus acciones por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) desde el mismo día en que se oficializó la misma hasta el 1-2-1994.

En el mes siguiente a su suspensión, hasta el 28-1-1994, se negociaron en el denominado "mercado gris", no oficial, pero legal, un total de 3.711.518 acciones, un 2,3% del capital social de Banesto, con un efectivo de 3.593 millones ptas., equivalentes a 21,6 millones de €. Lo más destacado es el rango de precios a los que se efectuaron estas operaciones, que osciló entre las 10

⁴⁹ González y González (2000).

⁵⁰ Los Bancos Europeo de Finanzas e Ibercorp fueron objeto de intervención en 1991 y 1992, respectivamente, y posteriormente lo fue Eurobank del Mediterráneo en 2003. Esta medida no implica la sustitución del consejo de administración, aunque condicione sus poderes a la aprobación de los interventores.

⁵¹ La composición del consejo se modificó, manteniéndose siempre el presidente, por sucesivas resoluciones del Banco de España el 18-2-1984, el 25-4-1994 y el 12-7-1994.

y las 3.100 pesetas por acción, 1.105 pesetas por encima del último cambio que marcó el valor antes de la suspensión (1.995 ptas.)⁵².

6) La solución a la crisis de Banesto se efectuó bajo un procedimiento que fue muy transparente y, además, permitió reducir sensiblemente el coste del saneamiento. Por otra parte, no dejó de lado a los accionistas del banco, independientemente que fueron éstos quienes soportaron la mayor parte de los ajustes de la crisis.

En todo caso, no es la única crisis bancaria que se produce en España entre la etapa anterior y la crisis actual, pero todas las demás que tuvieron lugar en este periodo intermedio, que afectaron a 5 entidades, aparte de ser menos relevantes, se resolvieron básicamente a través de la función de garantía propia del FGD⁵³.

4.2.- Origen y solución de la crisis

No cabe duda de que Banesto presentaba problemas con anterioridad, como lo pusieron de manifiesto los intentos de darle una solución con otra entidad de una u otra forma, que ya hemos mencionado, pese a lo cual se puede considerar que la entidad estaba básicamente saneada a 31-12-1989, teniendo en cuenta la inspección del Banco de España efectuada en 1990.

En todo caso, Banesto tenía la esperanza de resolver los problemas remanentes y fortalecer su solvencia por sí mismo, a través de la puesta en valor en el mercado de su corporación industrial, que no pudo efectuarse por una circunstancia ajena a su voluntad, como fue la invasión de Kuwait por Irak en 1990, que cambió el signo de las bolsas mundiales e imposibilitó la operación.

A partir de ahí, teniendo en cuenta que se entra en una etapa de crisis económica, que no terminará hasta 1994, se produce una huida hacia delante de la entidad que no sólo no resuelve los problemas, sino que los agrava, a los que se une una creciente confrontación de su dirección con el Banco de España, cada vez más preocupado por la situación.

La inspección del Banco de España había detectado a 30-6-1993 un desfase en el patrimonio neto de Banesto de unos 503.000 millones de ptas., sensiblemente superior al importe de su capital y reservas al 30-9-1993, 359.922 millones de ptas. La situación de la entidad era realmente grave⁵⁴, al mismo tiempo que habría sufrido una importante erosión en su capacidad de generar beneficios, tanto ordinarios como extraordinarios, lo que generaba déficits importantes en sus necesidades de provisiones (en los conceptos que ya conocemos: morosidad, fluctuación de valores y compromisos de pensiones).

Esta realidad fue confirmada por la auditoría efectuada con los datos a 31-12-1993 y fechada el 24-1-1994, que detectó el déficit patrimonial que figura en la parte izquierda del Cuadro 5, equivalente a 3.636,1 millones de €. Entre

⁵² Este amplio rango se explica por la ausencia de límites de precios previamente establecidos en dicho mercado.

⁵³ En el resto de los bancos en crisis entre 1986 y 2004, la actuación del FGD consistió, básicamente, en efectuar los correspondientes pagos a los depositantes por importe de 126,2 millones de €, de los que se recuperaron 115,7 millones.

⁵⁴ Pocos días antes de la sustitución del consejo, el 21-12-1993, Banesto presentó un plan de saneamiento donde sólo reconocía desajustes por 372.000 millones de ptas., cifra que por sí sola ya era superior a los recursos propios indicados. Dicho plan incluía, además, importantes exenciones de la normativa bancaria entonces vigente.

otras deficiencias, se detectó que, en materia de morosidad, no se cumplían los requisitos de la circular contable de la época⁵⁵.

Cuadro 5.- La crisis de Banesto
(en millones de ptas.)

DÉFICIT PATRIMONIAL		SANEAMIENTOS	
CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE
Provisiones insolvencias	281.000	CON CARGO A BANESTO	320.000
Provisiones cartera de valores	185.000	Aplicación a Reservas	244.000
Gastos activados y otros	42.000	Reducción del capital	48.800
Fondo de pensiones	77.000	Dotaciones pendientes para pensiones	27.200
Pérdidas ejercicio 1993	20.000	CON CARGO AL FGD	285.000
TOTAL	605.000	TOTAL	605.000

Se redujo el valor nominal de la acción de 700 a 400 ptas. por acción.

Fuente: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados

El 28-1-1994 los presidentes de la AEB y de los grandes bancos propusieron un plan de saneamiento y recapitalización de Banesto que fue aprobado por el Banco de España y el FGDEB. Sometido a la junta general de accionistas del banco, fue aprobado por ésta el 26-3-1994. En lo que se refiere al saneamiento, los elementos del plan figuran en la parte derecha del Cuadro 5, destinados lógicamente a cubrir el déficit detectado. Además, se formalizó un préstamo de 315.000 millones de ptas. con el objetivo de equilibrar la cuenta de resultados del banco.

