

## Modernización e internacionalización de la banca española: la integración en el Mercado Común Europeo

*Modernization and internationalization of Spanish banking sector: the integration into the European Common Market*

Guillermo GARCÍA CRESPO  
Universidad Carlos III

### RESUMEN

Este artículo examina desde la perspectiva del sector financiero las negociaciones entre España y la CEE que culminan con la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985. En el marco de análisis de las implicaciones para la Banca de la integración, se estudia la trayectoria histórica de este sector en España desde el siglo XIX, junto con la evolución de la legislación española y europea en este ámbito. La interpretación que los banqueros españoles hicieron de la integración en la CEE estuviera determinada por una estimación de los cambios y las ventajas que podrían derivarse de este paso crucial frente a la estructura histórica del sistema financiero español.

### PALABRAS CLAVE

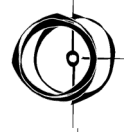
Unión Europea; España; industria financiera; Transición a la democracia; Franquismo.

### ABSTRACT

Based on an historical economic perspective, this paper examines the negotiations between Spain and the Community in the 1980s that ended with the Accession Treaty being signed on 12 June 1985, with an analysis of its repercussions on the financial sector. For this purpose, this study aims to analyze the historical trajectory of the Spanish banking industry since the 19<sup>th</sup> century, and the evolution of European Union and Spanish regulation. The Spanish bankers' interpretation of integration within the EEC was determined by a rational estimate of the changes and advantages that could result from this crucial step for the bank industry.

### KEYWORDS

European Union; Spain; bank industry; Transition to democracy; Francoism.



**CÓMO CITAR/ HOW TO CITE:** Guillermo GARCÍA CRESPO, “Modernización e internacionalización de la banca española: la integración en el Mercado Común Europeo”, *Rubrica Contemporanea*, vol. XIII, n. 26 (2024), pp. 43-63.



Artículo recibido el 24-1-2024 y admitido a publicación el 31-3-2024.

El sistema financiero español mantenía a las puertas de su ingreso en Europa un elevado grado de resistencia frente a la concurrencia exterior. No se trataba de un caso aislado: la mayor parte de los sectores españoles de la industria y los servicios presentaba antes de la adhesión el 1 de enero de 1986 unos niveles de protección muy superiores frente a sus competidores extranjeros, situación que aún contrastaba más con respecto a las empresas de los países que formaban la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

En un estudio realizado con ocasión de la primera década de España en calidad de Estado miembro de la Unión Europea, la CEOE se felicitaba de que la integración hubiese permitido “poner punto final a una larga historia de paternalismo de Estado, de proteccionismos, intervencionismos y actuaciones públicas poco propicias al desarrollo competitivo de las empresas privadas españolas”<sup>1</sup>. Si aplicásemos esta visión a las instituciones financieras españolas, podríamos concluir que la larga vigencia del entramado proteccionista, lejos de ser un freno al desarrollo del sector, había sido una de las claves de su éxito y de la buena situación con la que afrontó su incorporación al Mercado Común. No en vano, la prolífica historia del proteccionismo en España venía de tiempo atrás y constituía una de las bases de lo que se conoce desde finales del siglo XIX como la *economía castiza*<sup>2</sup>.

Desde una perspectiva histórica, Pablo Martín Aceña ha identificado 5 etapas claves en la conformación del sistema financiero español, un recorrido que, gracias a un marco regulatorio propicio, permitió al sector alcanzar a finales del siglo XX la madurez necesaria para competir con garantías en los mercados internacionales. En retrospectiva, el primer avance significativo tuvo lugar durante el Bienio Progresista (1854-1856), cuando las Cortes sancionaron la Ley de Bancos de Emisión y la Ley de Sociedades de Crédito, dos normas diseñadas para “regular el sector bancario hasta entonces ajeno a cualquier control público” y que permitieron en los siguientes años la proliferación de un elevado número de entidades<sup>3</sup>.

A esta primera fase expansiva, siguió un período de intensa crisis en el último tercio del XIX, donde la “estructura de crédito quedó prácticamente desarbolada”<sup>4</sup>, por lo que el balance global en el siglo XIX nos deja la conclusión de una “transición incompleta” del sector bancario. Este relativo atraso al finalizar la centuria se muestra al constatar la “abrumadora importancia relativa que conservaba el Banco de España”, teniendo en cuenta que “sus cuentas corrientes eran el 75 por 100 del total bancario”<sup>5</sup>.

Las dos primeras décadas del XX registraron un fuerte avance de la banca en un contexto económico favorable, al que contribuyó la neutralidad de España en la Primera Guerra Mundial y las reformas del ministro de Hacienda, Raimundo Fernández-Villaverde. Continuó la apertura de sociedades, pero ahora con una dotación de capital más elevado para afrontar el fuerte crecimiento del volumen de negocio. En estos años, hicieron su aparición en escena firmas con un gran protagonismo en las décadas

---

1. CEOE, “Diez años de España en la Unión Europea”, *Informes y Estudios*, 74-1 (1996), pp. 1-91: 9.

2. Juan VELARDE, “El inicio de la economía castiza española: la economía de la Regencia”, *Arbor*, 160 (1998), pp. 183-213, <https://doi.org/10.3989/arbor.1998.i630.1743>.

