

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1532>

Artículos

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

## Competition for the retail savings market in Spain, savings banks *versus* private banks, 1900-1935

Andrés Hoyo-Aparicio<sup>1</sup>  0000-0002-5114-8721Ángel Pascual Martínez-Soto<sup>2</sup>, \*  0000-0003-4257-454X<sup>1</sup> Universidad de Cantabria, Cantabria, España.<sup>2</sup> Universidad de Murcia, Murcia, España.\* Correspondencia: [apascual@um.es](mailto:apascual@um.es)

Resumen. En el presente artículo, se describe, contextualiza y analiza las estrategias que se pusieron en marcha y los resultados que cada sector –las cajas de ahorros benéficas de España y la banca privada– obtuvo en términos de control del segmento de los depósitos denominados de “caja de ahorros” en el conjunto de España. Nuestra conclusión es que la banca privada, a pesar de su expansión por medio de absorciones y la apertura de sucursales, y de haber contado con importantes apoyos institucionales, no logró acaparar el mercado minorista del ahorro.

Palabras clave: mercado minorista de ahorro; cajas de ahorrosbanca privadacompetencia financiera; control del mercado.

Abstract. This article describes, contextualizes and analyzes the strategies that were implemented and the results that each sector –the charitable savings banks of Spain and private banks– obtained in terms of control of the so-called deposit segment “savings bank” across Spain. Our conclusion is that private banking, despite its expansion through absorptions and the opening of branches, and having had important institutional support, failed to corner the retail savings market.

CÓMO CITAR: Hoyo-Aparicio, A. y Martínez-Soto, Á. P. (2025). La competencia por el mercado minorista del ahorro en España, cajas de ahorros *versus* banca privada, 1900-1935. *América Latina en la Historia Económica*, 32(2), e1532. <https://doi.org/10.18232/20073496.1532>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Key words: retail savings market; savings banksprivate bankingfinancial competition; market monitoring.

JEL: N20; N24; G19; G29.

Recibido: 11 de junio de 2024.

Aceptado: 10 de noviembre de 2024.

Publicado: 28 de abril de 2025.

Nota de los autores: Existe una versión previa de este trabajo presentada como comunicación en el XIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, disponible en [https://congresosaeh.e.es/wp-content/uploads/2022/06/Sesion-21-AEHE\\_Hoyo-Aparicio-y-Martinez-Soto.pdf](https://congresosaeh.e.es/wp-content/uploads/2022/06/Sesion-21-AEHE_Hoyo-Aparicio-y-Martinez-Soto.pdf)

## 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, supuso un aliciente para el desarrollo de estrategias de competición más agresivas frente a las cajas de ahorros benéficas. La capacidad de presión e influencia 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, fundaron la Confederación Española de Cajas de Ahorros 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.

La competencia en los sistemas financieros es una cuestión relevante y de actualidad que permite entender mejor los conflictos de interés entre los distintos segmentos que los componen y que afectan a su normal funcionamiento (Beck, Jonghe y Schepens, 2013). Las aportaciones más recientes en este ámbito ponen el acento en cómo la configuración de cada sistema desarrolla sus propios mecanismos de competencia, que pueden estar más o menos regulados en función de las barreras de entrada y de salida de que dispongan y de la agilidad y la funcionalidad de los posibles acuerdos institucionales que se puedan organizar (Claessens, 2009). Por lo general, las prácticas regulatorias han sido insuficientes en muchos momentos. El caso que se estudia en este artículo muestra que cada segmento del sistema contó con su propia ordenación (Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y estatutos del ahorro de 1926, 1929 y 1933), pero no se articuló ningún tipo de normativa específica para armonizar con la competencia. Como señala la literatura especializada más citada, en los sistemas financieros de los países menos desarrollados se establecen fuertes vínculos entre el sector financiero y el administrativo-político del Estado que complican el proceso

para reglamentar un marco de competencia equilibrado (Allen y Gale, 2004). Como mostraremos en este artículo, en España las principales partes del sistema buscaron el apoyo de fracciones del poder administrativo (ministerios de Hacienda, de Trabajo y Previsión, y de Gobernación), bien para lograr controlar el mercado orillando a la contraparte (esta fue la actitud de la banca privada a través del Consejo Superior Bancario) o bien, para asentarse en el sistema financiero y poder realizar otras operaciones bancarias que les estaban vedadas (como fue la pretensión de las cajas de ahorros y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros).

