

SESIÓN 21

Desarrollo e innovación en la banca española y latinoamericana, siglos XIX a XXI: ¿evolución o ruptura.

Título de la comunicación

Cajas de ahorros benéficas *versus* banca privada. La competencia por el mercado minorista del ahorro en España, 1900-1935

Hoyo Aparicio, Andrés
Universidad de Cantabria.
andres.hoyo@unican.es

Martínez Soto, Ángel Pascual
Universidad de Murcia
apascual@um.es

Abstract:

The improvement in the savings capacity of the country's working and middle classes in the early decades of the 20th century and the development of the savings banks (offering new savings, credit, and investment products, etc.) increased the volume of capital deposited in them (in 1912 they already accounted for 4% of the country's GDP). This process coincided with the Banking Law of 1921 and the creation of the Higher Banking Council (Consejo Superior Bancario), which increased the lobbying capacity of private banks before the public authorities (especially before the Ministry of Finance). In the second decade of the 20th century, private banks began a process of territorial expansion through the opening of branches in economic areas where there were possibilities of attracting deposits for investment in expanding industrial businesses. In this context, the competition between savings banks and private banks for control of the retail savings market was not without conflict. Private bank pressure on the Ministry of Finance sought to reduce the "tax privileges" of the savings banks' operations and to reduce their operational possibilities. This situation forced the savings banks to join to form the Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas (Spanish Confederation of Charitable Savings Banks) in 1928. This corporation became the instrument for defending the interests of the savings banks before the ministries that exercised



"patronage" over the institutions, seeking the survival of their modus operandi and even the exclusive use of the "savings bank" brand, which had been usurped by the commercial banks. This paper explains this process of competition and conflict and its results.

Resumen

La mejora de la capacidad de ahorro de las clases populares y medias del país en las décadas iniciales del siglo XX y el desarrollo de las Cajas de Ahorros (ofertas de nuevos productos de ahorro, crédito, inversión, etc.) incrementaron el volumen de los capitales depositados en estas (en 1912 ya suponían el 4% del PIB del país). Este proceso coincidió con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y la creación del Consejo Superior Bancario) que incrementó la capacidad de lobbie de la banca privada ante los poderes públicos (especialmente ante el ministerio de Hacienda). La banca privada inició en la segunda década del siglo XX un proceso de expansión territorial a través de la apertura de sucursales en las zonas económicas en las que existían posibilidades de captar depósitos con destino a la inversión en los negocios industriales en expansión. En este marco se produjo la competencia, no exenta de conflictividad, entre las cajas de ahorros y los bancos privados por el control del mercado minorista de ahorro. La presión de la banca privada sobre el ministerio de Hacienda trató de reducir los "privilegios fiscales" de las operaciones de las cajas de ahorros y de reducir sus posibilidades operativas. Esta situación obligó a las cajas de ahorros a asociarse creando a tal efecto la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas en 1928. Esta corporación se convirtió en el instrumento de defensa de los intereses de las cajas de ahorros ante los ministerios que ejercían el "patronato" sobre las entidades, buscando la pervivencia de su modus operandi e incluso el uso exclusivo de la marca "caja de ahorros" que había sido usurpado por los bancos comerciales. En este trabajo se explica este proceso de competencia y conflicto y los resultados de este.

Keywords: savings banks; private banking; competition and conflict; savings retail market

INTRODUCCIÓN

Durante el primer tercio del siglo XX la mejora relativa de las condiciones de vida y el incremento de los salarios reales en los centros urbanos e industriales favoreció el desarrollo de las posibilidades de ahorro de amplias capas de la población. Esta situación tuvo su reflejo en el incremento de los saldos de ahorro que se contabilizaban en los balances generales de las cajas de

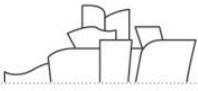


ahorros benéficas. Tal circunstancia no pasó desapercibida para una banca privada que operaba bajo la forma jurídica de sociedad anónima, y que, tras el fin del imperio colonial, emprendió un proceso de expansión y de captación de pasivos, lo que llevó a fundar cajas de ahorros y secciones de cajas de ahorros (Martínez Soto y Hoyo Aparicio: 2019). Ello fue el comienzo de una competencia con las cajas benéficas por la captación y gestión de este segmento de los depósitos. La aprobación de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y, con ella, la creación del Consejo Superior Bancario (CSB), supuso un aliciente para el desarrollo de estrategias de competición más agresivas frente a las cajas de ahorros benéficas. La capacidad de *lobby* ante el Ministerio de Hacienda reforzó la posición de la banca privada. El Consejo Superior Bancario estuvo detrás de los reales decretos-ley de 1926 y 1929, que ordenaron y regularon a las cajas de ahorros benéficas, y que recortaron drásticamente la autonomía de la que habían gozado hasta ese momento. Ante este nuevo escenario, las cajas benéficas se vieron en la necesidad de coordinarse, primero, a través de Federaciones regionales, y, después, en 1928, fundando la Confederación Española de Cajas de Ahorro Benéficas (CECAB). A partir de esa fecha, el enfrentamiento de los dos organismos fue continuo: se trataba de “ganar el favor del Estado” para sus particulares intereses corporativos y de desarrollo empresarial.

Recientes trabajos han puesto de manifiesto la importancia de la competencia para facilitar el acceso al financiamiento¹. Jeon y Lim (2013) han relatado las consecuencias de tal circunstancia entre los bancos comerciales y las cajas de ahorros en Corea, enfrentando las hipótesis competencia-fragilidad (Keeley, 1990; Allen y Gale, 2001 y Hellmann, Murdock y Stiglitz, 2000) y competencia-estabilidad (Boyd, Nicolo y Jalal, 2006), mostrando que la competencia tiene un efecto positivo para las cajas de ahorros que se caracterizan por un mayor riesgo empresarial y un gobierno corporativo más débil, mientras que la banca comercial tiende a ser menos estable cuando se enfrenta a la presión de la competencia intrasectorial y con las cajas de ahorros.

Nuestro trabajo describe la competencia que en España la banca privada inició respecto a la actividad de las cajas de ahorros cuando inició su proceso expansivo, especialmente a partir de 1921. Se describen las estrategias que se pusieron en marcha y los resultados que cada sector enfrentado obtuvo en términos de control del segmento de los depósitos denominados de “caja de ahorros” en el conjunto del país. Se concluye que el sector de banca privada, a pesar de haber

¹ Beck, Jonghe y Schepens (2013).



contado con el apoyo del Consejo Superior Bancario y su influencia sobre el Ministerio de Hacienda, y a pesar también de su importante expansión por medio de absorciones y la apertura de sucursales y agencias, no logró dominar este segmento minorista del mercado financiero.

1. El comienzo de la competencia entre los bancos privados y las cajas de ahorros benéficas por el pequeño ahorro

El crecimiento de los depósitos del pequeño ahorro, en términos de su participación en el PIB, fue relevante en la economía financiera española del primer tercio del siglo XX. En el gráfico 1 se puede observar su exponencial evolución. Si en 1900 apenas superaba el 2 %, en vísperas de la Primera Guerra Mundial este porcentaje ya se había duplicado, y se multiplicó casi por tres al año siguiente de haberse aprobado la Ley de Ordenación Bancaria de 1921; el año en que se proclamó la Segunda República, este tipo de depósito ya representaba poco más del 11% del PIB y, en 1935, alcanzó el 14,5 %. Fue la constatación de esta progresión la que alentó la competencia entre cajas de ahorros benéficas y banca privada por ir ganado cuota de mercado en este segmento del mercado financiero.² También contribuyó a esta rivalidad una circunstancia que no debe ser pasada por alto: las cajas de ahorro benéficas habían comenzado a introducirse en el terreno operativo de los bancos ante el desbordamiento de la capacidad de los Monte de Piedad para gestionar el incremento de los depósitos de las propias cajas.

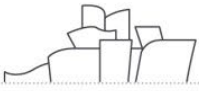
El Tratado de París, firmado el 10 de diciembre de 1898, que puso fin a la Guerra Hispano-cubano-estadounidense, y que significó la liquidación de los restos del imperio colonial español, trajo como consecuencia más inmediata una enorme afluencia de capitales a la búsqueda de un rápido acomodo en la, hasta entonces, metrópoli –se ha estimado que llegó a alcanzar los dos mil millones de pesetas³–, que en el ámbito de la intermediación financiera se sustanció en una relevante expansión bancaria, con la fundación de entidades que pronto, sobre todo las más grandes, observaron oportunidades de negocio más allá de la localidad en la que fueron asentado su sede social.⁴

Ante este empuje de la banca privada, el sector de cajas benéficas no permaneció quieto: también emprendieron una apreciable expansión. Su número pasó de 50 entidades en 1900 a 133

² Martínez Soto y Hoyo Aparicio (2019: 87).