Es importante destacar que no se cargó sobre los accionistas el total de las pérdidas que podían absorber, aunque fueron ellos los principales afectados por las mismas, ya que perdieron las reservas por el importe que se indica más adelante y el 42,9% del capital. De esta forma, se intentaba ganar la complicidad de los accionistas, la mayor parte de los cuales se consideraron más víctimas que causantes de la crisis, cuya aprobación era por otra parte necesaria para las operaciones societarias requeridas. Esta deferencia hacia los accionistas se repitió, como enseguida veremos, en el proceso de adjudicación de las nuevas acciones del banco.

La recapitalización descansó sobre una ampliación de capital de Banesto por 180.000 millones de ptas., con exclusión total del derecho de suscripción preferente por parte de los accionistas a favor del FGDEB. Fue este paquete el que se ofreció en venta al mejor postor, siguiendo un procedimiento que fue publicado en el BOE el 29-3-1994 y cuyas condiciones más importantes fueron las siguientes⁵⁶:

- 1) Se ofrecieron 450 millones de acciones nuevas, de 400 ptas. de valor nominal cada una, equivalentes al 73,45% del capital social de Banesto, divididas en dos tramos:

⁵⁵ Circular nº 4/1991, de 14 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre normas de contabilidad y modelos de estados financieros.

⁵⁶ Entre las condiciones también se recogían los compromisos que adquiriría el FGD respecto a la solución de la crisis. A destacar que el Estado contaba con el derecho de adquisición preferente en las mismas condiciones de la oferta aceptada, un derecho que hasta ahora no se ha ejercido nunca en España.

- a) 368.670.298 acciones para el adjudicatario, cuyo precio lo fijaría libremente el oferente.
 - b) 81.329.702, equivalentes al 13,27% del capital social de Banesto, que el adjudicatario debería ofrecer a los accionistas a su valor nominal, a razón de una acción nueva por cada dos antiguas, dentro de los 90 días naturales de la formalización de la compraventa. El precio de las acciones de este tramo sería dicho valor nominal.
- 2) En el concurso podían participar, en solitario o formando grupos con otras personas jurídicas, entidades de crédito autorizadas en algún Estado miembro del Espacio Económico Europeo, cuya actividad estuviera preferentemente orientada el negocio bancario al por menor.
 - 3) Las entidades concursantes debían inscribirse previamente en un registro que se mantuvo en la oficina de representación en España de un banco de inversión extranjero, siendo necesario desembolsar, a fondo perdido, la cantidad de 100 millones de ptas. a favor del FGDEB.
 - 4) Las entidades concursantes debían contar con un nivel mínimo de recursos propios a nivel de grupo consolidado (250.000 millones de ptas.), cumplir el coeficiente de solvencia a 31-12-1993 y haber obtenido beneficios, después de impuestos, durante los últimos ejercicios (1991 a 1993).
 - 5) La entidad adjudicataria se obligaría a mantener un paquete de control de, al menos, el 30% del capital social de Banesto durante un período de 4 años desde la formalización de la compraventa, porcentaje que podría reducirse por autorización del Banco de España, a petición de la entidad adjudicataria. El resto de acciones serían de transmisión libre.
 - 6) La entidad adjudicataria debería mantener la continuidad e integridad básica de Banesto, incluyendo el no promover su fusión, durante el mismo período anterior, salvo que lo autorizara el Banco de España.

El 12-4-1994 se publicó la lista de entidades inscritas en el concurso para la adjudicación de las acciones de Banesto, que fueron todos los grandes bancos españoles de la época. De ellos, sólo llegaron a presentar oferta ante la subasta que se efectuó el 25-4-1994 BBV, Banco Santander y Corporación Bancaria de España (Argentaria), cuyos precios de oferta fueron, respectivamente, 667, 762 y 566 ptas. por acción.

El elevado precio ofrecido por el Banco Santander implicó un importante ahorro para el FGD, de 133.458 millones de ptas., reduciéndose el coste de la crisis para el conjunto de la sociedad y, en particular, para el sector público. La Comisión parlamentaria antes mencionada valoró positivamente el proceso seguido en la adjudicación de Banesto por su *transparencia, celeridad y eficacia*⁵⁷.

Por fin, el Banco de España levantó la medida de sustitución del consejo de administración de Banesto, que había sido acordada el 13-7-1994 con efectos de la fecha de formalización de la escritura de compraventa de las acciones de Banesto propiedad del FGD, que fue el 1-8-1994.

Debido a que la crisis de Banesto se produjo con España ya incorporada a las Comunidades Europeas desde el 1-1-1986, antes hubo que obtener la conformidad de la Comisión Europea (CE), que se produjo el 13-6-1994 y fue publicada en el DOCE C 178 de 30-6-1994. Esto se debe a que la adquisición

⁵⁷ La cursiva procede del texto original.

de Banesto por Banco de Santander poseía dimensión comunitaria según la regulación de este tipo de operaciones en la UE⁵⁸.

5.- La crisis contemporánea

Como hemos señalado en un principio, es demasiado pronto para elaborar una historia de la crisis actual con una perspectiva adecuada. Ello no impide verificar que se trata de una crisis que está condicionando de forma muy intensa no sólo el presente, sino también el futuro inmediato, y no sólo respecto al sistema financiero, sino, sobre todo, al conjunto de la economía.