La forma en que el sector financiero gana competencia ha evolucionado siempre en función de las circunstancias económicas, las cuales van de focalizar la atención en lograr la superioridad cuantitativa a fijar el interés en obtener una mejora cualitativa basada en las estrategias, en la gestión de productos y en la innovación financiera (Winton, 1997). Esto implica que la mejora de la competitividad mediante cuota de mercado tiene un límite reconocible. Se ha ido comprobando que el tamaño de un grupo dentro del sistema tiene una importancia marginal para lograr instituciones financieras competitivas (Yokoi-Arai y Naoyuki, 2006). Ho e Ishii (2011) han presentado un modelo espacial de la demanda de los usuarios de depósitos bancarios minoristas, al distinguir entre cajas de ahorros y bancos. De su análisis resulta que los efectos competitivos dentro de las cajas son más fuertes que en los bancos; también para la clientela resultan efectos positivos en aquellos mercados con un número alto de entidades financieras. Conclusiones parecidas se han podido constatar para el caso español (Martínez-Soto y Hoyo-Aparicio, 2019). Un elemento fundamental es que las entidades que concurren desarrollen conocimientos especializados y aporten valor a la estabilidad sistémica del sector financiero, tal como lo hicieron las cajas de ahorros españolas entre 1917 y 1935. Jeon y Lim (2013) han relatado las consecuencias de tales circunstancias entre los bancos comerciales y las cajas de ahorros en Corea, enfrentando las hipótesis competencia-fragilidad (Allen y Gale, 2001; Hellmann, Murdock y Stiglitz, 2000; Keeley, 1990) y competencia-estabilidad (Boyd, Nicolo y Jalal, 2006), lo que muestra 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.

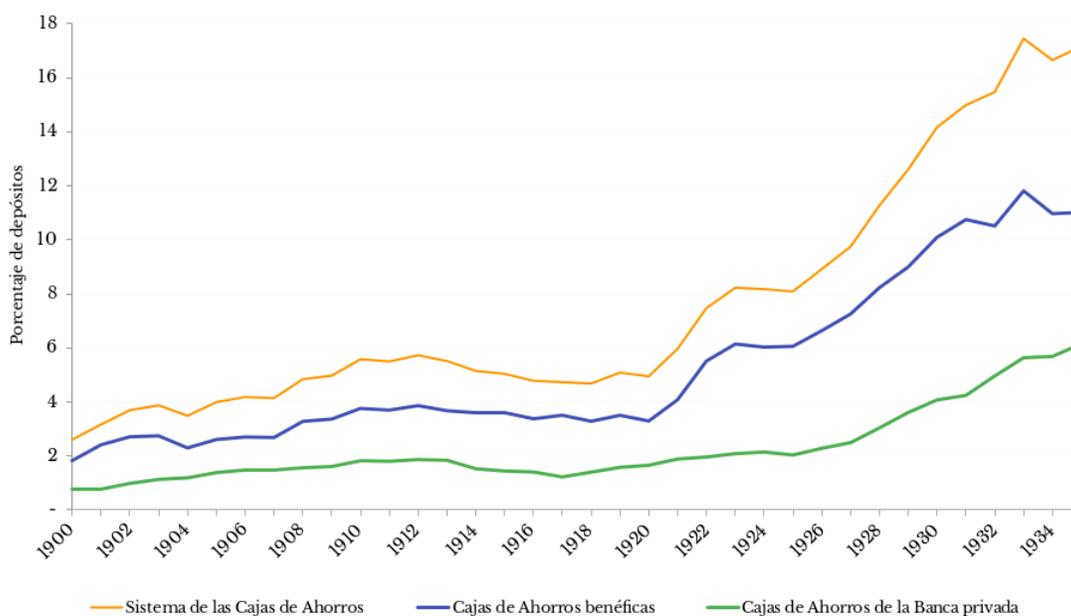
El artículo describe la competencia que la banca privada llevó a cabo en España respecto a la actividad de las cajas de ahorros benéficas cuando inició su proceso expansivo, en especial a partir de 1921. Se describen las estrategias que se pusieron en marcha y los resultados que cada sector enfrentado 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 no logró dominar este segmento minorista del mercado financiero, a pesar de haber contado con el apoyo del Consejo Superior Bancario y su influencia sobre el Ministerio de Hacienda, ni con su expansión por medio de absorciones y apertura de sucursales y agencias.

#### 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, de exponencial evolución, en términos de su participación en el PIB, fue relevante en la economía financiera española del primer tercio del siglo xx (véase gráfica 1). 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 lo que alentó la competencia entre cajas de ahorros benéficas y banca privada por ir controlando una mayor cuota de mercado en este segmento del mercado financiero. También, a esta rivalidad contribuyó que las cajas de ahorro benéficas habían comenzado a introducirse en el terreno operativo de los bancos ante el desbordamiento de la capacidad de los montes de piedad para gestionar el incremento de los depósitos de las propias cajas.