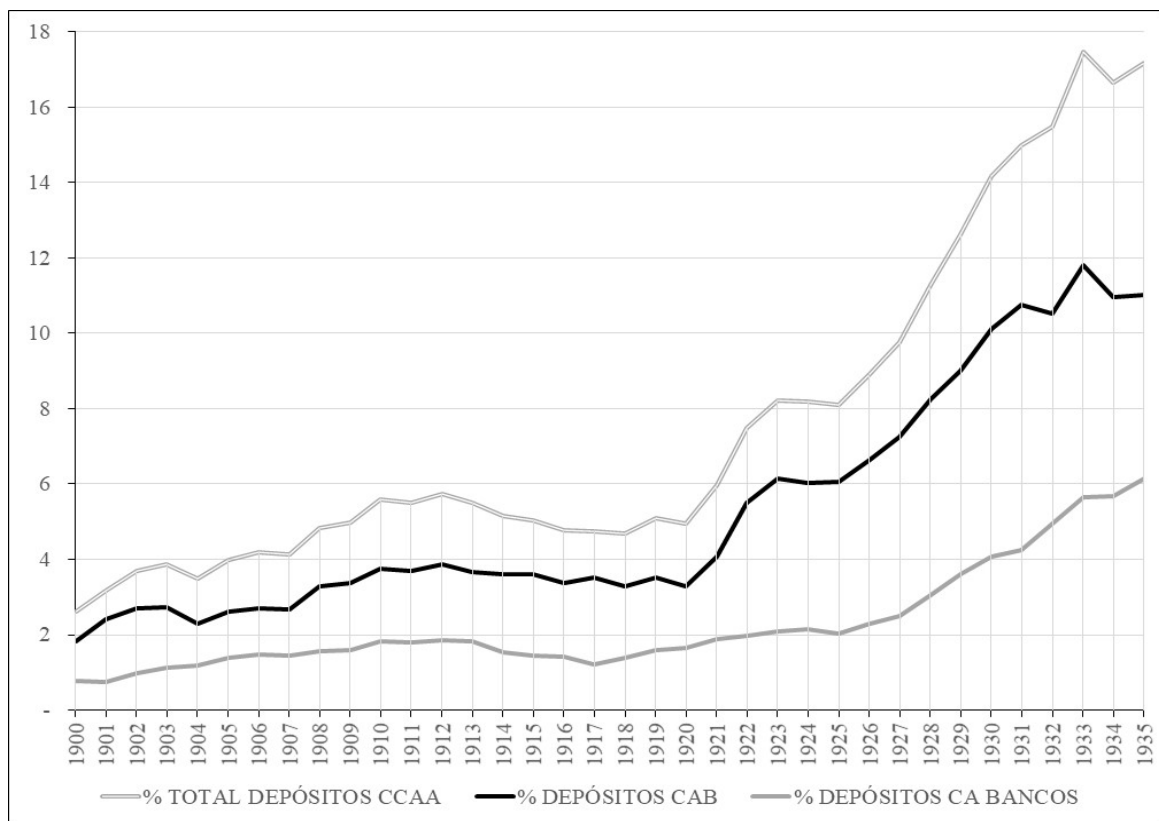
³ Ceballos Teresí (1925-1926: 222, vol. V) y Banco Hispano Americano (1952: 9-10).

⁴ Banco de Bilbao (1957: 142); Roldán y García Delgado (1973); Muñoz (1978); Belford (1979); Pueyo Sánchez (2006).



en 1930, y de unos depósitos en la primera fecha de 179,2 millones de pesetas a 3.976,5 millones de pesetas en 1935.⁵ Estos datos reflejan lo provechoso que para el desempeño de este tipo de establecimientos fue la Ley de Cajas de Ahorro de 1880, que proporcionó las bases que facilitaron una gran capacidad de captación de depósitos entre las clases populares y medias, así como el iniciar una labor crediticia que les fue convirtiendo en un agente financiero muy a tener en cuenta. Esta Ley reguló al sector del ahorro popular con un perfil muy liberal, dotándolo de una amplia autonomía, al tiempo que calificaba sus actividades de benéficas, lo que mantuvo a todas estas instituciones que lo conformaba bajo el patronato del Ministerio de Gobernación.⁶

Gráfico 1. Participación porcentual del ahorro minorista en el PIBcf, 1900-1935



Fuente: PIBcf: Prados de la Escosura (2003: 286-289). Cajas de ahorros benéficas: Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004). Cajas de ahorros bancarias: Martínez Soto y Hoyo Aparicio (2019). [Al total de los depósitos de las cajas de ahorros benéficas se ha añadido a partir de 1916 los saldos de ahorro de la Caja Postal].

⁵ Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004).

⁶ *Ibid.*



Las cajas benéficas desarrollaron distintos productos de ahorro para, por la vía de la diversificación, lograr una mayor eficacia de atracción de nuevas clientelas. Así, dentro de la modalidad de ahorro libre, se llegaron a contabilizar hasta 26 tipologías diferentes de cuentas, incluyendo cuentas corrientes y captación de ahorro mutualista.⁷ Esta estrategia de flexibilización y adaptación a las necesidades de los ahorradores más modestos favoreció el crecimiento de los depósitos y la puesta en práctica de nuevas operaciones de activo para rentabilizar este creciente ahorro acumulado en sus cuentas.

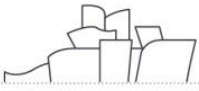
El nuevo ciclo expansivo de la economía española, que se inició a la vez que se inauguraba el siglo XX, propició una mejora en los niveles de vida de las clases populares, de los agricultores, y un incremento cuantitativo de las clases medias urbanas. Con ello aumentó la capacidad de alcanzar ciertos excedentes de renta, incrementándose las posibilidades de ahorro como forma primaria de previsión.⁸ Las necesidades de estos agentes económicos, especialmente de los pequeños agricultores, de las pequeñas y medianas empresas y de los trabajadores, significaron también mayores demandas de créditos, que destinaron a la producción, a la comercialización y al consumo de bienes superiores.⁹ Estas nuevas circunstancias impulsaron a las cajas benéficas a modificar sus estrategias financieras, de tal forma que el préstamo prendario de los Montes de Piedad fue reduciendo su importancia, a la vez que se pusieron en marcha nuevas operaciones de activo, como fueron la concesión de préstamos hipotecarios y de créditos personales, comerciales y agrarios. Esta ruta financiera, habitualmente atendida por la banca comercial, era el único camino que tenían para seguir creciendo ante las limitaciones de los Montes de Piedad.

Las mismas circunstancias que influyeron en el crecimiento de los depósitos de las cajas benéficas, afectaron en igual sentido a los de los bancos, a los de las cooperativas de crédito y a los de la Caja Postal. La competencia de la banca privada se sustanció en la búsqueda que hicieron del ahorro popular dentro de su estrategia de expansión territorial. Con tal finalidad crearon “cajas de ahorro bancarias” dentro de sus propios establecimientos, pero sin dotarlas de personalidad jurídica propia. Esto significaba que los ahorros depositados estaban ligados al banco matriz, sin ninguna protección específica para los titulares de los saldos. Las situaciones fueron muy diferentes de unos bancos a otros, desde una sección denominada “Caja de Ahorros” con presencia

⁷ Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004); Forniés (1979: 287-288).

⁸ Pérez Castroviejo (2006); Martínez Soto, Pérez de Perceval y Martínez Pérez (2017); Maluquer de Motes y Llonch (2005); Lana Berasaín (2007).

⁹ *El Economista*, 12/05/1905, “El ahorro popular en España”, p. 796.



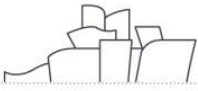
en los balances anuales, a simplemente una oferta de “cuentas de ahorros” (con un plazo inferior a un mes) retribuidas y dirigidas a una clientela casi idéntica a la de las entidades benéficas.

Las décadas de 1920 y 1930 resultaron decisivas en la confrontación entre las cajas benéficas y la banca privada por esta fracción del mercado minorista. El primer asalto comenzó a prepararse nada más aprobarse la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, y adquirió cuerpo normativo avanzada la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930); el siguiente tuvo como escenario la Segunda República, a lo largo de los llamados primer y segundo bienio (de abril de 1931 a noviembre de 1933 el primero, y desde esta última fecha hasta febrero de 1936 el segundo).

2. El Consejo Superior Bancario y su propuesta para limitar el ámbito de actuación financiera de las cajas de ahorros benéficas

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 se puso en marcha para prorrogar el privilegio de emisión del Banco de España, si bien se aprovechó también para configurar el funcionamiento de este Banco dentro de la reorganización de la banca privada, que hasta ese momento no estaba regulada por ninguna legislación específica. Esta Ley trató, por tanto, de ordenar la situación en la que operaba una banca que, dada su función de engranaje de la política monetaria, suponía un elemento de perturbación en la gestión de los tipos de interés. La urgencia por culminar esta tarea llevó al legislador a tratar de que la banca colaborase en el establecimiento de un sistema financiero estable. Ahora bien, el por entonces ministro de Hacienda, Francesc Cambó, principal impulsor de esta Ley, tenía claro que no podía obligar en ese momento al Banco de España a relacionarse únicamente con la banca privada, abandonando sus operaciones con empresas y particulares. Este criterio del ministro guardaba relación con el peso que todavía tenía el Banco emisor en la financiación del sector privado no bancario y con la ausencia de requisitos para el control de riesgos de obligado cumplimiento por parte de la banca privada.