3. Pablo MARTÍN-ACEÑA, “La conformación histórica de la industria bancaria española”, *Mediterráneo económico*, 8 (2005), pp. 21-44: 22.

4. *Ibidem*, p. 25.

5. Gabriel TORTELLA y Clara NÚÑEZ, *El desarrollo de la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1998, p. 148.

siguientes, como el Banco Español de Crédito, el Hispano-Americano, el Central o el Banco de Vizcaya. La reorientación geográfica del sector, ahora concentrado en Madrid y Bilbao, se relacionaba con otro fenómeno: la decadencia que sufría la banca catalana desde finales del XIX, que culminaría con la quiebra en 1920 del primer banco comercial privado español, el Banco de Barcelona. Las causas de este desmantelamiento deben buscarse en una apuesta insuficiente por las entidades mixtas junto con la “menor inclinación del empresario catalán (en especial el textil) a pedir préstamo (‘un trago humillante’)”<sup>6</sup>. Se trata de un proceso inverso al que seguirá la industria del crédito en el País Vasco, donde se “estableció firmemente durante el último cuarto del siglo XIX”, con una “inclinación por las actividades de tipo mixto, de ayuda y compenetración con la gran empresa”.

Esta fase exitosa se cerraría en la primera posguerra mundial con la reaparición de problemas de liquidez y solvencia en varias entidades y la aprobación de la Ley de Ordenación Bancaria (1921), norma que iba a tener un gran impacto en la industria financiera. Uno de sus impulsores, Francesc Cambó, titular de la cartera de Hacienda y destacado hombre de negocios, advertía que “la industria bancaria [...] por su naturaleza no puede ser una industria absolutamente libre”. Entre otras disposiciones, la ley acrecentaba el papel del Estado en el Banco de España, entidad que ya contaba con el monopolio de la emisión desde 1874 y que ahora adquiriría las características propias de un banco central<sup>7</sup>. También creaba un organismo corporativo, el Consejo Superior Bancario (CSB), al que se adherían de manera voluntaria los banqueros. El CSB estaba llamado a desempeñar en los siguientes años una importante labor de mediación entre los operadores privados, el Banco de España y el Gobierno. Lo que no resolvió la ley Cambó fue la situación de las Cajas de Ahorros, que quedaron fuera de la nueva regulación del sector. Estas entidades, nacidas como organizaciones benéficas al amparo de una legislación aprobada en 1835, conocieron una fuerte expansión durante la Restauración, particularmente en Cataluña. Al terminar la Gran Guerra, acaparaban un 20% del negocio de los depósitos<sup>8</sup>.

El siguiente gran salto tuvo lugar durante el primer franquismo. Incluso con anterioridad a la rebelión militar del 17 de julio de 1936, destacados banqueros y hombres de negocios, con Juan March a la cabeza, se habían sumado a la trama golpista contra la República<sup>9</sup>. Más adelante, Franco pudo contar con apoyo financiero para la construcción del Nuevo Estado, en una operación de riesgo para la banca que hallaba su justificación en una futura compensación<sup>10</sup>. No obstante, las autoridades del régimen no pretendían afianzar fórmulas de autorregulación del sector, tan habituales en otras épocas, y dejar en manos de la iniciativa privada la gestión en temas como la competencia en precios y la

6. Ibidem, p. 34.

7. La trayectoria del banco central español desde sus orígenes en Carlos MARTÍNEZ SHAW (dir.), *Una historia del Banco de España*, Madrid, Libros de la Catarata, 2021, y Pablo MARTÍN-ACEÑA (dir.), *150 años del Banco de España*, Madrid, Banco de España, 2006.

8. Véase Francisco COMÍN, “Las cajas de ahorros: 1900-1975”, en José Luis MALO DE MOLINA y Pablo MARTÍN-ACEÑA (eds.), *Un siglo de historia del sistema financiero español*, Madrid, Alianza, 2011, pp. 163-200.

9. La trama civil del golpe en Ángel VIÑAS, *¿Quién quiso la guerra civil? Historia de una conspiración*, Barcelona, Crítica, 2019.

10. Glicerio SÁNCHEZ RECIO, “El franquismo como red de intereses y consolidación del régimen franquista”, en Julio TASCÓN y Glicerio SÁNCHEZ RECIO (coords.), *Los empresarios de Franco*, Barcelona, Crítica, 2003.



fijación de los tipos de interés<sup>11</sup>. De ahí que, en medio del marasmo social y económico provocado por la política autárquica, el régimen se dotase durante la posguerra de un vasto cuadro legislativo que reforzó la intervención del Estado, “hasta el punto de que la práctica totalidad de las operaciones bancarias quedaron sujetas al control de los poderes públicos”<sup>12</sup>. Ahora bien, aunque el dirigismo estatal estaba impregnado de la doctrina del nacionalsindicalismo falangista, que amenazaba con limitar la tradicional autorregulación del sector, no frenó el proceso de concentración de la banca privada. Este se vio además facilitado por un mercado vetado a entidades no inscritas antes de la Guerra Civil, el llamado *statu quo*. Un dato lo corrobora: a la altura de 1960, las cinco entidades más grandes junto con el Banco de Santander “controlaban casi el 70 por ciento de los activos y pasivos del sector”<sup>13</sup>.