El origen de la crisis no es muy distinto al de las que han sufrido otros sistemas bancarios tras la emergencia de la crisis derivada de las hipotecas de alto riesgo en EEUU en el verano de 2007. Su particularización en España es, desde luego, más severa y de consecuencias más adversas, dada la excesiva concentración de activos inmobiliarios en los balances bancarios y la dependencia del sistema bancario de la financiación en los mercados mayoristas. Los problemas de liquidez y de solvencia no han dejado de aumentar.

Adicionalmente, la particular crisis de los mercados de deuda soberana de la eurozona está castigando de forma particular a los títulos españoles, poseídos de forma mayoritaria por las entidades bancarias nacionales. Ese círculo vicioso entre erosión de la solvencia bancaria y deterioro de la deuda pública encuentra una alimentación adicional en la posibilidad de que algunos bancos sigan precisando de las ayudas de fondos públicos para restaurar su solvencia.

La continuidad de la recesión, con tasas de paro históricamente elevadas, tampoco favorece precisamente la reducción del muy elevado endeudamiento privado español, mayoritariamente localizado en los activos del sistema bancario. Cuando este trabajo se ultima, las necesidades de recapitalización de un amplio número de operadores bancarios alcanzan cifras ciertamente sin precedentes.

De esta crisis nos interesa en estos momentos analizar, de una forma sintética, dos importantes dimensiones:

- 1) Los cambios normativos que se han efectuado con el fin de atajar sus efectos y posibilitar soluciones a la crisis, que aquí limitamos a los que afectan al sistema financiero. No es de extrañar que, como también se hizo en otras épocas, se haya hecho amplio uso del RDL, en ocasiones de una forma un tanto desordenada, hasta el punto que en algunas ocasiones se han corregido por alguno de los siguientes.
- 2) Las entidades afectadas, las soluciones aportadas y el destino final de las mismas también singularizan suficientemente esta crisis.

En lo que se refiere al primer punto, el Cuadro 6 es lo suficientemente expresivo de los cambios normativos, de los que sólo consideramos los estrictamente bancarios, que se han producido en nuestro país con ocasión de la crisis. Dentro de estos cambios normativos, queremos destacar el RDL 24/2012, que figura en último lugar por las siguientes razones:

- a) Se trata de una regulación de nueva planta para la solución de crisis bancarias en España, que altera de forma significativa el papel tradicionalmente asumido en nuestro país por los FGD.

⁵⁸ Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas.

- b) Esta regulación viene impuesta por el Memorando de entendimiento antes citado en relación con el rescate de nuestro sistema bancario.
- c) Dicha regulación se inspira en la que ha propuesto la CE para armonizar la solución de estas crisis en el seno de la UE⁵⁹.

El hecho de que se hayan producido tantos cambios normativos en un período relativamente corto de tiempo y que algunas de las modificaciones se hayan tenido que alterar poco tiempo después denota, desde luego, las deficiencias de una regulación y unos reguladores poco preparados para unos tiempos tan turbulentos, y lo mismo podemos decir de la supervisión y los supervisores. A fin de cuentas, no es un fenómeno que se observe exclusivamente en España. En todo caso, aunque tales deficiencias puedan justificarse por la complejidad del problema ante este tipo de entornos, no por ello pueden excusarse. Por el contrario, deben ser el punto de partida de una revisión en profundidad de las mismas y sus posibles soluciones. Un buen ejemplo es FMI (2012) en su segunda evaluación del sistema financiero español.

Respecto al segundo punto, el Cuadro 7 refleja la situación cuando se termina de elaborar este trabajo, que no se puede considerar definitiva, en la medida en que la solución a alguna de las entidades está pendiente de determinar. En el cuadro, se distinguen dos tipos de situaciones:

- 1) La de las entidades cuya crisis ha implicado la sustitución de sus consejos de administración por decisión del Banco de España.
- 2) El resto de entidades que han recibido financiación por parte del FGD o por el FROB, en forma de participaciones preferentes u otro tipo de endeudamiento, o bien en forma de capital, en cuyo caso se produce una "nacionalización" de las entidades, aunque sea con efectos temporales.

En todo caso, el cuadro, que pretende servir de referencia para posteriores análisis de la crisis actual, resulta más que suficiente para resaltar algunas conclusiones relevantes en la línea de las crisis precedentes:

- 1) Afecta a un número muy importante de entidades, no tanto por las que han recibido las ayudas, 10 cajas (o sus bancos) y un banco que era filial de una caja, sino porque las primeras incorporan, de uno u otro modo, 28 de las 45 cajas de ahorros existentes antes de la crisis, poniendo claramente de manifiesto que ha sido este sector de entidades el más afectado, con diferencia, por la misma. Esto invita a efectuar diversos análisis sobre las causas que explican que la crisis haya afectado con tanta intensidad a este sector, teniendo en cuenta que ha sido la primera vez que este tipo de entidades han visto sustituido su consejo de administración por decisión del Banco de España⁶⁰. Dentro de estos análisis, tienen un interés especial aquellos que se apoyan en la dilatada experiencia en el sector de quien los efectúa, como es el caso de Serra Ramoneda (2011).

- 2) El importe de las operaciones de saneamiento recogidas en el cuadro, que no equivale al coste de las mismas, es superior al importe similar para las crisis bancarias anteriores expresadas en los euros contantes que hemos ma-

⁵⁹ Propuesta de Directiva sobre un marco para el rescate y resolución de entidades de crédito. COM(2012) 280, 6 de junio.