Una pieza decisiva que impulsó esta Ley fue la de crear un organismo, el Consejo Superior Bancario (CSB), que reunía a representantes de la Administración y de la banca privada. A esta corporación se le dotó de competencias para fijar normas de funcionamiento para los bancos que se inscribiesen. El Estado, para lograr que la banca privada se afiliara, dispuso como incentivo el régimen de bonificación que el Banco de España quedó obligado a conceder en las operaciones de descuento que llevase a efecto con los bancos registrados, así como la facultad para concertar



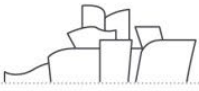
con el Estado un régimen especial para establecer el cheque cruzado, el cheque de viaje y la obtención de un concierto para los impuestos del Timbre sobre cheques, talones, etc.

En su actuación, el nuevo organismo demostró, con el tiempo, cierta tendencia hacia la cartelización de la banca privada. Ideó todo un sistema de pignoración automática que permitía a los bancos obtener fondos casi ilimitados para poder ejercer de banca mixta y, a partir de ahí, estar en mejor disposición para desplegar un mayor control de la gran industria que se había venido conformando desde los inicios del siglo XX. Asimismo, logró que se aprobasen normas que restringían la competencia –que afectaron muy directamente a las cajas de ahorros benéficas–, y estableció un funcionamiento del mercado financiero favorable a los intereses de la gran banca. El Consejo Superior Bancario, con sus atribuciones para establecer normativas de funcionamiento de la banca, favoreció prácticas colusivas, al tiempo que proporcionó al Estado un interlocutor único al que poder dar sus directrices, muy importante para una Administración poco dada a destinar recursos para la supervisión y el control.

Con la puesta en marcha del Consejo Superior Bancario, cuya regulación específica quedó fijada en el Real Decreto de 13 de junio de 1922¹⁰, la banca privada estaba ya en condiciones de presentar un frente común en la defensa de sus gremiales intereses ante el Estado y, más específicamente, ante el Ministerio de Hacienda. Para llevar a cabo la gestión de este organismo, ocupando el cargo de secretario general, se buscó a un académico de prestigio: Francisco Bernís, catedrático de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Salamanca en ese momento.

Una vez acotado el ámbito de acción comercial del Banco de España a resultas de la nueva Ley, el Consejo Superior Bancario fue preparando el camino para que la banca privada fuera penetrando en el otro ámbito del sistema financiero que aún no controlaba: el mercado minorista del ahorro. La primera manifestación explícita de este objetivo fue el artículo publicado por Bernís en el *Boletín* de esta institución en noviembre de 1924 con el título “Notas para estudiar en España la manera de perfeccionar y diferenciar a las cajas de ahorro”. En este texto presentaba las ideas básicas que sustentaban la crítica que el sector bancario hacía sobre el desempeño de las cajas benéficas en el sistema financiero, y proponía qué orientación debería tener la nueva normativa reguladora de todas ellas.

¹⁰ *Gaceta de Madrid*, 16/06/1922: 167. Reglamento para el cumplimiento del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 26/12/1921: 979-984.



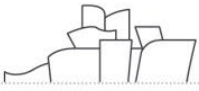
Bernís comenzaba su exposición subrayando cómo, desde junio de 1922¹¹, a través del Consejo Superior Bancario, a la banca inscrita se le había fijado un capital mínimo para poder operar, y cómo, desde septiembre de ese mismo año, toda entidad bancaria tenía que ajustarse a una regulación de su actividad a través de un modelo de balance oficial que debía hacerse público trimestralmente.¹² A ello se unió que, entre enero y mayo de 1923, el Consejo había establecido normas relativas sobre el interés máximo que podría ofrecerse en las cuentas corrientes acreedoras y sobre la relación mínima a respetar entre el capital más reservas y el volumen de dichas cuentas. Además, en el momento de escribirse este texto, el Consejo estaba pensando en establecer una regla de liquidez para la banca inscrita. Por tanto, en atención a toda esta regulación, lo que proponía Bernís era que el resto de los establecimientos de crédito y ahorro también se vieran afectados por este mismo carácter regulatorio, y muy especialmente las cajas de ahorros benéficas.

Su especial fijación en las cajas benéficas quedaba justificada en los siguientes datos de 1923, que ponían de manifiesto la importancia que habían alcanzado los depósitos de ahorro recogidos por todas ellas, incluida la Caja Postal: 1.143 millones de pesetas; una cifra que estaba por encima del valor que alcanzaba las cuentas corrientes del Banco de España (1.053 millones de pesetas). El saldo de las cuentas corrientes de toda la banca privada ascendía a 2.616 millones de pesetas, los depósitos a plazo a 1.872 millones y los depósitos de ahorro a 549 millones. La banca privada, por tanto, gestionaba el 69,8 % del pasivo cliente del sistema bancario español, las cajas benéficas el 15,6 % y el Banco de España el restante 14,6 %. Para Bernís, estos datos mostraban que ninguna política regulatoria bancaria que se preciara podía permitirse prescindir de no incluir a las cajas de ahorro benéficas.

Pues bien, a pesar de esta relevancia, en su texto, el secretario general del Consejo puso especial énfasis en señalar que la propia Administración pública tenía verdaderos problemas para relacionarse con ese variado y heterogéneo universo de instituciones que conformaba el sector de cajas benéficas. Según su parecer, era imposible conocer la “manera de ser” de todas ellas al

¹¹ *Gaceta de Madrid* 29/06/1922: 180. Resolución del Comisario Regio de la Banca Privada de 26/06/1922 de la Convocatoria a los bancos y banqueros españoles para su inscripción en la Comisaría Regia de la Banca privada.

¹² *Gaceta de Madrid* 23/09/1922: 266. Real orden del Ministerio de Hacienda 21/09/1922. Modelo de Balance a que deben ajustarse los Bancos y Banqueros españoles y sucursales y delegaciones de los Bancos extranjeros establecidos en España, formulado por el Consejo Superior Bancario.



carecerse de una estadística oficial, pues hasta entonces solo estaba disponible la que realizaba el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid, y ésta solo permitía una mera aproximación.

En su estudio, ponía de manifiesto que la normativa que constituía el estatuto administrativo de estas cajas proporcionaba un molde inadecuado e insuficiente para un universo de entidades que se caracterizaban por su heterogeneidad y variedad, cuyo origen resultaba de las disposiciones de 1853 y 1880; una diversidad a la que añadir el estatuto de la Caja de Ahorros de Madrid, la legislación de la Caja Postal –creada en 1909, careció de un reglamento operativo hasta 1916– y una copiosa serie de medidas representadas por los estatutos particulares aprobados oficialmente para cada entidad. A esta pluralidad también contribuyeron nuevas expresiones jurídicas propias del ahorro de segundo grado, nacidas con la puesta en marcha de la política social oficial para la constitución de pensiones de retiro, como fueron, por ejemplo, las Cajas de Previsión Social y Ahorros, colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión. Por tanto, para Bernís, uno de los principales problemas residía en lo variopinto de estas entidades¹³. Había desde cajas con varios cientos de millones de pesetas en su saldo a otras con unos pocos millares de pesetas; también se diferenciaban según la necesidad social que atendían: cajas de previsión social y ahorros, montes de piedad combinado con caja de ahorros, montes de piedad solos, montes de piedad de carácter agrícola, cajas de ahorros aisladas, cajas combinadas con montepíos o bancos de préstamos e, incluso, cajas de socorros. Observadas desde el punto de vista de quiénes eran los gestores, las había de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales, o dirigidas por consejos de administración, por patronos particulares, por juntas de gobierno, por las juntas provinciales de beneficencia o por distintos mecenas fundadores. Esta heterogeneidad aún era mayor cuando se analizaba qué establecimientos publicaban sus datos con criterios comparables a los de la banca privada. Y entre los que publicaban sus balances anuales, los sistemas de contabilidad eran muy diferentes y difícilmente comparables.

Entre todos estos distintos tipos de cajas, las diferencias en operaciones también eran llamativas. Por ejemplo, los tipos de interés variaban considerablemente de unas entidades a otras. Las más importantes, al colocar parte del pasivo cliente en fondos y valores públicos, tenían automática e indirectamente limitado el tipo de interés que podían abonar a los impositores. Por el contrario, había otras que llegaban a invertir en valores industriales, participaciones en

¹³ Bernís se guiaba en su descripción por la estadística que aparecía en *Nuevos apuntes para el estudio y la organización en España de las Instituciones de beneficencia y previsión*, publicada en 1919.



empresas y negocios de marcado carácter bancario; en consecuencia, podían abonar altos intereses a sus depositantes, mucho más elevados que los fijados por el Consejo Superior Bancario a la banca privada.

