

Mariano Baena del Alcazar*

La organización de la banca oficial antes y después de la nacionalización de 1962

La nacionalización ha supuesto sólo —limitándonos únicamente al aspecto orgánico— algo bastante parecido a una serie de cambios de nombre.

LAS NACIONALIZACIONES ESPAÑOLAS

Hasta el momento las nacionalizaciones españolas se han limitado a las líneas ferroviarias que hoy constituyen la RENFE y a la banca llamada oficial. Por tanto, no abarcan ni la totalidad de la actividad económica del país, ni siquiera la totalidad de un sector, sino sólo algunas empresas. Así, en el sector ferroviario afectaron a las líneas de ferrocarriles de ancho normal, que hoy integran la RENFE, pero no a las restantes líneas que forman hoy día la entidad FEVE (Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (1)); y en el caso de la banca excluyeron la casi totalidad de las empresas bancarias y sólo se refirieron a cuatro grandes bancos que constituían la llamada banca oficial (Banco de España, Banco Hipotecario de España, Banco de Crédito Local y Banco de Crédito Industrial).

Estos hechos, por lo demás sobradamente conocidos, nos muestran que las nacionalizaciones españolas han sido totalmente esporádicas y no han obedecido a un sistema, consideración que se robustece teniendo en cuenta que entre la creación de la RENFE (1941) y la nacionalización de la banca (1962) transcurren más de veinte años. Por otra parte, por más que se intenten buscar antecedentes de las nacionalizaciones en las declaraciones políticas que teóricamente informan el sistema (y sin duda podrían encontrarse), los hechos aludidos son una prueba clara de que la intervención del Estado español en la economía no ha utilizado la nacionalización de las actividades y empresas privadas como instrumento

* Doctor en Derecho.

(1) Los ferrocarriles de vía estrecha eran, en algún caso, aunque no en todos, propiedad estatal desde su construcción y, por tanto, no fueron nacionalizados. La creación de la entidad FEVE, muy posterior a la legislación de 1941, no supuso, por otra parte, una verdadera nacionalización.

básico, a diferencia de lo sucedido en otros países europeos. Las transformaciones acometidas lo han sido por otros caminos.

LA NACIONALIZACION DE LA BANCA. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

Las consideraciones anteriores son útiles para un enfoque más exacto del tema que se intenta abordar en esta colaboración: el significado de la nacionalización de la banca en su aspecto orgánico.

Veamos, ante todo, en qué consistió la nacionalización. La Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 14 de abril de 1962 sentó las bases del nuevo sistema declarando que la reforma se centraba en torno a un Banco central, el Banco de España, que para el mejor cumplimiento de su misión debía ser nacionalizado, medida que se extendía a los otros tres bancos oficiales antes mencionados. El sistema de transferencia consistía, en síntesis, en la apropiación por el Estado de los títulos representativos del capital privado mediante el pago de un precio calificado como "justo", pasando los Bancos a ser Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Hacienda. En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Bases se dictaron el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, por el que se nacionalizaba el Banco de España, y los Decretos-Leyes de 19 y 20 de julio del mismo año, por los que se nacionalizaban el Banco de Crédito Industrial y los Bancos Hipotecario y de Crédito Local, respectivamente.

En todos los casos las declaraciones referentes a la naturaleza y régimen jurídico de los Bancos fueron similares si no idénticos. Se disponía que tendrían personalidad jurídica pública, y se afirmaba su carácter de Organismos Autónomos dependientes del Ministerio de Hacienda, si bien en cuanto a este último punto se empleaba —y no por primera vez— una fórmula que podía inducir a confusión; se declaraba que los Bancos debían considerarse incluidos en la relación del artículo 5.º de la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, con lo cual se sugería el sometimiento al régimen de esta Ley cuando en realidad se trataba de todo lo contrario, ya que el mencionado artículo se dedica a especificar cuáles son los Organismos Autónomos excluidos de la aplicación de la Ley.