⁶⁰ Si prescindimos del precedente, puramente anecdótico, de la Caja de Ahorros de Jerez en 1994, exclusivamente a los efectos de convocar y presidir la asamblea general extraordinaria que debió adoptar las medidas necesarias para superar la crisis de esa entidad. En esa ocasión se designó a la Junta de Andalucía, representada por su Consejero de Economía y Hacienda, como administrador provisional de la caja.

nejando previamente. Aunque faltarían de considerar en los mismos términos las crisis precedentes de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, es obvio que se trata de una crisis de dimensión superior a las analizadas. Incluso, manejando los citados euros constantes, la dimensión de la crisis de Banesto, que no se había visto superada hasta el momento, lo ha sido ampliamente por la emergida en el grupo Banco Financiero y de Ahorros-Bankia.

3) Al margen de la dimensión cuantitativa de esta crisis, no cabe duda que ha roto barreras que antes se venían imposibles o muy difíciles de superar, al menos en el sector de las cajas de ahorros:

- a) Desde el punto de vista de los tipos de entidades, la crítica que se solía hacer con cierta frecuencia a las cajas de ahorros en cuanto podrían comprar bancos, pero éstos no podían comprar cajas, ya no puede mantenerse. En efecto, algunas cajas en crisis han sido adjudicadas a bancos, aunque haya sido bajo esta forma institucional. En realidad, tampoco las cajas podrían comprar a otras cajas, barrera que también se ha roto con la crisis actual.
- b) Desde una perspectiva territorial, la crisis ha posibilitado las fusiones, reales o a través de un banco común, de las cajas de ahorros de distintas Comunidades Autónomas, rompiendo así una barrera que no tenía mucho sentido económico, aunque estuviera fundamentada en las competencias y los intereses de cada Comunidad sobre sus cajas. Eso sí, la ruptura de esta barrera no ha significado por sí misma la salvación para las entidades afectadas, como era lógico esperar. De las 7 entidades que figuran en la 2ª parte del Cuadro, 4 proceden de fusiones intra-regionales, mientras que las otras 3 incorporan cajas de diferentes Comunidades.

6.- Conclusiones

El hecho de que España haya tenido crisis bancarias bajo entornos muy diferentes nos lleva a pensar no sólo que no debemos vincular las crisis bancarias a determinados entornos financieros, como si sólo fueran posibles en éstos, sino que tampoco debemos confiar ciegamente en un determinado grado de desarrollo de la regulación para prevenirlas, lo que no impide que se analicen los mecanismos que pueden ayudar a prevenir y gestionar futuras crisis, como en FEF (2011).

Por esta razón, la pretensión de cambiar la regulación para evitar que las crisis se repitan, algo que es obligado en todo caso cuando se han detectado fallos importantes en la misma, no debe implicar que esperemos que no se produzcan más crisis en el futuro. El negocio financiero y bancario conlleva, por su propia naturaleza, un proceso de transformación de riesgos, que siempre puede fallar por muy controlado que pueda estar.

Análogamente, el hecho de haber superado con éxito crisis anteriores, no significa necesariamente una mayor capacidad de superar una nueva crisis, si no se tienen en cuenta las diferencias de los entornos implicados y, sobre todo, las posibles fuentes de debilidad de las entidades en el entorno que las rodea en cada momento. Esto es especialmente relevante en la crisis actual, cuyos efectos fueron subestimados inicialmente, pero que posteriormente se han desplegado con una progresiva mayor intensidad.

En la UE, en la actualidad, como se ha indicado previamente, la CE pretende poner en marcha una normativa a ese nivel para la resolución de las crisis bancarias⁶¹, algo necesario al margen de las dificultades políticas y de financiación de las crisis que conlleva, pero que, de momento, se enfrenta a unos hechos que van en la dirección contraria a la propuesta. En efecto, la crisis de algunas entidades paneuropeas, en el sentido de que operan en más de un país, se ha intentado resolver repartiéndose su negocio entre los países afectados para que cada uno de éstos dedique sus propios recursos a solucionar los problemas de la parte que le corresponde⁶².

Por otro lado, hasta la crisis de Banesto, la solución de las crisis bancarias en España se ha intentado buscando la complicidad del sector en cada una de ellas, incluyendo en algunos casos la colaboración de entidades extranjeras que han aprovechado la ocasión para entrar en el mercado español, lo cual ha ayudado a fomentar dicha complicidad por parte de los bancos españoles. Incluso, como sucedió con el grupo de bancos de Rumasa, ha sido posible que las entidades más representativas del sector hayan actuado en concierto con el Estado. Desde entonces, no se ha vuelto a producir una situación de este tipo, que las normas de la UE hacen muy difícil, porque el régimen de ayudas públicas se basa en el principio de reducir al máximo el coste para el sector público y, por tanto, la venta de una entidad debe producirse al mejor postor, una situación competitiva por excelencia, como se vio en el caso de Banesto.

Sin embargo, en la crisis actual hemos visto la adjudicación de entidades bajo procesos distintos muy próximos en el tiempo, que muy probablemente podrían haberse coordinado entre sí, desde la perspectiva de buscar una mejor solución para el conjunto del sistema más que la suma de soluciones parciales. Todo ello, por supuesto, sin privilegios injustificados para ninguna entidad potencial adquirente. A este respecto, la propia experiencia española nos hace ver lo diferente que es la crisis aislada de una entidad, aunque sea de gran tamaño, de una crisis que afecta al conjunto del sistema y, por eso mismo, cabe esperar que sean varias las que requieran algún tipo de solución al mismo tiempo.