Cuadro 1. *Comparaciones entre los tipos de interés fijados por el Consejo Superior Bancario (CSB) y los intereses pagados por las Cajas de Ahorros Benéficas 1923-1924 (porcentaje)*

Tipos de operaciones					
Libretas ordinarias de ahorro a la vista con ocho días de preaviso		Libretas ordinarias de ahorro con plazos mayores o características limitativas		Cuentas Corrientes a la vista	
CSB	Cajas benéficas	CSB	Cajas benéficas	CSB	Cajas benéficas
3,5	3,5/4	4	3,75/4,5	2,5	2,75-3

Fuente: Para los tipos fijados para la banca privada por el CSB: Bernís (1924: 2). Los datos del grupo de las Cajas benéficas los hemos reconstruido a partir de la media de las 20 mayores y las 20 menores entidades en las mencionadas operaciones según se reflejan en las respectivas Memorias de los años 1923-1924.

Otro aspecto que preocupaba a Bernís tenía que ver con la situación tributaria de las cajas benéficas. A partir de una muestra de 24 establecimientos señalaba que, a pesar de ser entidades sumamente heterogéneas, las normas de derecho que se les aplicaban eran las mismas para todas, aunque se hallaban en un estado de elaboración imperfecta y de expresión equívoca. Esta constatación le daba pie a afirmar que el derecho español sobre cajas de ahorros, en ese momento, constituía un particular ecosistema confuso, pues confluían calificaciones con significados funcionales muy diferentes que daban lugar a unas exenciones tributarias muy dispersas en las leyes fiscales, y ocasión a un copioso repertorio aplicado con toda liberalidad (cuadro 4). El secretario del Consejo Superior Bancario insistía en el argumento de considerar a las Cajas benéficas entidades de características muy diferentes que “viven al margen del Fisco”. La razón de ello la atribuía a la circunstancia de que las categorías utilizadas para redactar los estatutos jurídicos de las cajas de ahorros eran imprecisas, insuficientes, equívocas e incompletas. Bernís situaba el problema de fondo en que la legislación española no había definido con precisión el término “establecimiento benéfico”, ni qué se debía entender por “satisfacción gratuita de necesidades” sociales o físicas y que fuese aplicable a todo el sector.



Cuadro 2. Condiciones de las exenciones fiscales otorgadas a las Cajas de Ahorros Benéficas

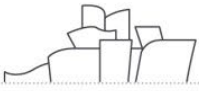
EXENCIONES	CONDICIONES								
	Ser benéfica o estar aprobada por el Gobierno	Estar el Patronato ejercido por el Gobierno	Estar el Patronato ejercido por el Gobierno y estar aprobada por el Gobierno	No producir renta	No ser objeto de especulación	Tratarse de un Monte de piedad y una Caja de Ahorros reunidos	Tratarse de una Monte de Piedad y Caja de Ahorros	Tratarse de un Monte de Piedad y/o Caja de Ahorros	Aplicaciones de los capitales benéficos exclusivamente a préstamos pignoraticios y no hacerse distribución de beneficios a los fundadores
Territorial									
Industrial									
Utilidades 2ª tarifa									
Derechos reales: adquisiciones									
Derechos reales: préstamos hipotecarios									
Derechos reales: personas jurídicas									
Timbre: libros									
Timbre: recibos									

Fuente: Bernís (1924: 3).

La calificación de “entidades bajo protectorado oficial” (de un Ministerio) también le ocasionaba bastante preocupación. Consideraba que debería de exigirse algo más que la mera formación de un expediente, de otorgar una autorización, o de llegar a una clasificación y aprobar unos estatutos, dado que este procedimiento, tal como se venía haciendo, situaba a esta condición como una potestad discrecional. El protectorado no sometía a vigilancia y observación el cumplimiento de los estatutos de las entidades. A su juicio, esta inhibición había dejado un amplio margen de discrecionalidad en el funcionamiento de las cajas benéficas.

Bernís tenía una concepción muy constreñida de la denominación “caja de ahorros”. Bajo tal apelativo entendía “un instituto económico caracterizado por la clase social que le da nacimiento –la clase modesta y ordenada–, por recibir fondos que duermen largo tiempo sin ser retirados –el ahorro propiamente dicho–, y por buscar colocaciones de todo reposo y seguridad a esos caudales de la clase modesta salvados al consumo”.¹⁴ En su opinión, la Caja Postal de

¹⁴ Bernís (1924: 3).



Ahorros era la expresión “novísima y pura” de la caja de ahorros por antonomasia. Argumentaba que, por ejemplo, los intereses que abonaban a los impositores, los límites establecidos para los saldos de un mismo impositor, el plazo reglamentario para avisar de un reintegro o la formación de reservas, eran muy diferentes de lo que realizaban las cajas benéficas. Estas últimas ejecutaban operaciones de activo que eran también las más habituales en un banco comercial; además, el tipo de interés para remunerar a los impositores era muy fluctuante, los depósitos no funcionaban como cuentas de ahorros sino como cuentas corrientes animadas con la movilidad propia de los negocios mercantiles, y los gastos de administración en los que incurrían eran elevados. Por todo ello recomendaba afrontar una normativa regulatoria nueva.

En síntesis, los argumentos de Bernis para emprender tal reordenación del sistema de cajas de ahorros benéficas se apoyaban en las siguientes consideraciones. La primera, en entender que el desarrollo histórico del sector había conducido a generar una gran variedad de entidades que pretendiendo ser establecimientos benéficos, en realidad, solo un pequeño grupo cumplían la condición benéfica y la normativa de derecho administrativo que les hacía acreedoras de la exención fiscal. La segunda, en reparar en que la evolución que habían sufrido un numeroso grupo de estas entidades las había llevado a tomar, cada vez más, las características de los bancos o de los establecimientos de crédito organizados por corporaciones de derecho público, cuando, en realidad, eran institutos que no cuadraban en los preceptos promulgados sobre las cajas de ahorros. La tercera consideración se fundamentaba en lo necesario que era acometer un cuerpo de normas aplicables con cierta elasticidad para regular la formación de reservas, la política de colocaciones, los tipos de interés y la relación entre imposiciones y patrimonio de dotación y garantía de las cajas de ahorros. La cuarta razón se refería a que esa regulación debía mantener cierta congruencia con la que se desarrollaba para la banca inscrita en la Comisaría Regia, porque así lo exigía la importancia cuantitativa de los capitales depositados en las cajas de ahorros benéficas. Finalmente, estimaba que la clasificación de las cajas benéficas se debería de hacer atendiendo a la política de inversiones, lo que implicaría el desplazamiento de las exenciones fiscales de un buen número de ellas, fundamentalmente a las que realizaran la misma política de colocaciones que los Bancos privados.

A través de estas reflexiones de Bernis, el mensaje que se lanzaba al Gobierno desde el Consejo Superior Bancario para la elaboración de un plan de política económica respecto a las cajas de ahorros benéficas era que tal programa debería contemplar, primero, una reclasificación

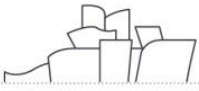


de las cajas benéficas en función de las operaciones activas que realizaran y por las condiciones que rigieran para sus imposiciones en cuanto a saldos máximos, plazos de solicitud de reintegros, etc. Segundo, debería redefinir los conceptos que se utilizaban en el derecho administrativo sobre las cajas de ahorros benéficas, llegándose a la elaboración de un estatuto jurídico y económico por el que regirían las que se clasificasen como “benéficas”, que mantendrían las exenciones fiscales que el interés público permitiese, y se les ampliarían otras concesiones, como la inembargabilidad de los ahorros inferiores a una cierta cuantía. Tercero, todas aquellas entidades que no cumpliesen los requisitos de las clasificadas como “benéficas” deberían pasar a estar reguladas por una normativa congruente con la que regía para la banca privada. Cuarto, aquellas entidades que se acomodasen, en parte, al concepto de cajas de ahorros benéficas y, en parte, a las que no lo eran, deberían estar sujetas a un deslinde de los tipos de operaciones, y a cada una de ellas se les aplicaría el estatuto correspondiente. Y quinto, las entidades que no fuesen calificadas como benéficas tendrían que perder su derecho a las exenciones fiscales.

Esta propuesta de marco regulatorio para las cajas de ahorros benéficas que se impulsaba desde el Consejo Superior Bancario fue asumida más tarde, y en buena parte, durante el Directorio civil de la Dictadura de Primo de Rivera, con la aprobación del Decreto-ley de 9 de abril de 1926 que elaboró el Ministerio de Trabajo, dirigido por Eduardo Aunós. Las consecuencias que implicaba este Decreto fueron la justificación para una airada reacción de las cajas benéficas afectadas, que al principio fue llevada a cabo de forma individual, pues no contaban aún con una corporación que defendiese colectivamente sus intereses.