Sacando partido de un sistema poco diversificado, donde las Cajas de ahorro estaban sometidas a una reglamentación administrativa más férrea, las perspectivas de negocio del oligopolio bancario en la industria crecieron en estos años, pese a mantener su carácter mixto y una especialización limitada. Estas y otras deficiencias no impidieron a la banca ampliar su presencia en la *economía real*, gracias en buena medida al modelo de sustitución de importaciones de la política autárquica que beneficiaba a los operadores nacionales. La defensa de sus intereses en la industria quedaba garantizada mediante una tupida red de consejeros comunes en los consejos de administración de las empresas participadas. En 1973, la “banca controlaba al menos dos terceras partes de las cincuenta mayores empresas industriales del país”, una presencia que explica que los “siete grandes” de la industria financiera actuasen como “centros de coordinación de intereses empresariales diversos”<sup>14</sup>.

46

El Plan de Estabilización de 1959, y en especial la Ley de Ordenación Bancaria de 1962, marcaron el inicio de la cuarta fase de este itinerario. La reforma en profundidad del sector se hizo bajo el signo liberalizador impulsado por los gobiernos tecnócratas, sin terminar por ello con el celo “ordenancista” que siempre conservó la Administración<sup>15</sup>. A modo de ejemplo, la suavización del *statu quo* permitió la creación de nuevas entidades en estos años (una treintena entre 1963 y 1978)<sup>16</sup>, pero siempre con autorización previa del Ministerio de Hacienda, que en todo momento dispuso de amplias prerrogativas para modificar la política monetaria y financiera. También el Banco de España tenía competencias para establecer en cada ejercicio los márgenes de desarrollo del sector dentro de los llamados *planes de expansión*. La nueva ley introdujo otros cambios que afectaban a la operativa habitual, como el propósito de establecer una clara diferenciación entre banca comercial y banca industrial y de negocios.

El escenario pareció modificarse con el Decreto de 9 de agosto de 1974 donde, entre otras medidas, se estableció la libertad de apertura de oficinas. Pese a tratarse de

---

11. José Luis GARCÍA RUIZ, “Los arreglos interbancarios durante el franquismo”, *Revista de Historia Económica*, 2 (2002), pp. 365-386, <https://doi.org/10.1017/S0212610900009873>.

12. MARTÍN-ACEÑA: “La conformación histórica...”, p. 34.

13. *Ibidem*.

14. Carme MOLINERO, “Empresarios a la búsqueda de partido: las conflictivas relaciones entre la CEOE y el Gobierno de Suárez”, *Ayer*, 120 (2020), pp. 257-282: 259, <https://doi.org/10.55509/ayer/120-2020-10>.

15. José Luis GARCÍA DELGADO, “Notas sobre el intervencionismo económico del primer franquismo”, *Revista de Historia Económica*, 1 (1985), pp. 135-145: 138, <https://doi.org/10.1017/S0212610900013550>.

16. MARTÍN-ACEÑA, “La conformación histórica...”, p. 36.

una apertura controlada, la decisión “dio lugar a una carrera interna entre los siete grandes por ganar posiciones en el ‘ranking’ del sector, lo que llevaría a una dramática expansión del número de oficinas” y a un aumento de los costes que, en virtud de la liberalización de las comisiones decretada en 1972, sufragaron clientes y empresas<sup>17</sup>. Mientras esto sucedía, el fuerte desarrollo económico que vivió España durante los años 1960 atrajo el interés de los principales bancos internacionales, que únicamente podían acceder al mercado crediticio por la vía de las oficinas de representación. Se trataba de una fórmula provisional que no permitía realizar operaciones de banca tales como la concesión de créditos o la captación de pasivo.

Sea como fuere, ni el control estatal ni la extensa regulación durante la dictadura erosionaron la situación de oligopolio en la que vivía instalado el sistema financiero<sup>18</sup>. Los coeficientes obligatorios que el Estado destinaba a sus propias necesidades y a la financiación de sectores privilegiados tenían como contrapartidas las restricciones que, en la práctica, limitaban la creación de nuevos bancos y la prohibición de operar en el territorio nacional a las firmas extranjeras<sup>19</sup>.

A decir verdad, las autoridades del régimen, asesoradas por el Consejo Superior Bancario, convertido en refugio de los banqueros que se sentían incómodos con el intervencionismo sindical<sup>20</sup>, nunca contemplaron la eliminación de las trabas a la competencia y, en la práctica, la modernización en profundidad de la industria del crédito solo se completó tras la entrada de España en las Comunidades Europeas. En todo caso, conviene recordar que la evolución del mercado del crédito durante estas décadas no constituye una pauta diferente frente a otros sectores que mantenían fuertes barreras proteccionistas, y de la misma manera que los intentos de introducir la liberalización y la competencia a partir de los años 1960 reflejaron tanto una orientación hacia modelos de negocio similares a los países del entorno como un movimiento cauteloso frente a la concurrencia extranjera.