En este sentido, la crisis actual, mucho más que en el período 1977-1985, ha puesto de manifiesto cómo el conjunto del sistema bancario, no sólo las entidades en crisis o con problemas, puede verse afectado de forma significativa por la situación de estas últimas. La evolución al alza de la prima de riesgo de la deuda pública española y sus efectos sobre el coste de los pasivos bancarios y las provisiones por fluctuación de valores son dos mecanismos bajo los cuales se hace patente esa relación de forma muy directa, además de los más generales como la recesión económica y la evolución negativa de las bolsas.

La crisis de Banesto nos llama también la atención por dos características que consideramos muy relevantes. Una es la búsqueda de la complicidad de los accionistas, cuando buena parte de estos son minoristas, algo que se ha querido repetir actualmente con el Banco de Valencia. A fin de cuentas, muchos de ellos no sólo son más víctimas que culpables de la crisis, sino que su actitud puede facilitar o dificultar la toma de las decisiones societarias que la crisis requiera. Esto choca también con otro principio de las ayudas públicas en

⁶¹ Véase al respecto CE (2010a y b).

⁶² Es el caso de los bancos Fortis (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) en 2008 y Dexia (Bélgica, Francia y Luxemburgo) en 2009.

la UE, según el cual primero deben agotarse las vías privadas de saneamiento antes de la inyección de capital público. Sin embargo, al margen de los problemas de riesgo moral, el interés público no siempre se contrapone con el interés privado y puede estar justificado potenciar mecanismos donde ambos se apoyen mutuamente.

Una segunda característica de la crisis de Banesto fue la elevada transparencia y la explícita formulación de unas reglas claras y fácilmente comprensibles, algo que no se han vuelto a repetir con tanta intensidad en el sistema bancario español y que, en nuestra opinión, se echa en falta en la crisis actual. Esta falta de transparencia, no tanto de las reglas como de la situación de las entidades, ha sido uno de los factores que han perjudicado la confianza sobre la situación de nuestro sistema bancario y, por extensión, sobre el conjunto de la economía española.

En definitiva, creemos que la experiencia de las crisis bancarias en España es lo suficientemente relevante para conocer mejor no sólo este tipo de crisis, sino también sus posibles soluciones, en particular si éstas deben basarse en unas reglas prefijadas suficientemente cerradas o deben contemplar mecanismos de flexibilidad y adaptación a las circunstancias concretas de cada una de ellas.

Cuadro 6.- La crisis bancaria en España desde 2007. Reales Decretos-ley aprobados

REAL DECRETO-LEY	FECHA	CONTENIDO	NORMAS MODIFICADAS
6/2008	10/10	Creación Fondo para la Adquisición de Activos Financieros	
7/2008	13/10	Plan Acción Concertada Países Zona Euro <ul style="list-style-type: none"> ➤ Avales a emisiones ➤ Reforzamiento de RRPP 	
3/2009 Cap. II	27/3	➤ Avales a emisiones	RDL 7/2008
4/2009	29/3	Garantías a financiación de Banco de España a Caja Castilla-La Mancha	
9/2009	26/6	Creación FROB <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reestructuración bancaria ➤ Reforzamiento de RRPP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ RDL 6/2008 ➤ L 2/2008 (PGE) ➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ L 26/1988 (LDIEC) ➤ L 22/2003 (Concursal)
6/2010 Cap. VI	9/4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas institucionales de protección (SIP) ➤ FROB 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ RDL 9/2009 (FROB)
11/2010	9/7	Cajas de ahorros <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuotas participativas ➤ Órganos de gobierno ➤ Régimen jurídico ➤ SIP ➤ Solvencia y liquidez ➤ FROB (entidades individuales) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L 13/1985 (RRPP) ➤ L 21/1985 (LORCA) ➤ RDL 9/2009
2/2011	18/2	Reforzamiento del sistema financiero <ul style="list-style-type: none"> ➤ Capital principal ➤ Reforma FROB ➤ Otras materias 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ RDL 9/2009
16/2011	14/10	FGD (fusión)	Deroga: <ul style="list-style-type: none"> ➤ RDL 4/1980 ➤ RDL 18/1982
19/2011	2/12	FGD	RDL 16/2011
2/2012	3/2	Saneamiento del sector financiero <ul style="list-style-type: none"> ➤ Provisiones ➤ Capital adicional ➤ FROB ➤ Cajas de ahorros ➤ Remuneraciones 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ RDL 9/2009 ➤ RDL 11/2010 ➤ L 13/1985 (LORCA) ➤ RDL 2/2011 ➤ RDL 16/2011
18/2012	11/5	Saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero <ul style="list-style-type: none"> ➤ Provisiones ➤ Sociedades gestión de activos ➤ FROB 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ RD Legislativo 4/2004 ➤ RD Legislativo 5/2004 ➤ L 35/2006 ➤ RDL 9/2009 ➤ RDL 2/2012
24/2012	31/8	Solución de crisis de entidades de crédito <ul style="list-style-type: none"> ➤ Actuación temprana ➤ Reestructuración ➤ Resolución ➤ FROB (nueva regulación) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L 13/1985 ➤ LDIEC ➤ RDL 9/2009 ➤ RDL 2/2011 ➤ RDL 16/2011 ➤ RDL 2/2012

L: Ley; RDL: Real Decreto-ley

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 7.- Saneamientos de entidades de depósito 2009- 2011
(en millones de €).