Gráfica 1. Participación porcentual del ahorro minorista en el PIBcf de España, 1900-1935



Nota: 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.

Fuentes: para PIBcf, Prados de la Escosura (2003, pp. 286-289); para cajas de ahorros benéficas, Martínez-Soto y Cuevas-Casaña (2004) y para cajas de ahorros bancarias, Martínez-Soto y Hoyo-Aparicio (2019).

El tratado de París del 10 de diciembre de 1898, que puso fin a la guerra hispano-cubano-estadunidense, significó la liquidación de los restos del imperio colonial español, trajo como consecuencia inmediata una enorme afluencia de capitales en la búsqueda de un rápido acomodo en la, hasta entonces, metrópoli, 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 se hallaba su sede social (Banco de Bilbao, 1957; Banco Hispano Americano, 1952; Belford, 1979; Ceballos, 1925-1926; Muñoz, 1978; Pueyo, 2006; Roldán y García, 1973).

Ante este empuje de la banca privada, el sector de cajas benéficas no permaneció quieto, también emprendió una apreciable expansión. Su número pasó de 50 entidades en 1900 a 133 en 1930 y de unos depósitos en la primera fecha de 179 200 000 de pesetas a 3 976.5 millones de pesetas en 1935 (Martínez-Soto y Cuevas-Casaña, 2004). Estos datos reflejan lo provechoso que

para el desempeño de este tipo de establecimientos fue la Ley de Cajas de Ahorro de 1880, la cual proporcionó las bases que facilitaron una gran capacidad de captación de depósitos entre las clases populares y medias, así como el inicio de una labor crediticia que les fue convirtiendo en un agente financiero considerable. 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 conformaban bajo el patronato del Ministerio de Gobernación.

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 llegó a contabilizar hasta 26 tipologías diferentes de cuentas, incluidas las cuentas corrientes y de captación de ahorro mutualista (Forniés, 1989, pp. 287-288; Martínez-Soto y Cuevas-Casaña, 2004). 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 (Lana, 2007; Maluquer de Motes y Llonch, 2005; Pérez, 2006; Martínez-Soto, Pérez de Perceval y Martínez, 2017). Las necesidades de estos agentes económicos, en especial 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 (“El ahorro popular en España”, 12 de mayo de 1905, p. 796). 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 en los balances anuales hasta 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 al 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 y desde esta última fecha hasta febrero de 1936, respectivamente).

---

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 (Pons, 2022).

Una pieza decisiva que impulsó esta ley fue la de crear un organismo, el Consejo Superior Bancario, 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 inscribieran. 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, etcétera.

En su actuación, el nuevo organismo demostró, con el tiempo, cierta tendencia hacia la cartelización de la banca privada e ideó todo un sistema de pignoración automática, el cual 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, este organismo logró que se aprobasen normas que restringían la competencia –que afectaron 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 habituada 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 del 13 de junio de 1922 (*Gaceta de Madrid*, 16 de junio de 1922, p. 167; Reglamento, 1921, pp. 979-984), la banca privada estaba ya en condiciones de presentar un frente común en la defensa de sus gremiales intereses ante el Estado y, en específico, ante el Ministerio de Hacienda. Para llevar a cabo la gestión de este organismo, con el cargo de secretario general, se buscó a un académico de prestigio, Francisco Bernis, 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, es decir, el mercado minorista

del ahorro. La primera manifestación explícita de este objetivo fue el artículo publicado por Bernis (1924) donde presentaba las ideas básicas que sustentaban la crítica del sector bancario al desempeño de las cajas benéficas en el sistema financiero y proponía la orientación que debería tener la nueva normativa reguladora de todas ellas.

Bernis (1924) enfatiza cómo desde junio de 1922 (*Gaceta de Madrid*, 25 de junio de 1922, p. 180; Real orden del Ministerio de Hacienda, 1922), 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 (*Gaceta de Madrid*, 23 de septiembre de 1922, p. 266; real orden del Ministerio de Hacienda, 1922).<sup>1</sup> A ello se unió que, entre enero y mayo de 1923, el Consejo Superior 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 dicho artículo, el Consejo Superior estaba considerando establecer una regla de liquidez para la banca inscrita. Por tanto, en atención a toda esta regulación, lo que proponía Bernis era que el resto de los establecimientos de crédito y ahorro también se vieran afectados por este mismo carácter regulatorio y, en especial, las cajas de ahorros benéficas.

Su especial fijación en las cajas benéficas quedaba justificada en 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 –por encima del valor que alcanzaban 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 549 000 000. La banca privada gestionaba 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 Bernis, estos datos mostraban que ninguna política regulatoria bancaria que se preciera podía permitirse prescindir de no incluir las cajas de ahorro benéficas.