No obstante, los intentos por abrir la economía desde 1959 se vieron frenados por la llegada a España de los efectos de la crisis internacional iniciada en 1973. Tras el embargo petrolífero decretado en octubre por los países productores árabes, un escenario marcado por el aumento de los precios y una rápida destrucción del empleo industrial llevó a los gobiernos del período 1974-1976 a extremar la cautela en el terreno económico. La política de compensación puesta en marcha por el Gobierno de Arias Navarro, que evitaba repercutir la factura energética sobre consumidores y empresas, no era sino el reflejo de una actitud defensiva ante el clima de agitación social que amenazaba con poner al régimen contra las cuerdas. En los siguientes años, el mercado interior consiguió mantenerse cerrado gracias a dos factores: las condiciones favorables para España del Acuerdo Preferencial de 1970, que reguló las relaciones comerciales España-CEE hasta la adhesión, y el alineamiento de la política arancelaria española con el

---

17. Sofía A. PÉREZ, “Banca y poder político en España: un análisis a partir de la regulación del sistema financiero”, *Historia y Política*, 9 (2003), pp. 70-94: 72.

18. *Ibidem*, p. 84.

19. Julio ARGÜELLES, “El proceso de concentración de la Banca española entre 1976 y 1996”, *Política y Sociedad*, 29 (1998), pp. 133-149: 134.

20. Secundino GUTIÉRREZ ÁLVAREZ, *Aproximación histórica a las organizaciones empresariales en España, vol. II: Las organizaciones empresariales en la Transición: 1975-1978*, Madrid, Fundación CEIM, 2001, p. 79.



renovado proteccionismo adoptado por los países industrializados en el marco de la onda depresiva iniciada en 1973<sup>21</sup>.

Tras la muerte de Franco, el sector financiero no fue inmune a la inestabilidad política y a las turbulencias económicas que vivió España durante la Transición. La banca se vio obligada a luchar contra una capacidad limitada de ahorro de las familias y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, en paralelo a un deterioro de sus carteras de inversiones y préstamos, sobre todo de valores industriales. Así se explica la crisis de solvencia que sufrieron casi la mitad de los 110 establecimientos de crédito que operaban en España en 1977, a la que también contribuyó el alza de la morosidad empresarial.

La crisis del petróleo desnudó los problemas estructurales que arrastraba la economía española en su conjunto. Así, las frecuentes quiebras de estos años eran el reflejo de una época anterior de inversiones arriesgadas y márgenes excesivos. Los años del éxito desarrollista vieron la aparición de entidades de créditos ineficientes, mientras que las prácticas contables que bordeaban la legalidad se extendían en el sector. Esta situación quedó al descubierto cuando el Banco de España se dotó en los años 1970 de los instrumentos necesarios para abordar la vigilancia de la industria crediticia. Mientras se disparaba el número de entidades con dificultades, el Banco de España impulsó en 1978 la Corporación Bancaria (CB) con el objetivo de sanear los *bancos malos* antes de su reinserción en el mercado. El organismo estaba participado al 50% por la entidad central y la banca privada, aunque la supervisión quedaba en manos de la primera, que se ocuparía de sustituir temporalmente a los órganos de dirección de estos bancos y designar a los nuevos gestores<sup>22</sup>.

48

La crisis favoreció la compra de las entidades de menor tamaño por los grandes grupos y permitió a la gran banca defenderse contra la pérdida de peso en el negocio del pasivo. En 1975, las entidades consideradas grandes habían perdido cuota en el mercado de los depósitos al situarse en el 44,3% (un 33% menos en proporción a la misma actividad en 1950), con un descenso muy acusado en los casos del Hispano Americano y del Banco Español de Crédito. Mientras, la banca media, que contaba con 18 entidades en aquel momento, aumentaba su cifra hasta el 38%. A pesar del grado de concentración que había alcanzado el negocio crediticio en España, este descendió si se compara con otros países (Gran Bretaña o Francia), aunque siguió siendo superior al de Alemania, EEUU o Japón. Detrás de este descenso se combinan una reducción del intervencionismo administrativo y un aumento de la liberalización del sector, aun siendo ambas de menor alcance, junto con la mejor adaptación de las entidades de menor tamaño y las Cajas de Ahorro al negocio del crédito local, que estaba cambiando en los últimos años<sup>23</sup>.

Entre bastidores, el sector financiero español desempeñó un papel significativo en el sistema político de la Transición<sup>24</sup>. Inicialmente, fue un elemento vertebrador del

---

21. Un análisis de las ventajas del Acuerdo Preferencial en Antonio ALONSO y Camilo BARCIA, *El Acuerdo España-Mercado Común*, Madrid, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1970, y Raimundo BASSOLS, *España en Europa*, Madrid, Estudios de Política Exterior, 1995, p. 54.

22. Rafael CASTRO, “La banca francesa en la España del siglo XX”, *Estudios de Historia Económica*, 61 (2012), pp. 1-109.

23. Pedro TEDDE DE LORCA, “La evolución del sistema bancario español en el siglo XX”, en María DE INCLÁN SÁNCHEZ, Elena SERRANO y Ana CALLEJAS (eds.), *Guía de Archivos Históricos de la Banca en España*, Madrid, Banco de España, 2019, pp. 9-54: 27.

24. Guillermo GARCÍA CRESPO, “La democracia del libre mercado: la intervención patronal en el sistema político de la Transición”, *Historia y Política*, 42 (2019), pp. 297-330, <https://doi.org/10.18042/hp.42.11>.

incipiente movimiento empresarial postfranquista, donde participó en el diseño de una organización patronal de ámbito nacional que superase la pasividad mostrada por los empresarios durante la dictadura con respecto a las asociaciones profesionales. La red de intereses que había tejido el sector privado de la banca durante el franquismo le otorgó una posición privilegiada para influir en la esfera política, especialmente en los nuevos partidos del centro-derecha, que pronto iban a depender financieramente de bancos y compañías eléctricas. Los grandes de la banca, de manera consensuada y solidaria, se encargaron de sufragar las crecientes necesidades económicas de los partidos, muy dependientes de la financiación externa. La brecha provocada por la ausencia de normativa sobre la asignación estatal a los partidos y el control de sus cuentas facilitó la penetración en el sistema político de los intereses privados.