3. La regulación de las cajas de ahorro benéficas y el recrudecimiento del conflicto con la banca privada durante la Dictadura de Primo de Rivera

Durante el último periodo de la Dictadura de Primo de Rivera, denominado Directorio civil (1925-1930), el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria emprendió un proceso de regulación de las cajas de ahorro benéficas que culminó en el Real Decreto de Ley de 9 de abril de 1926. Estas cajas hacía ya tiempo que venían temiendo que este momento llegara, pues consideraban que lo que se pretendía era limitar la autonomía de funcionamiento conseguida con la Ley de 1880. El legislador gubernamental lo que pretendía era lograr un control efectivo del sector y de su actividad, al

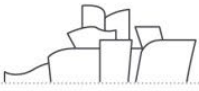


tiempo que las incorporaba como colaboradoras de sus políticas sociales debido a su potencial financiero y a su enorme alcance popular en términos de clientela.¹⁵

El nuevo Decreto-ley establecía el Registro e Inspección de las entidades de ahorro benéficas. A diferencia de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, que reguló la inscripción para la banca con carácter voluntario, pero incentivado con beneficios fiscales y de bonificación, en este caso se imponía la filiación, y sin un organismo similar al Consejo Superior Bancario que actuara como autorregulador. Además, se incluía a las cajas benéficas en un revoltijo de “otras entidades financieras no bancarias” con las que no tenían afinidad alguna. Se dispuso que el objetivo de una caja benéfica fuese “recibir de las particulares cantidades a interés para invertir” (art. 4), para precisarse después que las utilidades que se obtuvieran de estas transacciones no se podían adjudicar a persona alguna, sino a la propia caja, lo que marcaba una apreciable diferencia con la banca privada. Importante fue el establecimiento de un coeficiente de inversión obligatoria en valores públicos (el 40% de los saldos de ahorro), lo que implicaría una reducción drástica de la variedad de valores existentes en las carteras de las cajas, y haría difícil la adquisición de acciones de compañías extranjeras. Las cajas benéficas, además de registrarse, pasaban a estar obligadas a presentar trimestralmente una documentación acreditativa de sus operaciones. Por otro lado, desapareció la libertad de fundación de una caja con el único requisito del beneplácito del Gobierno Civil, tal como habían fijado las leyes de 1853 y de 1880; a partir de entonces, el Ministerio de Trabajo tomaría las riendas para la autorización de nuevos establecimientos, lo que conllevaría el arbitraje en los litigios que se pudieran producir en el proceso de expansión de las cajas. Tras esta nueva normativa, todas las cajas benéficas pasaron a depender del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, y a ser consideradas entidades de captación e inversión de recursos ajenos, intervenidas parcialmente por el Estado, y responsables ante la ley de forma corporativa.

El malestar generado entre las cajas benéficas por este Decreto-ley obligó al Ministerio de Trabajo a abrir un periodo de información para que todas las entidades afectadas pudiesen presentar alegaciones. Se creó, así, el 20 de agosto de 1926, una comisión asesora para elaborar un reglamento provisional, en donde las cajas benéficas sí tuvieron representación; mientras tanto se permitió a los establecimientos afectados a seguir operando como lo habían hecho hasta ese momento.

¹⁵ Martínez Soto y Cuevas Casaña (2004); Comín (2008: 86).



La banca privada aprovechó todos los medios disponibles a su alcance para impedir que la regulación de las cajas benéficas les perjudicase, por lo que se dispuso a entablar una dura batalla, que se prolongó, en un primer momento, hasta 1929. Con este espíritu reivindicativo, Venancio Echevarría, director general del Banco de Vizcaya y presidente en funciones de la Asociación de Bancos y Banqueros del Norte de España, acudió a la primera reunión de la citada comisión asesora. Allí presentó un duro escrito en el que ponía de manifiesto la fuerte competencia y rivalidad que existía entre los bancos vascos y las cajas de ahorros benéficas radicadas en aquella zona del país. En su razonamiento, consideraba necesaria la regulación para que las cajas benéficas, especialmente las cajas municipales y provinciales vascas, se viesen obligadas a abandonar el “terreno bancario en el que operan”¹⁶. Denunciaba que en estos establecimientos se realizaban operaciones tales como apertura de cuentas corrientes, préstamos con garantía personal, pignoratícia o hipotecaria, depósitos de valores, cobro de cupones y otros similares, transformándose en “verdaderos bancos”, y que viviendo al amparo de las corporaciones (ayuntamientos y diputaciones provinciales) entablaban una injusta competencia a la banca privada, “luchando en situación de privilegio”, ya que al no tener accionistas a los que retribuir, podían sacrificar beneficios para asegurarse el éxito. Echeverría acusaba a las cajas benéficas de tener un afán de lucro propio de los bancos y, en consecuencia, ajeno al carácter de instituciones benéficas, poniendo como ejemplo de esta conducta a la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao que, además, había establecido sucursales fuera de la ciudad y fuera de Vizcaya. También denunciaba que las corporaciones de las que dependían les solían declarar exentas de tasas e impuestos municipales y provinciales, aumentando sus privilegios. Como se puede ver, toda esta argumentación del banquero vasco, no se separaba un ápice del guion combativo que el Consejo Superior Bancario fue trazando desde 1923.

Los argumentos que se defendían desde el organismo corporativo bancario alarmaron a las cajas benéficas tanto como el propio Decreto-ley de abril de 1926. En consecuencia, iniciaron también un proceso de asociación que comenzó en 1924 con la fundación de la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, a la que siguieron otras federaciones regionales. Este movimiento participativo concluyó en mayo de 1927 con la fundación de la Confederación

¹⁶ Asociación de Bancos y Banqueros del Norte del Norte de España (1926).



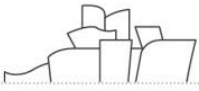
Española de Cajas de Ahorros Benéficas (CECAB).¹⁷ Uno de los objetivos fundamentales de esta nueva organización era la de constituir un frente unido con el fin de obtener una mayor capacidad de interpelación ante el Gobierno en todas las negociaciones de la normativa que les afectara. Junto a este propósito principal, también se fijaron otros no menos importantes como eran el elaborar una estadística fiable del sistema, el estudio de los problemas comunes, fundamentalmente el área benéfico-social, la propaganda del ahorro, la representación del sector en el ámbito internacional, y el atender colectivamente las demandas del Estado en cuanto a las emisiones de deuda pública. Un año después de su fundación, la CECAB agrupaba un total de 28 cajas, en 1930 fueron 82, y cinco años después ya eran 85, es decir, el 43% del total de cajas benéficas existentes en ese año. En cuanto a los depósitos que representaban las cajas confederadas, en 1928 significaban el 53,6%, en 1930 el 51,9% y en 1935 el 72,6%. Esta era la fuerza que sostenía su capacidad de influencia para negociar.

El primer capítulo del enfrentamiento cajas benéficas/banca privada en el que participó la CECAB como organismo representativo del sector tuvo lugar entre 1928 y 1929 en el marco de la comisión que se formó para discutir el Reglamento para la aplicación del Decreto-ley de 9 de abril de 1926. El detonante fue el voto particular de Enrique Ocharán, representante de la banca privada y director del Banco de Vizcaya, donde fijaba el posicionamiento del Consejo Superior Bancario.¹⁸ Como no obtuvieron el eco que esperaban con sus propuestas, emprendieron una vía alternativa, enviando una carta muy dura al ministro de Hacienda con fecha de 20 de junio de 1928 en la que realizaban una denuncia pormenorizada de las “desviaciones” que en su cometido realizaban las cajas benéficas. La respuesta de la CECAB fue furibunda, pues en otro escrito, que contó con el asesoramiento del político maurista Ángel Ossorio Gallardo, acusaba a los bancos de perseguir la ruina de las cajas benéficas para hacerse con todo el negocio financiero, fundamentalmente a través de la operativa de las “Cajas de Ahorros Bancarias”, que habían quedado fuera del Decreto-ley de 1926, y de prevalerse del fuero especial que les confería la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 para imponer unos “límites estrechos” al desenvolvimiento de las mismas cajas.¹⁹ Los argumentos de defensa de la CECAB tenían su fundamento en las conclusiones a las que se había llegado en el Congreso Internacional de Cajas de Ahorros de 1924,

¹⁷ Aprobada en *Gaceta de Madrid*, nº 273, 29/09/1928. Sobre la historia de la CECAB son de obligada referencia los trabajos de Forniés (1989) y Comín (2008).

¹⁸ Ceballos Teresí (1929: 577).