Pues bien, a pesar de esta relevancia, Bernis, secretario general del Consejo Superior Bancario, enfatizó 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 el secretario general, era imposible conocer la “manera de ser” de todas ellas al carecerse de una estadística oficial, pues hasta entonces solo estaba disponible la que realizaba el Monte de Piedad y la Caja de Ahorros de Madrid y esta última solo permitía una mera aproximación.

En su análisis, Bernis 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 caracterizaba 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 y que careció de un reglamento operativo hasta 1916– y una copiosa serie de medidas representada 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 Bernis,

<sup>1</sup> Modelo de balance al 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.

uno de los principales problemas residía en lo diverso de estas entidades.<sup>2</sup> Había desde cajas con varios cientos de millones de pesetas en su saldo hasta otras con unos pocos millares de pesetas; también se diferenciaban según la necesidad social que atendían, es decir, 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 era aún 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 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 (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Comparaciones entre los tipos de interés fijados por el Consejo Superior Bancario y los intereses pagados por las cajas de ahorros benéficas 1923-1924 (porcentaje)

<i>Tipos de operaciones</i>					
<i>Libretas ordinarias de ahorro a la vista con ocho días de preaviso</i>		<i>Libretas ordinarias de ahorro con plazos mayores o características limitativas</i>		<i>Cuentas corrientes a la vista</i>	
<i>CSB</i>	<i>Cajas benéficas</i>	<i>CSB</i>	<i>Cajas benéficas</i>	<i>CSB</i>	<i>Cajas benéficas</i>
3.5	3.5/4	4	3.75/4.5	2.5	2.75-3

Nota: CBS = Consejo Superior Bancario.

Fuente: para los tipos fijados para la banca privada por el Consejo Superior Bancario, véase Bernis (1924, p. 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, véase Confederación Española de Cajas de Ahorro (1987).

Otro aspecto preocupante para Bernis era el de 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 aplicables eran las mismas para todas, aunque se encontraban en un estado de elaboración imperfecta y de expresión equívoca. Esta constatación le motivó 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

<sup>2</sup> Bernis 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 de previsión* (1919).

daban lugar a exenciones tributarias muy dispersas en las leyes fiscales y a un copioso repertorio aplicado con toda liberalidad (véase cuadro 2). El argumento del secretario general del Consejo Superior Bancario insistía en considerar 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. Bernis 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.

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, puesto 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.

Bernis 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” (Bernis, 1924, p. 3). En su opinión, la Caja Postal de 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. *a)* 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 cumplía la condición benéfica y la normativa de derecho administrativo que le hacía acreedor de la exención fiscal. *b)* La evolución que había sufrido un numeroso grupo de estas entidades lo había llevado a tomar, cada vez más, las características de los bancos o de los establecimientos de crédito organizados por corporaciones de derecho público, con lo que no cuadraba en los preceptos promulgados sobre las cajas de ahorros. *c)* Generar 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. *d)* Tal normatividad 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. *e)* La clasificación de las cajas benéficas se debería de hacer atendiendo 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, este programa 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 cumplieren 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, impulsada 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 del 9 de abril de 1926 elaborado por el Ministerio de Trabajo y a cargo de 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.

#### LA REGULACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO BENEFICAS Y EL RECRUECIMIENTO DEL CONFLICTO CON LA BANCA PRIVADA EN 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 del 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. Lo que el legislador gubernamental 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 (Comín, 2008, p. 86; Martínez-Soto y Cuevas-Casaña, 2004).

Cuadro 2. Condiciones de las exenciones fiscales otorgadas a las cajas de ahorros benéficas

Exenciones	Condiciones							Aplicaciones de los capitales benéficos exclusivamente a préstamos pignoraticios y no hacerse distribución de beneficios a los fundadores
	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 piedad y caja de ahorros	
Territorial								
Industrial								
Utilidades segunda tarifa								
Derechos reales: adquisiciones								
Derechos reales: préstamos hipotecarios								
Derechos reales: personas jurídicas								
Timbre: libros								
Timbre: recibos								

Fuente: Bernis (1924, p. 3).

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 obligatorio en valores públicos (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.