A esta tutela tampoco escaparía la organización empresarial de ámbito estatal que nació en el verano de 1977: la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). La nueva organización profesional del sector financiero, la Asociación Española de Banca (AEB), fue un actor relevante en la creación de esta *patronal de patronales*, que nacía de la confluencia entre los sectores empresariales procedentes del aparato sindical del franquismo y la nueva generación que representaba el sector más dinámico e identificado con el renovado pensamiento liberal en Occidente. Pese a todo, pronto se hizo evidente que la CEOE “debía aparecer con las menores vinculaciones posibles con el viejo aparato del sindicalismo vertical”<sup>25</sup>. Este reagrupamiento del empresariado generó grandes expectativas en los ambientes económicos y financieros, significativas incertidumbres en los políticos y no pocas suspicacias en el Gobierno de Adolfo Suárez.

La AEB siempre ha mantenido un perfil propio dentro de la patronal y no han sido pocos los episodios donde se ha dejado sentir con fuerza la voz del representante de la banca en el Comité Ejecutivo de la CEOE. En los primeros años, este papel lo desempeñó a la perfección Rafael Termes, consejero delegado del Banco Popular y presidente de la AEB desde su fundación en 1977 hasta 1990<sup>26</sup>. La influencia de la banca en la CEOE quedaba garantizada a través de dos vías: mediante las empresas participadas, que bien a título individual o a través de las organizaciones sectoriales estaban representadas en el organigrama de la patronal<sup>27</sup>, y, en segundo lugar, gracias a la función de *mecenazgo* de los bancos. No en vano, aquellos primeros años vieron tensiones en la tesorería de la patronal, situación que requería de continuas aportaciones *externas*.

La banca no dejó escapar las posibilidades de interlocución de la CEOE, que comenzaba a explotar con habilidad los márgenes de influencia que permitía el recién inaugurado diálogo social con sindicatos y Administraciones Públicas. Si tradicionalmente y en ausencia de un sistema democrático para la articulación de los intereses económicos, la banca había optado por la presión directa al regulador mediante contactos informales, una vía que nunca ha sido abandonada, el nuevo marco ofrecía una vía más *respetable*, aunque no mucho más transparente, para canalizar sus demandas. Todo ello sucedió sin menospreciar la visibilidad de la CEOE ante la sociedad y su capacidad para crear estados de opinión en importantes sectores de esta. Así se explica la importancia que concedía a esta capacidad persuasiva de la patronal el que fuese su primer presidente, Carlos Ferrer Salat: “En solo cuatro años hemos conseguido, entre todos,

25. Mercedes CABRERA y Fernando DEL REY, *Corporativismo y articulación de intereses económicos en la España contemporánea*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1996, p. 30.

26. Fabián MÁRQUEZ, *José María Cuevas o la aventura de la CEOE*, Madrid, Cinca, 2012, p. 126.

27. *Ibidem*, p. 312.



hacer presente la voz del empresario español, destruir la imagen negativa, y a veces feroz, que se pretendió atribuir a nuestros empresarios [...]. De manera especial quiero destacar nuestra relación con los medios de comunicación social que han contribuido a conformar una imagen más adecuada con nuestra auténtica realidad ante la opinión pública”<sup>28</sup>.

### La regulación del sector financiero en la CEE

La construcción europea cobró un impulso definitivo durante la etapa de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea (1985-1995). Con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE), el 1 de julio de 1987, se pretendía reactivar la integración europea y completar el mercado interior. Este proyecto fue la antesala de otro más ambicioso, la Unión Económica y Monetaria (UEM), que pretendía el desmantelamiento definitivo de las barreras internas a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales entre los Estados miembros de la Unión Europea. Tras sucesivas etapas, la UEM culminaría con la adopción de la moneda única a comienzos del siglo XXI.

Pero a finales de los años 1970, cuando España negociaba las condiciones de su entrada en la CEE, la previsión de construir un verdadero mercado interior no había llegado más allá de la unión aduanera, completada con éxito en 1968; los logros armonizadores en soberanía fiscal eran escasos (lo siguen siendo en la actualidad), mientras que la libre circulación de capitales y personas seguía presentando notables impedimentos. Los países de la CEE mantenían importantes barreras proteccionistas (jurídicas, fiscales, etc.), que favorecían a los operadores nacionales en tanto que alteraban la competitividad de los mercados financieros, y no fue fácil doblegar la autonomía en materia financiera y monetaria de los Estados miembros. Determinados riesgos, como la fuga de capitales o el control de sectores muy sensibles por operadores extranjeros, no alentaban cesiones de soberanía.