¹⁹ El texto completo en los anexos de la Memoria de la CECAB de 1928.



en donde, entre otros acuerdos, quedó definida la propiedad de términos como “caja de ahorros”, “libreta de ahorro” y “depósito de ahorro”, se consideró viable la aceptación de depósitos sin límites preestablecidos, y se incitó a que se pudieran desempeñar una amplia gama de operaciones financieras.²⁰ Un hecho destacable en esta polémica fue la constatación de que la representación de los bancos la llevasen los dirigentes del Banco de Vizcaya y la de las cajas benéficas corriese a cargo de Eliseo Migoya, director de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, lo que ponía de manifiesto que la provincia de Vizcaya venía siendo el escenario de un fuerte enfrentamiento por la captación del pequeño ahorro.²¹

La legislación para la regulación de las cajas durante el periodo Primorriverista se cerró con la promulgación del Estatuto General del Ahorro Popular de 21 de noviembre de 1929²², y que colmaría una buena parte de las demandas de la CECAB. Se trató de un texto muy extenso, que presentaba una definición compleja de las cajas de ahorros, con un gran detalle en la enumeración del régimen operativo de todas ellas, así como su conexión con el Estado. El protectorado ejercido por el Ministerio de Trabajo y Previsión quedó articulado mediante la Inspección General de Previsión, la Subinspección de Ahorro y la Junta Consultiva del Ahorro, a través de las cuales se mantenía conexión continua con la CECAB.

Por presiones del Ministerio de Hacienda y del Consejo Superior Bancario, la regulación fue muy detallista en la definición de las operaciones permitidas a las cajas benéficas, tanto las financieras como las de carácter social y benéfico. Se fijaban las cifras tope de estas operaciones, los porcentajes mínimos y máximos de inversión en valores de cartera, tanto del Estado como privados, y lo que se podía destinar a las diversas operaciones crediticias que practicaban las entidades. Al mismo tiempo, se señalaban las operaciones que quedaban prohibidas (de Bolsa dobles, descuento de letras, arbitraje de moneda extranjera y determinadas cuentas corrientes), y se imponían unas cifras topes en las libretas nominales (25.000 pesetas), en las transferencias entre libretas por mes (500 pesetas) y en los préstamos personales (5.000 pesetas). En definitiva, para las cajas benéficas quedaban vetadas las operaciones clasificadas de lucro mercantil por excelencia. A cambio se les asignó en exclusiva el uso de la denominación “Cajas Generales de Ahorro y Montes de Piedad”, lo que permitió que siguieran disfrutando de exenciones fiscales.

²⁰ Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona (1925).

²¹ Valdaliso (2007).

²² *Gaceta de Madrid*, núm. 335 de 01/12/1929, pp. 1362-1412.



La CECAB consideraba que el nuevo Estatuto mejoraba la situación de partida pues, dado que definía la especificidad de las cajas benéficas, sancionaba una inspección oficial de las entidades encomendadas al Ministerio de Trabajo, lo que implica una mayor seguridad para el sistema y reforzaba las atribuciones sociales que el Estado asignaba a las cajas. La nueva denominación de “cajas generales de ahorro popular” las distinguía de otras formas parecidas – entidades particulares de ahorro, cajas de ahorros de la banca, etc.–, al tiempo que reforzaba el protectorado oficial. La creación de la Junta Consultiva del Ahorro, con funciones reguladoras y de vigilancia del régimen general del ahorro, facilitó la participación de las cajas benéficas en estos procesos. Ahora bien, la complejidad de redacción del Estatuto fue un freno para su puesta en práctica.

4. El conflicto en los años de la Segunda República

Con la llegada del nuevo régimen político, el gobierno provisional, por Decreto de 1 de junio de 1931²³, suspendió la mayor parte del articulado del Estatuto de 1929. Posteriormente, durante la etapa denominada Bienio social-azañista (1931-1933), se sometió a revisión toda la normativa establecida en la Dictadura de Primo de Rivera. El Decreto de 10 de julio de 1931²⁴ de regulación de los Montes de Piedad fue la primera pieza de esta iniciativa, que provocó efectos contrarios a los deseados, pues volvió a abrir la polémica de los dos ministerios protectores del binomio cajas-montes de piedad –el de Gobernación y el de Trabajo–. En esas fechas, tal y como exponía la CECAB, los Montes de Piedad solo eran una inversión social más de las primeras, sin vida propia y era un desacierto hacerlos depender del Ministerio de la Gobernación, cuando las cajas dependían del Ministerio de Trabajo. Finalmente, la aplicación del decreto se paralizó ante la posición contraria de las cajas benéficas.

En este contexto de cambios se inició la elaboración de un nuevo Estatuto para las cajas benéficas en 1932, cuando un Decreto del Ministerio de Trabajo dispuso que se crease una comisión interministerial –incluyendo al Ministerio de Hacienda– para trabajar en una propuesta que tuviera en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley de Ordenación Bancaria de 26

²³ *Gaceta de Madrid*, núm.153 de 02/06/1931, p, 1125. El decreto solo dejaba en funcionamiento los preceptos contenidos bajo los epígrafes titulados: Instituciones que comprende; su carácter y prerrogativas; definición y funciones de las cajas generales de ahorros; denominaciones reservadas; de la inscripción y sus efectos y del patronado, asesoría y fomento.

²⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 192 de 11/07/1931, pp. 309-310.



de noviembre de 1931. El resultado se plasmó cuando el gobierno social-azañista, el 14 de marzo de 1933²⁵, aprobó dos decretos que ponían en marcha el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular. Estas dos disposiciones daban cumplida respuesta a las demandas y aspiraciones de la CECAB.

La aprobación de estas normativas fue el desencadenante de una nueva oleada de protestas de la banca privada, a través del Consejo Superior Bancario, sobre las cajas de ahorros benéficas, dado que las consideraban lesivas para los intereses de sus entidades afiliadas, que, por entonces, estaban embarcadas en un proceso expansivo de fundación de nuevas sucursales con la intención de mejorar la capacidad de competir con las cajas benéficas.²⁶ Las cajas, por otro lado, no estaban pasando por su mejor momento financiero. Los efectos de la Gran Depresión en la economía española a partir de 1930-1931, con su secuela de paro obrero, estaba influyendo negativamente sobre la capacidad de ahorro de las clases populares, de los pequeños empresarios, de las profesiones liberales y de los artesanos, moderando el crecimiento de los depósitos.

En esta carrera por hacerse con los favores del Estado, la CECAB había tomado la delantera con la elaboración del mencionado Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular aprobado en marzo de 1933²⁷, que reunificaba a todos los tipos de entidades, con o sin Monte de Piedad, y las obligaba a llevar el nombre de “Cajas Generales de Ahorro Popular” (art. 1) para diferenciarlas del resto de entidades de ahorro, dotándolas del carácter de instituciones benéfico-sociales bajo el protectorado oficial de Ministerio de Trabajo.²⁸ Se las consideraba como elementos auxiliares de ese Ministerio, disfrutando de las mismas exenciones fiscales que tuviesen las instituciones benéficas (contribución territorial, impuesto del timbre, impuesto de derechos reales, impuesto sobre pagos, etc.); también estarían exentas de los arbitrios municipales y provinciales.

En cuanto al enfrentamiento de la CECAB con el Consejo Superior Bancario por la denominación “caja de ahorros” en exclusiva, el Estatuto de 1933 no aclaró gran cosa, mantuvo

²⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 75 de 16/03/1933, pp. 2011-2012 y *Gaceta de Madrid*, núm. 76 de 17/03/1933, pp. 2034-2038.

²⁶ Belford (1979) y *Boletín del Consejo Superior Bancario*, junio de 1934 y septiembre de 1934.

²⁷ *Gaceta de Madrid* 17/03/1933, núm. 76, p. 2035.

²⁸ *Gaceta de Madrid* 17/03/1933, núm. 76, p. 2035. El Estatuto en su artículo 2 definía a las Cajas: “*Se entenderá por Cajas Generales de Ahorro Popular, las instituciones de Patronato oficial o privado, exentas de ánimo de lucro mercantil no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado, con el propósito de invertir los productos después de descontados los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras sociales y benéficas*”



una decisión salomónica. Así, el artículo 17 exponía que: “Será privativa de las Cajas Generales de Ahorro Popular inscritas en el registro del Ministerio de Trabajo y Previsión (...) la denominación Caja General de Ahorros”. Ninguna otra entidad o empresa no inscrita podía utilizar esa denominación en su razón social, modelaje y anuncios que indujesen a error. Pero la Caja Postal de Ahorros y las secciones de ahorros de la banca privada, así como las cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, en sus operaciones de ahorro, podían mantener en su título la denominación “caja de ahorros”.

En julio de 1933, el Director General de Trabajo, el socialista Largo Caballero, publicó una resolución en apoyo de las cajas benéficas.²⁹ Atendiendo al informe que había realizado la Junta Consultiva de Cajas Generales de Ahorros Popular sobre la utilización de las denominaciones reservadas a esta clase de entidades, trató de aclarar y armonizar, al mismo tiempo, el Estatuto de Cajas Generales de 1933, el de las Cajas de Ahorros particulares de 1929 y la Ley y Reglamento de Cooperativas de 1931, en lo que se refería a la denominación y evitar confusiones y conflictos. Consideraba en su orden varias cuestiones. La primera, que únicamente las entidades inscritas como Cajas Generales de Ahorro Popular podían utilizar el término “Caja de Ahorros”. La segunda, que las cajas inscritas y acogidas al Estatuto de 1929, debían intercalar la palabra “particular”, siendo obligatorio citar “Caja Particular de Ahorros” y el nombre de la entidad. La tercera, que las Cooperativas debían hacer constar esta circunstancia y se llamarían: “Caja de Ahorros de la Cooperativa” y el nombre de la entidad. Finalmente, que la denominación “Monte de Piedad” o “Monte Benéfico” quedaba en exclusiva para las Cajas Generales de Ahorro Popular.