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 Echevarría 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 de España. En su razonamiento, consideraba necesaria la regulación para que las cajas benéficas, en especial las cajas municipales y provinciales vascas, se viesan obligadas a abandonar el “terreno bancario en el que operan”. Denunciaba que en estos establecimientos se realizaban operaciones tales como apertura de cuentas corrientes, préstamos con garantía personal, pignoraticia 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. Echevarría acusaba a las cajas benéficas de tener un afán de lucro propio de los bancos y, en consecuencia, ajeno al carácter de instituciones benéficas, puso 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 (Asociación de Bancos y Banqueros del Norte de España, 1926). 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 Española de Cajas de Ahorros Benéficas (CECAB).<sup>3</sup> 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, 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 versus 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 (Ceballos, 1929, p. 577). Como no obtuvieron el respaldo que esperaban con sus propuestas, emprendieron una vía alternativa, enviando una carta muy dura al ministro de Hacienda con fecha del 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.<sup>4</sup> 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, 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 pudiera desempeñar una amplia gama de operaciones financieras (Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona, 1925). 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

<sup>3</sup> Aprobada en *Gaceta de Madrid* (29 de septiembre de 1928). Sobre la historia de la CECAB son de obligada referencia los trabajos de Forniés (1989) y Comín (2008).

<sup>4</sup> El texto completo se puede consultar en los anexos de la Memoria de la CECAB de 1928.

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 (Valdaliso, 2007).

La legislación para la regulación de las cajas durante el periodo primorriverista se cerró con la promulgación del Estatuto General del Ahorro Popular del 21 de noviembre de 1929 (*Gaceta de Madrid*, 1 de diciembre de 1929, pp. 1362-1412), que colmó 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 cifras tope 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 las 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.

La CECAB consideraba que el nuevo estatuto mejoraba la situación de partida pues, en tanto que definía la especificidad de las cajas benéficas, sancionaba una inspección oficial de las entidades encomendadas al Ministerio de Trabajo, lo que implicaba 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.

#### EL CONFLICTO EN LOS AÑOS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA, 1931-1935

Con la llegada del nuevo régimen político, el gobierno provisional, por decreto de 1 de junio de 1931, suspendió la mayor parte del articulado del estatuto de 1929 (*Gaceta de Madrid*, 2 de junio de 1931, p. 1125).<sup>5</sup> 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 1931 de regulación de los montes de piedad fue la primera pieza de esta iniciativa, que provocó efectos contrarios a los deseados (*Gaceta de Madrid*, 11 de julio de

<sup>5</sup> 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.

1931, pp. 309-310), 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 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 –con el Ministerio de Hacienda incluido– para trabajar en una propuesta que tuviera en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley de Ordenación Bancaria de 26 de noviembre de 1931. El resultado se plasmó cuando el gobierno social-azañista, el 14 de marzo de 1933, 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 (*Gaceta de Madrid*, 16 de marzo de 1933, pp. 2011-2012; 17 de marzo de 1933, pp. 2034-2038). 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, ya 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 (Belford, 1979; *Boletín*, junio, septiembre, 1934). 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, lo que moderaba 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 1933 (*Gaceta de Madrid*, 17 de marzo de 1933, p. 2035), 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* para diferenciarlas del resto de entidades de ahorro, dotándolas del carácter de instituciones benéfico-sociales bajo el protectorado oficial del Ministerio de Trabajo. Se las consideraba como elementos auxiliares de ese ministerio, por lo que disfrutaban 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. 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”.<sup>6</sup> Ninguna otra entidad o empresa no inscrita podía utilizar esa denominación en su razón social, modelaje y anun-

<sup>6</sup> Decreto de 14 de marzo aprobando el Estatuto, que se inserta, para las Cajas Generales de Ahorro Popular. *Gaceta de Madrid* (17 de marzo de 1933, p. 2036).

cios 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 (*Gaceta de Madrid*, 27 de julio de 1933, p. 613). En ella contempló el 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. Consideró 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, puesto 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 1934 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 (Comín, 2008, p. 152).

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 actuación,<sup>7</sup> 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 (*Boletín*, 1934, pp. 15-23).

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 Previsión (*Gaceta de Madrid*, 15 de junio de 1933, p. 2011) 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 España y las cajas generales de ahorros confederadas se adaptarían al cuadro de intereses acordado. En diciembre (*Gaceta de Madrid*, 31 de diciembre de 1934, p. 365), en otro avance para abaratar el dinero, el ministro de Trabajo anunciaba otro acuerdo con el Consejo Superior Bancario y la CECAB para reducir los tipos de interés máximos y, nuevamente,

<sup>7</sup> 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, véase Fernández (2005, pp. 69-70).

procedía de igual manera 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 (véase cuadro 3).