Después de tres décadas de escaso desarrollo, el AUE volvió a situar como una meta el Espacio Financiero común. El Tratado de Roma ya preveía la futura integración de los mercados de capitales y servicios financieros, pero desde entonces se habían producido pocos avances en este ámbito, en contraste con la integración en el plano comercial. La legislación comunitaria en materia de banca había avanzado con lentitud desde el Tratado (disposiciones relativas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios en los capítulos 2 y 3, artículos 52 al 66, del Título III “Libre circulación de personas, servicios y capitales”), mientras que las discriminaciones nacionales seguían condicionando en buena medida la posibilidad de crear un *mercado común bancario*. En aquellos momentos, los bancos de los países de la CEE seguían sujetos a la lógica de sus mercados nacionales y pocas entidades presentaban cifras de negocio importantes más allá de sus fronteras, con una presencia a menudo testimonial por la vía de las oficinas de representación<sup>29</sup>.

La unificación de los sistemas financieros comenzó a tomar forma en los años 1970 sobre la base de la armonización de las normativas nacionales que afectaban esencialmente a tres sectores: banca, seguros y mercados de valores. El impulso llegaba en un contexto internacional difícil, marcado por la ruptura del sistema de Bretton Woods en 1971 y el shock petrolero. La crisis monetaria impulsó la creación en 1979 del Sistema

---

28. Discurso de Carlos Ferrer Salat ante la Asamblea de la CEOE, 9-9-1981.

29. Vittorio GRILLI y Giorgio DE GIORGIO, *Integración Financiera y Monetaria europea*, Bilbao, Fundación BBV, 1997, p. 7.



Monetario Europeo (SME), bajo la batuta de los gobiernos francés y alemán. El objetivo a corto plazo era preservar la estabilidad de las monedas europeas de las turbulencias originadas por la decisión de la Administración Nixon de cerrar la ventanilla de la convertibilidad del dólar. Además, los países miembros observaban con preocupación las transformaciones en la industria financiera global, donde la flexibilización de los controles estaba beneficiando la intensificación de los flujos financieros y la interrelación de los mercados internacionales de capitales. Por añadidura, el escenario de crisis llevó a los Estados miembros a reforzar la estabilidad de sus sectores financieros nacionales aumentando el control de los movimientos de capitales.

Mientras la crisis fomentaba las medidas proteccionistas, la Comunidad avanzaba en la dirección opuesta, al alentar la armonización de las normas y el cese de las discrecionalidades que impedían la libre competencia. Los primeros avances para la creación de un marco superador de las restricciones al establecimiento y la libre prestación de servicios en el ámbito bancario llegaron con dos normas comunitarias: la Directiva 73/183/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1973, sobre supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en actividades por cuenta propia de los bancos y otras entidades financieras, y la Directiva 77/780/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio. Ambas representaron “el primer paso de un proceso gradual tendente a la realización de un sistema bancario unitario”<sup>30</sup>.

En lo concerniente a los capítulos sobre el derecho de establecimiento y prestación de servicios, la primera disposición contemplaba la supresión por cada país miembro, que no obstante conservaría su propia normativa, de “toda restricción en materia de establecimiento y de libre prestación de servicios que suponga un trato discriminatorio respecto de los Bancos de otros países de la Comunidad”. En otras palabras, se trataba de eliminar las diferencias entre operadores de distintos países al asegurar que, cualquier sociedad o persona física que realizase una actividad bancaria o de intermediación financiera, lo hiciese en las mismas condiciones que los operadores nacionales. No es necesario recordar que España mantenía muchas de las restricciones a las que apuntaba la directiva, como las autorizaciones especiales para la entrada de bancos extranjeros, la obligación de que la sociedad autorizada a operar en el mercado español esté constituida como tal en España, o determinadas condiciones de reciprocidad.

Sin restar importancia al alcance liberalizador de la citada Directiva, la norma dejaba –a expensas de una futura coordinación– “inalteradas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que, aplicables sin condición de nacionalidad, prohíben a las personas físicas o a las sociedades constituidas bajo ciertas formas el ejercicio de cualquiera de las actividades contempladas por la directiva”<sup>31</sup>. En la práctica, solo resultaban afectadas por la Directiva las discriminaciones basadas en la nacionalidad, pero no así las restantes, una muestra de la cautela que presidió en todo momento la armonización y posterior superación de las legislaciones nacionales.

---

30. Pablo MENÉNDEZ, “La banca extranjera en el derecho español”, *Revista de Administración Pública*, 109, (1986), pp. 141-183: 169.

31. Antonio ORTIZ-ARCE, “Las entidades financieras y de crédito en el marco de la CEE”, *Revista de Instituciones Europeas*, 2 (1981), pp. 367-396: 371.

La segunda norma desarrolló aspectos ya apuntados en la de 1973. En su preámbulo, quedó de manifiesto que la Directiva pretendía “establecer condiciones uniformes de autorización para categorías similares de entes crediticios”<sup>32</sup>; en síntesis, “que cada Estado miembro permita a los Bancos que operan en la Comunidad la apertura de filiales y sucursales en las mismas condiciones y con los mismos derechos que los Bancos nacionales de ese Estado, prohibiendo toda discriminación por razón de la nacionalidad”. Sin embargo, la Directiva siguió dejando un amplio margen de libertad a las legislaciones nacionales, y la voluntad de reducir la acción interventora de los Estados quedó a expensas de una posterior etapa de armonización.