Por lo demás, los Decretos-Leyes declaraban que los bancos se regirían por lo dispuesto en sus propias normas y, supletoriamente, por el derecho privado. Con ello se seguía la línea habitual de que la organización en sus líneas generales se rigiese por el derecho público, mientras que la actividad había de regirse por normas civiles y sobre todo mercantiles, fórmula usual en todos los países respecto a las empresas económicas de propiedad estatal.

Ahora bien, hasta aquí lo que disponían las normas. Pero es claro que la vida va más allá del derecho, que éste está en función de aquélla, que, en palabras de OTTO MAYER, para nada serviría la ciencia del Derecho si no es para hacer comprender mejor la realidad. Desde esta perspectiva, la primera cuestión que surge es la siguiente: ¿en qué medida ha supuesto la nacionalización una transformación de la llamada banca oficial?

Esta colaboración, redactada desde una perspectiva jurídica pública, no intenta enfrentarse con la totalidad de la cuestión, sino plantearla en el sólo aspecto de la organización, por ser éste el punto más interesante desde la perspectiva indicada. Se trata, pues, de averiguar en qué medida la nacionalización de la banca ha supuesto una transformación para la

ORGANIZACION DE LA BANCA OFICIAL

organización de las diversas entidades bancarias. Para ello deberemos comprobar cuáles eran las líneas generales de la organización de los bancos, antes y después de la legislación nacionalizadora de 1962.

LA ORGANIZACION DE LA LLAMADA BANCA OFICIAL ANTES DE LA NACIONALIZACION DE 1962

Antes de la reforma nacionalizadora de 1962, y limitándose ya al aspecto orgánico, los Bancos que ahora nos interesan se regían por sus respectivos estatutos, que, en el caso del Banco de España y el de Crédito Industrial, eran de 1947, mientras que los del Banco de Crédito Local y el Hipotecario de España eran muy anteriores, procediendo de la época de la Dictadura.

La organización de los bancos antes de la nacionalización no era, por supuesto, uniforme, pero en todo caso suponía una subordinación al Ministerio de Hacienda y unas amplias facultades del Gobernador como representante del Estado. El órgano supremo de Gobierno era siempre este Gobernador, nombrado por Decreto a propuesta de Hacienda, que era, al mismo tiempo, representante estatal y Presidente del Consejo de Administración. En este último concepto tenía las atribuciones normales en las entidades bancarias. Pero lo que más nos importa son las atribuciones como representante estatal que compartía con seis delegados más del Gobierno (Banco de Crédito Industrial), dos consejeros representantes del Estado (Banco Hipotecario), o un Consejo de Inspección (Banco de Crédito Local).

Este Gobernador, cuya retribución se fijaba por el Ministerio de Hacienda en más de un caso, tenía la atribución, que en ocasiones compartía con los restantes delegados del Gobierno (Banco de Crédito Industrial), de someter a veto suspensivo las decisiones del Consejo de Administración del Banco, si bien la suspensión quedaba sin efecto si el Ministerio de Hacienda no la confirmaba en un plazo que podía ser de ocho o diez días.

Por otra parte, salvo en el caso del Banco de Crédito Industrial, junto al Gobernador existían dos Subgobernadores o Directores Generales, también nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda. Si a esto añadimos que el Director-Gerente se nombraba igualmente por Hacienda o que el nombramiento estaba sometido a su aprobación (Banco de Crédito Local), advertiremos fácilmente hasta qué punto llegaba el control que el Ministerio de Hacienda ejercía sobre los bancos oficiales. Todo ello sin referirse a los numerosos actos que requerían autorización o aprobación del Ministerio, en cuyo examen no se entra por desbordar la perspectiva estrictamente orgánica.

A la vista de todo ello, puede afirmarse que en el sistema anterior a la nacionalización los bancos oficiales no *eran* el Ministerio de Hacienda, pero de todas formas, y pese a la participación del capital privado, sus facultades eran extraordinariamente amplias y en todo caso más que suficientes para lograr un control absoluto de las decisiones por las vías de los nombramientos de los cargos directivos y, en último extremo, a través del veto suspensivo atribuido al Gobernador y en su caso a los miembros del Consejo de Administración representantes del Gobierno.