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

	<i>Julio,</i> <i>1933</i>	<i>Diciembre,</i> <i>1934</i>	<i>Diciembre,</i> <i>1935</i>
<i>Producto</i>	<i>Tipos anuales (porcentajes)</i>		
Cuentas corrientes a la vista	2	1.5	1.25
Imposiciones de ahorro a plazo de tres meses	3.5	3	2.5
Libretas ordinarias de ahorro, de cualquier clase, tuviesen o no condiciones limitativas	3.5	3	2.5
Imposiciones a seis meses	3.6	3.6	2.5
Imposiciones a doce meses o más	4	4	3

Fuentes: *Gaceta de Madrid* (15 de julio de 1933, p. 2011; 31 de diciembre de 1934, p. 365; 14 de diciembre de 1935, 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 obligación de diferenciar entre libretas de ahorros y cuentas a plazo fijo. En estas 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 (Acta, 1935). 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 (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 (*Gaceta de Madrid*, 2 de julio de 1934, p. 38), en su artículo 43, daba traslado a 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, asunto 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, lo que resultó en la creación de 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 la CECAB tendría presencia en este.

El gobierno emitió un decreto el 3 de mayo de 1935<sup>8</sup> 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 de 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 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 la antigua pretensión del Consejo Superior Bancario para que las cajas benéficas pasasen a estar controladas por el Ministerio de Hacienda, puesto 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.

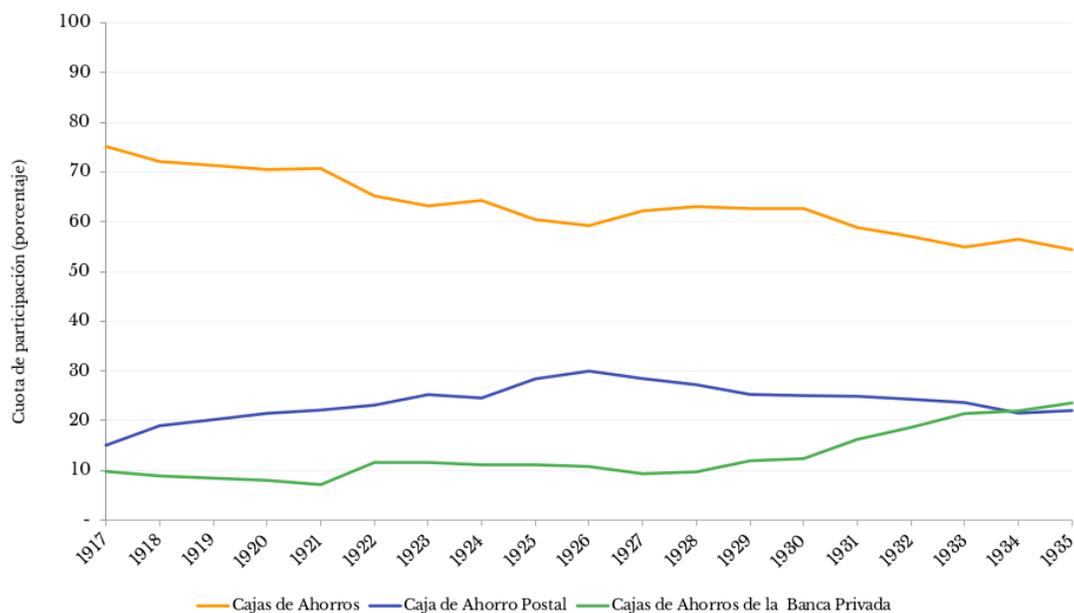
#### CONCLUSIONES

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 redujo a partir de 1921 con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y la puesta en marcha del Consejo Superior Bancario en 1922, lo cual facilitó el proceso de expansión geográfica bancaria a través de la creación de sucursales y agencias por todo España, en especial 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 este tipo de depósitos de ahorro 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, en confrontación con el Consejo Superior Bancario y en la búsqueda constante de la estabilidad perdida por sus entidades afiliadas ante el acoso de la banca privada, que con su expansión territorial estaba en condiciones de combatir por este tramo del mercado financiero.

Finalmente, la banca privada, a pesar de contar con el apoyo del Consejo Superior Bancario y del Ministerio de Hacienda, así como de su expansión por medio de absorciones y apertura de sucursales, no logró acaparar el mercado minorista de ahorro, aunque sí aumentó su cuota dentro de este mercado desde 1929 a 1935. El sector de cajas de ahorro benéficas gestionó de media para todo el periodo aquí considerado 63.7 % del capital registrado en este tipo de depósitos frente al 12.85 % de la banca privada (véase gráfica 2).

<sup>8</sup> 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 el seno del gobierno sobre esta cuestión (*Gaceta de Madrid*, 5 de mayo de 1935, p. 1042).