Esta orden de Largo Caballero provocó un profundo desencuentro del Consejo Superior Bancario con el Ministerio, dado que no aceptaba esta reserva de título ni tener que llevar sus secciones de ahorro el término “particular”. La CECAB, en una vuelta de tuerca, aprobó en su Asamblea General de 1934³⁰ dirigirse al Gobierno y, siguiendo las directrices del Instituto Internacional del Ahorro, pedir, por un lado, que las denominaciones “caja de ahorros”, “depósito de ahorro” y “libreta de ahorro” quedasen exclusivamente reservadas a las cajas benéficas inscritas en el registro del Ministerio de Trabajo, algo que no había reconocido el Estatuto de 1933, y, por otro lado, que la palabra “ahorro” se prohibiese siempre que pudiese inducir a la confusión entre las cajas de ahorros propiamente dichas y las de otros establecimientos.

²⁹ *Gaceta de Madrid* 27/07/1933, núm. 208, p. 613.

³⁰ Comín (2008: 152). *Gaceta de Madrid* 16/03/1933, núm. 75, pp. 2011-2014.



Los bancos también criticaron el Decreto de fundación del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros de marzo 1933 por considerar que esta nueva entidad financiera invadía su campo de actuación³¹, y porque tenía una completa exención tributaria. El Consejo Superior Bancario consideró que la nueva entidad causaba un grave perjuicio para sus establecimientos, y se propuso influir para trazar una clara divisoria entre lo que era benéfico y lo propiamente comercial.³²

En junio de 1933 también se inició un nuevo frente conflictivo a cuenta de los tipos de interés para retribuir a los diferentes productos de ahorro. En un comunicado de la Dirección General de Trabajo y Previsión³³ se señalaba que por acuerdo del Consejo Superior Bancario, y a propuesta de la Junta Consultiva de las Cajas Generales de Ahorros, la banca operante en el país y las Cajas Generales de Ahorros confederadas se adaptarían al cuadro de intereses acordado. En diciembre 1934, en otro avance para abaratar el dinero, el ministro de Trabajo³⁴ anunciaba otro acuerdo con el Consejo Superior Bancario y la CECAB para reducir los tipos de interés máximos; y, nuevamente, hacía lo mismo el 14 de diciembre de 1935, en línea con las orientaciones de la política monetaria del Gobierno referidas a la deuda pública y su abaratamiento para el Estado.

Cuadro 3. *Tipos de interés negociados por el Consejo Superior Bancario, CECAB y Ministerios de Trabajo y de Hacienda para retribuir los productos de ahorro. 1933-1935.*

Producto	07/1933	12/1934	12/1935
	Tipos anuales %		
Cuentas corrientes a la vista	2,0	1,5	1,25
Imposiciones de ahorro a plazo de 3 meses	3,5	3,0	2,5
Libretas ordinarias de ahorro, de cualquier clase, tuviesen o no condiciones limitativas	3,5	3,0	2,5
Imposiciones a 6 meses	3,6	3,6	2,5
Imposiciones a 12 meses o más	4,0	4,0	3,0

Fuente: *Gaceta de Madrid*, 15/06/1933, número 1666, p. 2011 y *Gaceta de Madrid*, 31/12/1934, número 2632, p. 365. *Gaceta de Madrid* 14/12/1935, núm. 348, p. 2280

La actuación del Ministerio en este ámbito reabrió la conflictividad sobre los tipos de interés entre cajas benéficas y bancos privados. En 1935, la CECAB defendía que los intereses que pagaban las cajas benéficas por sus depósitos debían ser moderados y sostenidos, y con la

³¹ Publicaciones como *El Economista*, propiedad de José Gómez de Acebo, presidente del Banco Español de Crédito, trataron de desprestigiar el proyecto del Instituto de Crédito de Cajas de Ahorro de 1931. También criticaron el Decreto de su creación en 1933. Sobre la actitud de la prensa económica: Fernández Clemente (2005: 69-70).

³² *Boletín del Consejo Superior Bancario*, febrero 1934, pp. 15-23.

³³ *Gaceta de Madrid*, 15/06/1933, número 1666, p. 2011.

³⁴ *Gaceta de Madrid*, 31/12/1934, número 2632, p. 365.



obligación de diferenciar entre libretas de ahorros y cuentas a plazo fijo. En éstas últimas, el tipo de interés debía acompañarse con los valores de la deuda pública a la que estaban obligadas las entidades a invertir, y las de las libretas ordinarias debían ser superiores al tipo de interés de las cuentas corrientes de la banca privada, para incentivar así el ahorro de las clases populares.³⁵ Además, proponía la creación de un organismo que contase con la participación de la CECAB, del Consejo Superior Bancario y de otras entidades financieras, con la competencia de proponer al Gobierno la normativa sobre crédito y tipos de interés; esta corporación debería servir para disminuir la conflictividad entre los dos sectores.

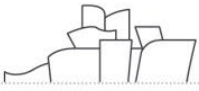
A pesar del tono conciliador de la CECAB, no se pudo evitar que el enfrentamiento continuase; y que, incluso, aumentara de intensidad. El Consejo Superior Bancario había iniciado tiempo atrás una campaña de prensa desprestigiando a las cajas benéficas; además, la derecha gobernante entonces (bienio radical-cedista, de noviembre de 1933 a febrero de 1936), presionada por este organismo, cambió el rumbo de las cosas. La Ley de Presupuestos del Estado de 1934³⁶, en su artículo 43, daba traslado de la Inspección de Seguros y Ahorros del Ministerio de Trabajo al de Hacienda, así como de otros organismos, como la Junta Consultiva del Ahorro. Esta situación conllevaba el riesgo de un cambio del ministerio protector para las cajas benéficas, algo que el Consejo Superior Bancario había tratado de impulsar desde hacía mucho tiempo. Las presiones inmediatas de la CECAB sobre el Ministerio de Trabajo lograron que este reformase el artículo 49 del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorros, creando la Comisión Inspectora, de la que formaba parte la corporación de las cajas benéficas. Este nuevo organismo tendría competencias de inspección de las cajas, y en él tendría presencia la CECAB.

El Gobierno emitió un Decreto de 3 de mayo de 1935³⁷ con el propósito de delimitar claramente la cuestión de la dependencia jurisdiccional de las cajas benéficas para reservar a cada departamento ministerial el ejercicio de su peculiar cometido de patronato y control. Se decidió que las cajas de ahorros, tanto generales como particulares, dependieran en sus funciones económicas y bancarias de la autoridad del Ministerio de Hacienda, sometidas a sus normas de

³⁵ Acta de las Sesiones de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros Benéficas de España, mayo de 1935.

³⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 183 de 02/07/1934, p. 38. Eran transferidos desde el Ministerio de Trabajo al de Hacienda: la Inspección General de Seguros y Ahorro, las Juntas consultivas de Seguros y Ahorros y el Cuerpo Técnico de Inspección de Seguros y Ahorros.

³⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 125 de 05/05/1935, p. 1042. El Decreto iba firmado por el presidente del Gobierno Alejandro Lerroux, el ministro de Hacienda Alfredo de Zavala, y el de Trabajo Eloy Vaquero. Lo que indicaba el nivel de acuerdo en seno del Gobierno sobre esta cuestión.



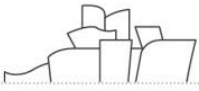
inspección a través de la Dirección General del Tesoro y la Delegación del Gobierno en el Consejo Superior Bancario. Las funciones benéficas y sociales atribuidas por la legislación a las Cajas Generales de Ahorros seguirían bajo el patronato del Ministerio de Trabajo. Con ello se había cumplido el viejo sueño del Consejo Superior Bancario para que las cajas benéficas pasasen a estar controladas por el Ministerio de Hacienda, dado que su mejor relación en esta instancia del Gobierno proporcionaba a este organismo corporativo una mayor capacidad de influencia para que se limitasen los vuelos financieros de las entidades benéfico-sociales.