ENTIDAD	FECHA*	ÓRGANO FINANCIADOR	RECURSOS COMPROMETIDOS				TOTAL	DESTINO
			COMPRA ACTIVOS Y OTROS	PARTICIPACIONES PREFERENTES/ PRÉSTAMOS	CAPITAL	EPA		
ENTIDADES INTERVENIDAS								
CAJA CASTILLA-LA MACHA	28/3/2009	FGD	1.693			2.475	4.168	Actividad integrada en Banco de Castilla-La Mancha, filial de Liberbank
CAJASUR	21/5/2010	FROB				392	392	Adjudicada a BBK, su actividad se traspasó a BBK Bank a Cajasur
CAJA MEDITERRÁNEO/BANCO CAM	22/7/2011	FGD			5.249	1.200****	6.449	Banco CAM adjudicado a Banco Sabadell
BANCO DE VALENCIA	21/11/2011	FROB		2.000	1.000		3.000	Caixabank
ENTIDADES FINANCIADAS								
UNIO CAIXES DE MANLLEU, SABADELL I TERRASSA: UNNIM	25/3/2010	FGD			953 (100)	1.068****	2.021	Adjudicado BBVA
CAIXA DE CATALUNYA, TARRAGONA I MANRESA: CATALUNA CAIXA	25/3/2010	FROB		1.250	1.718 (89,74)		2.968	Pendiente
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, S.A. LAMANCA Y SORIA	25/3/2010	FROB		525			525	Pendiente de fusión con Unicaja

CAJA GRANADA, CAJA MURCIA, CAIXA PENEDES Y CAJA BALEARES: MARE NOSTRUM	29/6/2010	FROB		915			915	Pendiente
CAJA MADRID, BANCAJA, CAJA INSULAR DE CA- NARIAS, CAJA DE ÁVILA, CAIXA LAJETANA, CAJA SEGOVIA Y CAJA RIOJA: BANCO FINANCIERO Y DE AHORROS - BANKIA	29/6/2010	FROB			4.465 + 19.000		4.465 + 19.000	Pendiente
CAIXA GALICIA, VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA: NOVACAIXA GALI- CIA	29/6/2010	FROB		1.162		2.465 (93,16)	3.627	Pendiente
CAJA NAVARRA, CAJA GENERAL DE CANARIAS, CAJA DE BURGOS Y CA- JASOL: BANCA CÍVICA	22/12/2010	FROB		977			977	Absorbida por Caixabank
TOTAL			1.693	11.294	11.385	4.743	29.507	

.. Fecha de intervención o de aprobación del plan de reestructuración.

*** Esquema de protección de activos.

**** Con sustitución del consejo de administración

***** Entre paréntesis, el porcentaje de capital.

**** Estimación: 80% de pérdidas después de provisiones de una cartera determinada de activos durante 10 años.

Fuente: FGD, FROB y elaboración propia.

Bibliografía

- ARANCIBIA, Salvador (2011): *De crisis en crisis. La modernización y la lucha por el poder en la banca*, Ed. Pirámide, Madrid.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE BANCA (AEB) (2011): *Anuario Estadístico de la Banca en España 2010*, Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (1990): *Registros especiales a cargo del Banco de España. Resumen histórico de variaciones (Años 1970 a 1989)*, Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (2011): *Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2010*, Madrid.
- BERGES, Ángel y MANZANO, Daniel (2012): "Deuda soberana y deuda bancaria: peligrosa circularidad", *Economistas*, nº 131, Extraordinario, marzo, pp. 120-129.
- BERGES, Ángel y ONTIVEROS, Emilio (2011): "La banca minorista tras las crisis", *Papeles de Economía Española*, nº 130, "El futuro del sector bancario", pp. 192-205.
- BERGES, Ángel; ONTIVEROS, Emilio y VALERO, Francisco José (2011): "La internacionalización del sistema financiero español", en MALO DE MOLINA, J. L. y MARTIN-ACEÑA, P. (eds.): *Un siglo de historia del sistema financiero español*, Alianza Editorial, Madrid, cap. 10, pp. 375-413.
- BOSSONE, Biagio (2001): *Should Banks Be Narrowed?*, Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/01/159, octubre.
- CASADO, Juan Carlos; CAMPOY, Juan Alberto y CHULIÁ, Carlos. (1995): *La regulación financiera española desde la adhesión a la Unión Europea*, Banco de España, Documento de Trabajo nº 9510.
- CASTRO, Marta de (2012): "La banca cooperativa, un modelo que funciona durante la crisis", *Economistas* nº 131, Extraordinario, marzo, pp. 143-147.
- COMÍN, Francisco (2011): "Las cajas de ahorros: 1900-1975", en MALO DE MOLINA, J. L. y MARTIN-ACEÑA, P. (eds.): *Un siglo de historia del sistema financiero español*, Alianza Ed., Madrid, cap.5, pp. 163-200.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2010a): *Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo. COM (2010) 579 final, Bruselas, 20 de octubre.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2010b): *Fondos de resolución bancaria*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Banco Central Europeo. COM (2010) 254 final, Bruselas, 26 de mayo.
- CUERVO, Álvaro (1988): *La crisis bancaria en España: 1977-1985*, Ed. Ariel, Barcelona.
- CUERVO, Álvaro (1990): "La crisis bancaria española en los años setenta", en VELARDE, J.; GARCIA DELGADO, J. L. y PEDREÑO, A: *El sistema financiero de la economía española: once estudios*, Colegio de Economistas de Madrid, cap. 2, pp. 35-54.
- FAINÉ CASAS, Isidro (2005): "La evolución del sistema bancario español desde la perspectiva de los fondos de garantía de depósitos", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 8, Banco de España, mayo, pp. 107-126.