Gráfica 2. Cuota del mercado minorista de ahorro en España por los distintos grupos financieros que actuaron en él, 1917-1935 (porcentaje del capital)



Fuentes: elaborado con base en Martínez-Soto y Cuevas-Casaña (2004, Cajas de Ahorros Benéfica y Caja Postal de Ahorros) y Martínez-Soto y Hoyo-Aparicio (2019, Cajas de Ahorros de la Banca privada).

#### LISTA DE REFERENCIAS

- Acta de las Sesiones de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros Benéficas de España (mayo de 1935). Archivo de la Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Allen, F. y Gale, D. (2001). *Comparing financial systems*. MIT Press.
- Allen, F. y Gale, D. (2004). Competition and financial stability. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 36(3b), 453-480. <https://doi.org/10.1353/mcb.2004.0038>
- Asociación de Bancos y Banqueros del Norte del Norte de España. (1926). *Escrito con que la Asociación de Bancos y Banqueros del Norte del Norte de España acude a la información abierta por el Ministerio de Trabajo por R. O. de 7 de agosto de 1926*.
- Banco de Bilbao. (1957). *Un siglo en la vida del Banco de Bilbao. Primer centenario (1857-1957)*. Autor.
- Banco Hispano Americano. (1952). *El primer medio siglo de su historia*. Imprenta Maestre.
- Beck, T., Jonghe, O. y Schepens, G. (2013). Bank competition and stability: Cross-country heterogeneity. *Journal of Financial Intermediation*, 22(2), 218-244. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2012.07.001>
- Belford, N. (1979). El sistema bancario durante la dictadura de Primo de Rivera. *Cuadernos Económicos de ICE*, 10, 227-266.
- Bernis, F. (1924). Notas para estudiar en España la manera de perfeccionar y diferenciar las Cajas de Ahorros. *Boletín del Consejo Superior Bancario*, 1-6.

- Boyd, J. H., Nicolo, G. D. y Jalal, A. M. (2006). *Bank risk-taking and competition revisited: New theory and new evidence* (Working paper No. WP/06/297; IMF Working papers). International Monetary Fund.
- Cabana, F. (1966). El punt d'arrencada de la gran Banc espanyola. *Revista Econòmica de 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*. Autor.
- Ceballos, J. G. (1925-1926). *Historia económica, financiera y política de España en el siglo XX* (vol. 4). El Financiero.
- Ceballos, J. G. (1929). *Las Cajas de Ahorros benéficas de España*. El Financiero.
- Claessens, S. (2009). Competition in the financial sector: Overview of competition policies. *The World Bank Research Observer*, 24(1), 83-118. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkp004>
- Comín, F. (2008). *Historia de la cooperación entre las cajas: la Confederación Española de Cajas de Ahorros (1928-2007)*. Alianza.
- Comín, F. (2011). Las cajas de ahorros: 1900-1975. En J. L. Malo de Molina & P. Martín (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español* (pp. 163-200). Alianza.
- Confederación Española de Cajas de Ahorro. (1987). *Historia cuantitativa de las Cajas de Ahorro españolas en 1928-1935* (vols. 1-3). CECA.
- El ahorro popular en España. (1905, mayo 12). *El Economista*, 796.
- Fernández, E. (2005). Las Cajas de Ahorros en la prensa económica (1923-1936). *Papeles de Economía Española*, 105/106, 66-79.
- Forniés, J. F. (1989). *Las Cajas de Ahorros españolas en una etapa crucial de su historia, 1926-1939*. Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Hellmann, T. F., Murdock, K. C. y Stiglitz, J. E. (2000). Liberalization, moral hazard in banking, and prudential regulation: Are capital requirements enough? *American Economic Review*, 90(1), 147-165. <https://doi.org/10.1257/aer.90.1.147>
- Ho, K. e Ishii, J. (2011). Location and competition in retail banking. *International Journal of Industrial Organization*, 29(5), 537-546. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2010.11.004>
- 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, 253-272. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2013.10.003>
- Keeley, M. C. (1990). Deposit insurance, risk, and market power in banking. *The American Economic Review*, 80(5), 1183-1200. <https://www.jstor.org/stable/2006769>
- Lana, J. M. (2007). El poder de compra de jornaleros y criados. Salarios reales y mercados de trabajo en la Navarra rural, 1781-1936. *Investigaciones de Historia Económica*, 3(7), 37-68. [https://doi.org/10.1016/S1698-6989\(07\)70183-2](https://doi.org/10.1016/S1698-6989(07)70183-2)
- Maluquer de Motes, J. y Llonch, M. (2005). Trabajo y relaciones laborales. En C. Barciela López, A. Carreras y X. Tafunell (eds.), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX* (pp. 1156-1245). Fundación BBVA.
- Martín, P. (1985). Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844-1935. En N. Sánchez-Albornoz (ed.), *La modernización económica de España: 1830-1930* (pp. 121-146). Alianza.
- Martín, P. (2011). La banca en España entre 1900 y 197. En J. L. Malo de Molina & P. Martín (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español* (pp. 117-162). Alianza.
- Martínez, M. A. (1996). *Gipuzkoa en la vanguardia del reformismo social: beneficencia, ahorro y previsión (1876-1936)*. Fundación social y cultural Kutxa.