En cuanto a los movimientos de capitales, lo que incluye ciertas prácticas administrativas y la legislación sobre control de cambios, el Tratado de Roma también abría la puerta a su liberalización (capítulo 4, artículos 67 al 73, del Título III “Libre circulación de personas, servicios y capitales”). Sin embargo, las discrepancias existentes entre las distintas delegaciones no permitieron, frente a otras libertades, una redacción más exhaustiva de la propia naturaleza del objeto y del alcance de su liberalización, explicable por el “escaso desarrollo de los intercambios financieros entre países” y por tratarse de una materia sensible de la soberanía nacional<sup>33</sup>.

Esta situación de partida se arrastrará en el desarrollo posterior mediante las Directivas de aplicación del artículo 67. Estas se dirigieron a reforzar la interdependencia con el resto de libertades fundamentales, de modo que la libre circulación de capitales fuese interpretada como condición para el buen funcionamiento de los movimientos del resto de factores. Así, el artículo 5.3. de la primera Directiva de 11 de mayo de 1960 señalaba que las “restricciones a los movimientos de capitales vinculados al régimen de establecimiento de un Estado miembro no son abolidas en virtud de esta Directiva, sino en la medida en que los Estados miembros están obligados a conceder la libertad de establecimiento en ejecución de las disposiciones de los artículos 52 a 58 del Tratado”. Esta primera norma sería modificada dos años más tarde (Directiva de 18 de diciembre de 1962), donde se establecían 4 listas con restricciones para determinados tipos de capitales privados y comerciales, lo que en la práctica dejaba sin liberalizar buena parte de las transacciones, aspecto que favoreció a España cuando negoció las condiciones de este capítulo. En 1972 se adoptó otra Directiva sobre flujos financieros internacionales, y no sería hasta 1988 cuando se dispusiese la plena liberalización de los movimientos de capitales prevista para 1990 en el marco de la creación de la UEM. Finalmente, el Tratado de Maastricht (1992) incorporó la libre circulación de capitales como una libertad inherente al Tratado, con una serie de excepciones relacionadas con los movimientos de capitales con terceros países.

Lo cierto es que esta libertad ha sido la que se ha completado más tarde de las consagradas en el derecho comunitario. A las mayores dificultades para su implantación no fueron ajenas ni la crisis monetaria y de balanza de pagos que sufrieron los países de la CEE en los años 1970 y 1980 ni su amenaza a las soberanías nacionales en materia de política económica, monetaria y fiscal. Numerosas cláusulas de salvaguardia en las directivas comunitarias minimizaron los riesgos de una apertura descontrolada a los capitales extranjeros, escenario que dificultaría el control de la masa monetaria en

---

32. MENÉNDEZ, “La banca extranjera en el derecho español...”, p. 169.

33. Fernando DE LA HUCHA, Juan RAMALLO y Juan J. ZORNOZA, “Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en la Comunidad Europea”, *Papeles de Economía Española*, 38 (1992), pp. 30-98: 30.

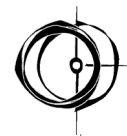
coyunturas inflacionarias o la persecución del delito de evasión de capitales, entre otros problemas.

En resumen, la capacidad de intervención que conservaban los Estados miembros sobre el sistema financiero explica que España no encontrara excesivos problemas para adoptar su legislación en la materia desde la adhesión. Otro factor decisivo partió de la iniciativa de reforma del sector durante la Transición. Una vez encarrilada la vía democrática, el Gobierno de Adolfo Suárez no podía soslayar la necesidad de adoptar cambios estructurales en la economía española para aproximarla a la comunitaria ante el riesgo de un descalabro del sistema productivo tras la adhesión.

### Las negociaciones de adhesión (1979-1985)

Cuando se iniciaron las conversaciones entre España y la CEE<sup>34</sup>, la construcción europea atravesaba una etapa de reflexión interna donde se planteaban importantes modificaciones de sus principios fundacionales. Con ocasión del 25º aniversario de la firma del Tratado de Roma, el presidente de la Comisión Europea, Gaston Thorn, afirmaba que la Comunidad atravesaba “la crisis más grave de su historia”<sup>35</sup>. Las palabras del político luxemburgués llegaban tras el grave conflicto interno desatado por las demandas de Margaret Thatcher de renegociación de las aportaciones del Reino Unido al presupuesto comunitario, controversia que había conducido a la parálisis institucional en 1980. Fue un litigio que se cerró en falso, por cuanto las exigencias británicas reaparecerían en los siguientes años.

El desafío británico y el debate sobre la necesidad de aumentar los recursos financieros de la CEE estaban relacionados con un cuestionamiento de la principal política comunitaria, la PAC (Política Agrícola Común). El gasto agrario ocupaba buena parte del presupuesto comunitario, y la República Federal Alemana, en calidad de principal contribuyente, demandaba su reforma a fondo. En un contexto de crisis económica, estos problemas se veían influidos por los enormes costes financieros que se esperaba ocasionaría la ampliación de la Comunidad hacia el Sur (Grecia, España y Portugal). Se preveía un largo período de adaptación para unas economías con un nivel de desarrollo industrial alejado de la media europea, pero con sectores agrícolas