- FAUS MOMPART, Esteban M^a (2001): *Regulación y desregulación. Notas para la historia de la banca española*. Prólogo de L. A. Rojo. Ed. Península, Barcelona.
- FERNÁNDEZ DE LIS, Santiago; MANZANO, Daniel; ONTIVEROS, Emilio y VALERO, Francisco José (2009): *Rescates y reestructuración bancaria: el caso español*, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 152/2009.
- FMI/INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012): *Spain: Financial Stability Assessment*. Country Report No. 12/137, junio, Washington.
- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN CAJAS DE AHORROS (FGDCA) (2011): *Informe correspondiente al ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 14 de octubre de 2011*, Madrid.
- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN COOPERATIVAS DE CRÉDITO (FGDCC) (2011): *Informe correspondiente al ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 14 de octubre de 2011*, Madrid.
- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS (FGDEB) (2011): *Informe correspondiente al ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 15 de octubre de 2011*, Madrid.
- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO (FGDEC) (2012): *Informe correspondiente al ejercicio comprendido entre el 15 de octubre de 2011 y el 31 de diciembre de 2011*, Madrid.
- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS (FEF) (2011): *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Papeles de la Fundación, nº 42, Madrid.
- GARCÍA MACARRÓN, Luis Javier (2002): "Los sistemas de garantía de depósitos como promotores de la estabilidad financiera", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 3, Banco de España, noviembre, pp. 165-193.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Manuel Jesús; ANES, Rafael y MENDOZA, Isabel (2007): *Cientocincuenta años, cientocincuenta bancos*, BBVA, Madrid. Volúmenes I y II.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, Víctor Manuel y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Francisco (2000): "Un análisis de los efectos de la crisis de Banesto sobre la banca y la industria", *Investigaciones Económicas*, año/vol. XXIV, nº 3, septiembre, pp. 611-640.
- HERRERO, Jaime (2006): "La responsabilidad de los administradores y directivos de las entidades de crédito", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 11, Banco de España, noviembre, pp. 19-43.
- KINDELÁN, Alejandra y GREENWOOD, Nick (2012): "An overview of the Independent Commission on Banking Reforms – Motivations, measures and likely impact", *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 22, Banco de España, mayo, pp. 31-52.
- MARAVALL, Fernando; GLAVAN, Silviu y ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (Afi) (2009): *Eficiencia y concentración del sistema bancario español*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Estudios de la Fundación, Serie Análisis, nº 41, julio.
- MARTÍN-ACEÑA, Pablo (2007): *1857-2007. Banco Santander. 150 años de historia*, Grupo Santander. Madrid.

- MARTÍN-ACEÑA, Pablo (2011): "La banca en España entre 1900 y 1975", en MALO DE MOLINA, J. L. y MARTÍN-ACEÑA, P. (eds.): *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza Ed., Madrid, cap.4, pp. 117-161.
- MARTÍN-ACEÑA, Pablo (ed.) (2012): *Pasado y presente. De la Gran Depresión del siglo XX a la Gran Recesión del siglo XXI*, Fundación BBVA, Bilbao.
- MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual (2011): "¿Fueron alguna vez las cajas de ahorros sociedades anónimas?", en MÉNDEZ ALVAREZ-CEDRÓ, J. M^a. (coord.): *Cajas de ahorros: nueva normativa*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid, pp. 17-65.
- ONTIVEROS, Emilio y VALERO, Francisco José (1988): "El sistema financiero: instituciones y funcionamiento", en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.): *España – Economía*. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, cap. 8, pp. 367-429.
- PATXOT, Victoria (1999): *Medio siglo del Registro de Bancos y Banqueros. 1947-1997*. Banco de España, Madrid.
- POVEDA, Raimundo (2011): "La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años", en MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN-ACEÑA, P. (eds.): *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Alianza Ed. Madrid, cap. 7, pp. 241-294.
- REINHART, Carmen M. y ROGOFF, Kenneth S. (2011): *Esta vez es distinto. Ocho siglos de necedad financiera*. Fondo de Cultura Económica, Madrid-México.
- SERRA RAMONEDA, Antoni (2011): *Los errores de las cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*. Ediciones Invisibles, Barcelona.
- SCHICH, Sebastian (2008): "Financial Turbulence: Some Lessons Regarding Deposit Insurance". *Financial Market Trends*, 94, junio.
- TORRERO, Antonio (dir.) (1991): *Relaciones banca-industria. La experiencia española*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid.
- VALERO, Francisco José (2009): "El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria", *Análisis Financiero Internacional*, nº 138, 4º trimestre, pp. 6-24.