- Martínez-Soto, Á. P. (2000). Las Cajas de Ahorros españolas en el siglo XIX: entre la beneficencia y la integración en el sistema financiero. *Revista de Historia Económica*, 18(3), 585-628. <https://doi.org/10.1017/S0212610900008740>
- Martínez-Soto, Á. 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*, 22(1), 65-110. <https://doi.org/10.1017/S0212610900010879>
- Martínez-Soto, A. P., Cuevas-Casaña, J. y Hoyo-Aparicio, A. (2005). La historia de las cajas de ahorros. Una perspectiva institucional y regional (1830-2004). *Papeles de Economía Española*, 105/106, 6-15. <https://www.funcas.es/revista/historia-de-las-cajas-de-ahorros-nuevas-perspectivas-noviembre-2005/>
- Martínez-Soto, Á. P. y Hoyo-Aparicio, A. (2019). El ahorro minorista de la banca privada española, 1900-1935. *Revista de Historia Industrial*, 28(75), 65-95. <https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/353914>
- Martínez-Soto, Á. P., Pérez de Perceval, M. Á. y Martínez, J. E. (2017). Salarios y organización del trabajo en la minería del sureste español, 1850-1936. *Revista de Historia Industrial*, 26(69), 49-79. <https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/334451>
- Muñoz, J. (1978). La expansión bancaria entre 1919 y 1926: la formación de una banca nacional. *Cuadernos Económicos de ICE*, 6, 98-162.
- Pérez, P. M. (2006). Poder adquisitivo y calidad de vida de los trabajadores vizcaínos, 1876-1936. *Revista de Historia Industrial*, 103-142. <https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/63714>
- Pons, M. A. (2022). La LOB de 1921 y la regulación del sistema bancario. En P. Martín-Aceña & E. Martínez-Ruiz (eds.), *100 años de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921* (pp. 61-74). Banco de España.
- Prados de La Escosura, L. (2003). *El progreso económico de España: 1850-2000*. Fundación BBVA.
- Pueyo, J. (2006). *El comportamiento de la gran banca en España: 1921-1974*. Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/7386>
- Real orden del Ministerio de Hacienda (1922, 21 de septiembre). *Gaceta de Madrid*.
- Reglamento para el cumplimiento del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria (1921, 26 de diciembre). *Gaceta de Madrid*.
- Rú, D. (1920). El capital bancario de España. *Revista de Economía y Hacienda*, 1021.
- Roldán, S. y García, J. L. (1973). *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920* (vols. 1-2). Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- Stiglitz, J. E. (1989). Imperfect information in the product market. *Handbook of Industrial Organization*, 1(1), 769-847. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1573-448X\(89\)01016-2](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S1573-448X(89)01016-2)
- Tabak, B. M., Fazio, D. M. y Cajueiro, D. O. (2012). The relationship between banking market competition and risk-taking: Do size and capitalization matter? *Journal of Banking & Finance*, 36(12), 3366-3381. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2012.07.022>
- Tedde, P. (1974). La banca privada española durante la Restauración. En G. Tortella (ed.), *La banca española en la Restauración* (vol. 1, pp. 374-446). Banco de España.
- Tedde, P. y Tortella, G. (1974). Censos y balances normalizados de los bancos privados españoles (1874-1914). En G. Tortella (ed.), *La banca española en la Restauración* (vol. 2, pp. 212-489). Banco de España.
- Valdaliso, J. M. (2007). *Bbk (1907-2007): cien años de compromiso con el desarrollo económico y el bienestar de Bizkaia*. Fundación Bilbao Bizkaia Kutxa.

- 
- Winton, A. (1997). Competition among financial intermediaries when diversification matters. *Journal of Financial Intermediation*, 6(4), 307-346. <https://doi.org/10.1006/jfin.1997.0226>
- Yokoi-Arai, M. y Naoyuki, Y. (2006). *Concept of Competitiveness in the Financial Sector*. Financial Research and Training Center.

*Hemerografía*

*Boletín del Consejo Superior Bancario* (febrero, junio, septiembre, 1934). Madrid, España.

*Gaceta de Madrid* (años 1922-1935). Madrid, España.