5. Conclusiones

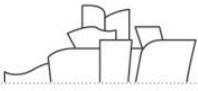
La lucha por el control del mercado financiero minorista entre las cajas de ahorros y las secciones de caja de ahorros de los bancos privados que se había iniciado a principios del siglo XX se recrudeció a partir de 1921 con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y la puesta en marcha del Consejo Superior bancario en 1922, que facilitó el proceso de expansión geográfica bancaria a través de la creación de sucursales y agencias por todo el país, especialmente entre los grandes bancos de carácter nacional, que se establecieron en las principales ciudades y localidades en las que había ahorro inmovilizado. Este proceso se intensificó durante la Dictadura de Primo de Rivera. La confrontación con las cajas de ahorros benéficas en la captación de depósitos de ahorro por este nicho de mercado fue una evidencia, contando los bancos con el apoyo decidido del Consejo Superior Bancario y su influencia sobre el Ministerio de Hacienda. La expresión más lograda de esta presión fue la política regulatoria de las cajas de ahorros que puso en marcha la Dictadura de Primo de Rivera en 1926 y que continuó con el Estatuto de 1929. Esta situación dio lugar a la organización, por parte de las entidades benéficas, de un órgano de representación y coordinación del sector, la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas, que pronto actuó como *lobby* de sus intereses, confrontando con el Consejo Superior Bancario y buscando la estabilidad “perdida” por sus entidades afiliadas ante el acoso de la banca privada, que con su expansión territorial estaba en condiciones de plantar batalla por este tramo del mercado financiero.

Bibliografía

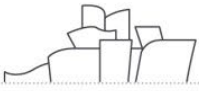
Allen, F. y Gale, D. (2001). *Comparing Financial Systems*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.



- Asociación de Bancos y Banqueros del Norte de España (1926). *Escrito con que la Asociación de Bancos y Banqueros del Norte de España acude a la información abierta por el Ministerio de Trabajo por R.O. de 7 de agosto de 1926*. Bilbao.
- Banco de Bilbao (1957). *Un siglo en la vida del Banco de Bilbao. Primer Centenario (1857-1957)*. Bilbao.
- Banco Hispano Americano (1952). *El primer medio siglo de su historia*. Madrid: Imprenta Maestre.
- Beck, T., Jonghe, O. D., and G. Schepens (2013), "Bank Competition and Stability: Cross-country Heterogeneity," *Journal of Financial Intermediation*, 22 (2), pp. 218-244.
- Belford, N. (1979). "El sistema bancario durante la Dictadura de Primo de Rivera". *Cuadernos Económicos de ICE*, 10, pp. 227-266.
- Bernís, F. (1924). "Notas para estudiar en España la manera de perfeccionar y diferenciar las Cajas de Ahorros". *Boletín del Consejo Superior Bancario*, noviembre 1924, pp. 1-6.
- Boyd, J. H., G. D. Nicolo, and A. M. Jalal (2006), "Bank Risk Taking and Competition Revisited: New Theory and Evidence," IMF Working papers, No. 06/297.
- Cabana, F. (1966). "El punt d'arrencada de la gran Banc espanyola", *Banca catalana*, 1.
- Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona (1925). *Memoria de las sesiones del Congreso Internacional del Ahorro celebrado en Milán en los días 26 al 31 de octubre de 1924*. Barcelona.
- Ceballos Teresí, J. G. (1925-1926). *Historia Económica, Financiera y Política de España en el siglo XX*, vol. V., Madrid: Ed. El Financiero.
- Ceballos Teresí, J. G. (1929). *Las Cajas de Ahorros benéficas de España*. Madrid: Ed. El Financiero.
- Comín, F. (2008). *Historia de la cooperación entre las Cajas. La Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1928-2007*. Madrid: Alianza.
- Comín, F. (2011). "Las cajas de ahorros: 1900-1975". En: Malo de Molina, J. L. y Martín Aceña, P. (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Madrid: Alianza, pp. 163-200.
- Cuevas Casaña, J. y Hoyo Aparicio, A. (2003). "Los flujos de financiación de la actividad económica y empresarial en la España contemporánea, siglos XIX y XX". *Cuadernos Económicos y Dirección de la Empresa*, 17, pp. 67-103.
- Fernández Clemente, E. (2005), "Las Cajas de Ahorros en la prensa económica (1923-1936)". *Papeles de Economía Española*, 105-106, pp. 66-79.
- Forniés, J. F. (1989). *Las Cajas de Ahorros españolas en una etapa crucial de su historia, 1926-1939*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Hellmann, T. F., Murdock, K. C., and J. E. Stiglitz (2000), "Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?" *American Economic Review*, vol. 90, nº 1, pp. 147-165.
- Jeon, J.Q. y Lim, K.K. (2013). Bank competition and financial stability. A comparison of commercial banks and mutual savings banks in Korea. *Pacific-Basin Finance Journal*, 25, pp. 253-272.
- Keeley, M. C. (1990), "Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking," *American Economic Review*, vol. 80, nº. 5, pp. 1183-1200.
- Lana Berasain, M. (2007). "El poder de compra de los jornaleros y criados. Salarios reales y mercados de trabajo en la Navarra rural, 1781-1936". *Investigaciones de Historia Económica*, 7, pp. 37-68.



- Maluquer de Motes, J. y Llonch, M. (2005): “Trabajo y relaciones laborales”. En: Albert Carreras y Xavier Tafunell (Coords.), *Estadísticas Históricas de España, siglos IX y XX*, Bilbao: Fundación BBVA, pp.1156-1245.
- Martín Aceña, P. (1985). “Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844-1935”. En: Sánchez Albornoz, N. (ed.), *La modernización económica de España, 1830-1930*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 121-146.
- Martín Aceña, P. (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*. Madrid: Alianza, pp. 117-162.
- Martín Aceña, P. y Pons, M^a. A. (1996). “Estructura y rentabilidad de las empresas financieras en España, 1874-1975”. En: Comín, F. y Martín Aceña, P. (eds.), *La empresa en la historia de España*. Madrid: Civitas, pp. 325-345.
- Martínez Martín, M. A. (1996). *Guipúzcoa en la vanguardia del reformismo social. Beneficencia, ahorro y previsión*, San Sebastián: Fundación Kutxa.
- Martínez Soto, A. P. (2000). “Las Cajas de ahorro españolas en el siglo XIX: entre la beneficencia y la integración en el sistema financiero”. *Revista de Historia Económica*, XVIII, 3, pp. 585-628.
- Martínez Soto, A. P. y Cuevas Casaña, J. (2004). “La expansión y consolidación de las Cajas de Ahorros en el sistema financiero español, 1880-1936”. *Revista de Historia Económica*, XII, 1, pp. 65-110.
- Martínez Soto, A. P.; Cuevas, J. y Hoyo, A. (2005). “La historia económica de las Cajas de Ahorro españolas. Una perspectiva institucional y regional (1830-2004)”. *Papeles de Economía Española*, 105/106, pp. 6-15.
- Martínez Soto, A. P. y Hoyo Aparicio, A. (2019). “El ahorro minorista de la banca privada española, 1900-1935”, *Revista de Historia Industrial*, 75, pp. 65-95.
- Martínez Soto, A. P.; Pérez de Perceval, M. A. y Martínez Pérez, J. (2017). “Salarios y organización del trabajo en la minería del sureste español, 1850-1936”. *Revista de Historia Industrial*, 69, pp. 49-79.
- Muñoz, J. (1978), “La expansión bancaria entre 1919 y 1926: la formación de una banca nacional”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 6, pp. 98-162.
- Olariaga, Luis (1920). “la exportación de capital español y su significado para el Estado y la economía nacional”, *Revista de Economía y Hacienda*, 15/05/1920.
- Pérez Castroviejo, P. M. (2006). “Poder adquisitivo y calidad de vida de los trabajadores vizcaínos, 1876-1936”. *Revista de Historia Industrial*, 30, pp. 103-142.
- Prados de la Escosura, L. (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*, Madrid: Fundación BBVA.
- Pueyo Sánchez, J. (2006). *El comportamiento de la gran banca en España (1921-1974)*. Madrid: Banco de España, Estudios de Historia Económica, n^o 48.
- Ríu, D. (1920), “El capital bancario de España”, *Revista de Economía y Hacienda*, 31 de julio, p. 1021.
- Roldán, S. y García Delgado, J. L. (1973). *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro, Tomos I y II.
- Stiglitz, J. E. (1989), “Imperfect Information in the Product Market,” *Handbook of industrial organization*, Vol. 1, No. 1, pp. 769-847.



- Tabak, B. M., Fazio, D. M., and D. O. Cajueiro (2012), "The Relationship between Banking Market Competition and Risk-taking: Do Size and Capitalization Matter?" *Journal of Banking & Finance*, Vol. 36, No. 12, pp. 3366-3381.
- Tedde, Pedro (1974), "La banca privada española durante la Restauración". En: Tortella Casares (dir.), *La banca española en la Restauración*. Madrid: Servicios de Estudios del Banco de España, tomo I, pp. 374-446.
- Tedde, P. y Tortella, G. (1974). "Censos y balances normalizados de los bancos privados españoles (1874-1914)". En: Tortella Casares, G. (dir.), *La banca española en la Restauración*. Madrid: Servicios de Estudios del Banco de España, tomo II, p. 212-489.
- Valdaliso, J. M. (2007). *BBK (1907-2007). Cien años de compromiso con el desarrollo económico y el bienestar de Bizcaia*, Bilbao: BBK.