ANEXO.- BANCOS AFECTADOS POR LA CRISIS 1977-1985

BANCO	FECHA CRISIS Mes/año	ABSORCIÓN/ CAMBIO DENONINACIÓN		SITUACIÓN ACTUAL
		AÑO	ENTIDAD ABSORBENTE/ NUEVO NOMBRE	
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS				
Navarra	12/77	1979		Baja
Cantábrico	1/78	1990	<i>Gestión e Inversión Financiera</i>	BVVA (absorbido en 1996 por Banco de Ne- gocios Argentaria)
Meridional	3/78	1994	BBV	BBVA
Valladolid	11/78	1982	<i>Barclays Bank</i>	
Granada	12/78	1994	<i>Banco Granada Je- rez</i>	Cesión global de activos y pasivos a la Caixa en 1996
Crédito Comer- cial	12/78	1987	<i>Banco de Inversión y Servicios Financie- ros</i>	Baja en 1994
Asturias	5/79	2003	Sabadell	
López Quesada	3/80	1982	<i>BNP España</i>	<i>BNP Paribas España</i>
Promoción de Negocios	3/80			Grupo BBVA
Catalán de Desa- rrollo	4/80	1986	<i>Catalá de Crèdit</i>	Banco San Paolo, en 1994. Baja en 1998 por cesión a Caja de Aho- rros del Mediterráneo. Adjudicada a Sabadell
Madrid	4/80			Filial de Banca Privada d'Andorra
Industrial del Mediterráneo	6/80 y 10/82	1993	<i>Banco Espirito Santo</i>	Absorbido por su matriz (Portugal), opera como sucursal.
Occidental	6/81			Grupo BBVA
Comercial Occi- dental	6/81	1983	<i>Banco de Crédito y Ahorro</i>	<i>Altae Banco</i> en 1995, <i>Bankia</i> en 2011
Descuento	10/81	1984	<i>Bank de Credit and Commerce</i>	Revocación autoriza- ción en 1991
Pirineos	10/81	1984		Baja
Unión	2/82	1983	<i>Urquijo Unión</i>	Sabadell
Préstamo y Aho- rro	3/82	1986	<i>Banco de Crédito Canario</i>	BBVA (absorbido por BBV en 1994)
Mas Sardá	3/82	1989	Banca Catalana	BBVA (absorbido en 2000)
Levante	9/82	1983	<i>Citibank España</i>	Citibank España
Catalana	10/82	2000	BBVA	BBVA
Industrial de Cataluña	10/82	1999	<i>BBV Banco de Fi- nanciación</i>	Grupo BBVA (con estas siglas en su denominación)
Barcelona	10/82	2000	<i>Uno-e Bank</i>	Grupo BBVA
Gerona	10/82	1985	<i>Natwest-March</i>	Absorbido como Sol- bank SBD por Sabadell
Alicante	10/82	2000	BBVA	BBVA
Crédito e Inver- siones	10/82	1987	<i>Banco Gallego</i>	Absorbido por Banco 21 en 1998. Actual <i>Banco Gallego</i> , filial de Nova- CaixaGalicia, adjudica- do a B. Sabadell
Simeón	12/83	2002	Luso Español	<i>Caixa Geral</i>

Finanzas	9/85	1986	<i>Chase Manhattan Bank España</i>	Luso Español en 1991, luego Caixa Geral
Urquijo Unión	12/84	1989	<i>Urquijo</i>	Absorbido por Banco de Progreso y redenido- nado Urquijo en 1993, Absorbido por Sabadell en 2006
GRUPO RUMASA				
Atlántico	1-83	2004	Sabadell	Sabadell
Albacete	1-83			Banco Santander
Alicantino de Comercio	1-83			Banco Santander
Condal	1-83	2008	Banco de Depósitos	
Extremadura	1-83	2002	Luso Español	<i>Caixa Geral</i>
General	1-83	1999	Banesto Banco de Emisiones	Grupo Banco Santander
Huelva	1-83			Declaración de liquida- ción en 1994, baja en 2004
Industrial del Sur	1-83	1989	<i>Privanza Banco Per- sonal</i>	Absorbido por BBVA en 2003.
Jerez	1-83	1994	Banco de Granada Jerez	Cesión global de activos y pasivos a la Caixa en 1996
Latino	1-83	1987	Bilbao Merchant Bank	Grupo BBVA: <i>Depositario BBVA</i> en 2000
Murcia	1-83	2002	Banco de Valencia	FROB: Caixabank
Noroeste	1-83	2000	<i>Banco de Castilla-La Mancha</i>	Filial de Liberbank
Norte	1-83	1989	<i>Banif de Gestión Privada</i>	Grupo Banco Santan- der: <i>Banco Banif</i> en 2000
Oeste	1-83	1990	<i>Finanzia, Banco de Crédito</i>	Grupo BBVA
Peninsular	1-83	1995	<i>Open Bank</i>	Grupo Banco Santander
Sevilla	1-83	2000	<i>Allfunds Bank</i>	Grupo Banco Santander
Toledo	1-83	1994	<i>Bancofar</i>	Grupo Banco Financiero y de Ahorro
Masaveu	1-83	1985	<i>Banco de Inversión Herrero</i>	Grupo Banco Financiero y de Ahorro: <i>Bankia Banca Privada</i> en 2011
Expansión In- dustrial	1-83	1990	<i>Banco Exterior Di- recto</i>	<i>Banco Directo</i> en 1992, Absorbido por Banco de Negocios Argentaria en 1999 y éste por BBVA en 2000.
Comercial de Cataluña	1-83	1985	<i>Banco Santander de Negocios</i>	Grupo Banco Santan- der: <i>Santander Investment</i> en 2006
RESTO DE BANCOS				
País	3-80	1980		Baja
Exportación	7-80	1997	Cesión global de activos y pasivos a Caja de Ahorros de Cataluña	Cataluña Caixa, pen- diente de adjudicación por FROB
Rural y Medite- rráneo	5-81	1982	Banco Exterior de España	Integrado en Argenta- ria en 1998 y ésta en BBVA en 2000.
Urquijo	12-81	1984	Unión (<i>Urquijo Unión, Urquijo</i> en 1989)	Absorbido por Sabadell en 2006

Las crisis bancarias en España, 1977-2012

Coca	4-78	1978	Banesto	Grupo Banco Santander
Internacional de Comercio	7-82	1995	<i>Banco Central Hispano Hipotecario</i>	Absorbido en 1996 por Hispamer Banco Financiero, <i>Santander Consumer Finance</i> en 1999. Grupo Banco Santander:
Valencia	12-85			Pendiente de adjudicación por FROB
Garriga Nogues	12-85	1986	Banesto	Grupo Banco Santander
Ibérico	12-77	1978	Banco Central	<i>Banco Central Hispanoamericano</i> en 1992, absorbido por Banco Santander en 1999

Fuente: AEB (2011), Banco de España (1990 y 2011), Cuervo (1988) y Patxot (1999).