LA ORGANIZACION DE LA LLAMADA BANCA OFICIAL, SEGUN LAS DISPOSICIONES NACIONALIZADORAS DE 1962

Según las disposiciones nacionalizadoras antes citadas, las líneas básicas de la nueva organización son las siguientes: Los órganos de gobierno

son un Presidente, un Director-Gerente, un Consejo General y un Comité Ejecutivo, salvo en el caso del Banco de España, en el que, sin duda, por las importantes funciones que le están encomendadas, se altera el esquema nombrándose un Gobernador, dos Subgobernadores y varios Directores Generales.

Esta organización no se aparta en exceso desde luego de la existente en la mayor parte de los Organismos Autónomos de importancia, donde suelen existir un Presidente (normalmente el Ministro del Departamento al que se encuentra afecto el Organismo), un Consejo de Administración y un Director General o Director Gerente. Pero no cabe duda de que se aproxima también notablemente al sistema anterior con algunos cambios de denominación y sobre todo sustituyendo en el Consejo de Administración, ahora Consejo General, a los representantes del capital privado por funcionarios públicos.

De todas formas, conviene advertir que las normas contenidas en los Decretos-Leyes nacionalizadores sobre el punto que nos interesa era bastante parcas. Se limitaban a especificar cuáles eran los órganos de gobierno y a hacer las declaraciones a que nos hemos referido antes sobre sometimiento al derecho privado como derecho supletorio, y al carácter de los entes, de Organismos Autónomos no sometidos a la Ley de 26 de diciembre de 1958. Desde el punto de vista de las disposiciones nacionalizadoras no era entonces el momento de referirse detalladamente a la organización de los bancos nacionalizados, ya que, según los respectivos artículos terceros de los Decretos-Leyes, se regirían por sus propios estatutos y tendrían una organización autónoma.

Y lo cierto es, y este es el dato decisivo, que a pesar de que han transcurrido más de seis años *aún no se han publicado los estatutos de los bancos nacionalizados, al menos en el "Boletín Oficial del Estado"*.

CONCLUSIONES

Las conclusiones parecen obvias. Hemos adoptado una perspectiva forzosamente parcial al referirnos sólo a la organización, pero desde el punto de vista de ésta puede comprobarse que las diferencias en la organización no son excesivamente importantes. La organización actual es la propia de un ente público y en ella, como es obvio, no existen representantes del capital privado, por lo que el Ministerio de Hacienda puede dirigir con plena libertad la actuación de los bancos. Pero lo cierto es que con la legislación anterior en la mano también podía llevarse a cabo esa dirección dadas las facultades de los altos cargos. La nacionalización ha supuesto sólo —limitándonos siempre al aspecto orgánico— algo bastante parecido a una serie de cambios de nombre.

Por otra parte, no se han publicado los estatutos de los bancos. Si tenemos en cuenta que la exclusión de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sume a los entes que nos ocupan en la zona más oscura de las personas jurídicas públicas, nos encontraremos con que no existe tampoco la posibilidad de remisión del aspecto orgánico a las normas comunes a los Organismos Autónomos. La no publicación de los estatutos deja la organización de los bancos nacionalizados, a la vista de las escasas normas de los Decretos-Leyes, en el vacío legislativo más total.

Pero hay algo todavía más significativo. Los Decretos-Leyes nacionalizadores establecían que, en tanto no se publicasen los estatutos, seguiría funcionando la misma organización. Y es evidente que si los estatutos no se han publicado es porque no son absolutamente indispensables, lo que

ORGANIZACION DE LA BANCA OFICIAL

supone que el Banco o los Bancos siguen funcionando en condiciones aceptables después de ser nacionalizados del mismo modo, con muy ligeras modificaciones, que antes de serlo.

Quede a juicio del lector, a la vista de los datos anteriores, si la nacionalización de la banca oficial ha supuesto o no una profunda transformación por lo que se refiere a las líneas fundamentales de su organización administrativa.