---

34. Un estudio global de las negociaciones, en BASSOLS, *España en Europa...* La construcción del relato europeo en España durante la transición y la democracia, en Antonio MORENO JUSTE, “El relato europeo de España: de la transición democrática a la gran recesión”, *Ayer*, 117 (2020), pp. 21-45. El impacto de la CEE en los inicios de la Transición en Fernando GUIRAO y Víctor GAVÍN, “La Comunidad Europea y la transición española (1975-1977)”, en Cristina BLANCO SÍO-LÓPEZ y Susana MUÑOZ (eds./dirs.), *Itinerarios Cruzados: España y el proceso de construcción europea*, Bruselas, Peter Lang, 2013, pp. 159-197. Las relaciones España-CEE durante los años previos a la adhesión, en Damián GONZÁLEZ MADRID, Sergio MOLINA GARCÍA y Manuel ORTIZ HERAS (dirs.), *L’adhésion de l’Espagne à la CEE (1977-1986)*, Bruselas, Peter Lang, 2020. El análisis diplomático de las negociaciones, en Vanessa NÚÑEZ PEÑAS, “Entre la reforma y la ampliación, 1976-1986: las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y ‘approfondissement’”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013. La actitud de los actores políticos, en Carlos LÓPEZ GÓMEZ, “La sociedad española y la adhesión a la Comunidad Europea (1975-1985): partidos políticos, asociaciones europeístas, interlocutores sociales”, tesis doctoral, Universidad Antonio de Nebrija, 2016.

35. *El País*, 25-3-1982.

competitivos, sin restar importancia al riesgo de disolución de los equilibrios institucionales en la CEE-9<sup>36</sup>.

En términos generales, las negociaciones entre la Comunidad y el país candidato se centran en la determinación de los períodos transitorios que se conceden ambas partes para la alineación mutua: en lo que concierne al aspirante, de su marco jurídico al acervo comunitario y sus estructuras económicas y comerciales al mercado común; en el caso de la Comunidad, de modificaciones internas para evitar distorsiones tras cada proceso de ampliación. Este período de gracia comienza a correr a partir de la fecha de adhesión. De resultas de todo ello, podemos afirmar que los tratados de adhesión son esencialmente un catálogo de excepciones, al que no es ajena la influencia que ejercen ante Bruselas y ante el Gobierno del país candidato los grupos de interés económicos.

En lo que respecta a la preparación del aspirante antes de ver completada su integración, esta se orientará a alinear sus estructuras en torno a 3 ejes de actuación:

- Las obligaciones que contraerá en calidad de miembro de pleno derecho que, en resumidas cuentas, es la transferencia de parcelas de soberanía nacional a una organización supranacional.
- La capacidad de adoptar medidas con anterioridad a la adhesión que permitan, a corto plazo, una adaptación más fácil de la legislación nacional a la comunitaria y del entorno empresarial a los imperativos del mercado europeo.
- La asunción progresiva de estas obligaciones a lo largo del período transitorio.

54

Una vez iniciadas las negociaciones, estas se dividen en una serie de dossiers que engloban la totalidad de materias que se discuten. En el transcurso de una larga serie de reuniones bilaterales a distintos niveles, estos capítulos se van cerrando para ser finalmente plasmados en el tratado de adhesión. En el caso español, fueron básicamente los siguientes: Unión aduanera y libre circulación de mercancías en el sector industrial, Fiscalidad, Política regional, Política agrícola, Transportes, Cuestiones económicas y financieras, Asuntos sociales, CECA, Euratom, Pesca, Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, Recursos propios, Movimiento de capitales, Armonización de legislaciones, Relaciones exteriores y Patentes. Hay que decir que los intereses del sector financiero eran transversales y varios de estos capítulos recogían disposiciones que afectaban a su actividad. A continuación se analiza la negociación de dos de los más importantes: el Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios y el de Movimiento de capitales.

La histórica sesión de apertura de las negociaciones, celebrada en Bruselas el 5 de febrero de 1979, abrió una nueva etapa en el ya por entonces largo historial de relaciones entre la Comunidad y el eterno aspirante. Desde que, en 1962, en pleno frenesí desarrollista, el Gobierno de Franco solicitase una “asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración”<sup>37</sup>, las circunstancias del candidato, pero también del anfitrión, habían variado sustancialmente. Las recientemente adquiridas credenciales democráticas disipaban antiguas suspicacias contra el país ibérico; en adelante, el diálogo hispano-comunitario se centraría en los aspectos puramente económicos, sin perder de vista que

---

36. Las negociaciones hispano-comunitarias en materia agrícola, en Sergio MOLINA, *Una llave para Europa. el debate agrario franco-español y la adhesión de España a la CEE, 1975-1982*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2020.

37. ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN (AGA), caja 54/16413, carta de Fernando Castiella, ministro de Asuntos Exteriores, a Maurice Couve de Murville, presidente del Consejo de Ministros de la CEE (9-2-1962).

toda negociación para la entrada de un nuevo Estado miembro está revestida de condicionantes políticos. Ambos factores se conjugarían en los siguientes años, mientras el europesimismo se cernía sobre el proyecto comunitario. Como se ha dicho, la coyuntura internacional, junto con la crisis presupuestaria e institucional por la que transitaba la CEE, eran factores exógenos que operaban en contra del aspirante.

### Preparando el futuro: un nuevo marco legal para la banca española

Más allá de los Pirineos, se veía con preocupación la elevada protección del negocio crediticio español en vísperas del inicio de las negociaciones. En el pasado, el proceso de industrialización español había contado con el protagonismo del capital extranjero, fundamentalmente francés, que pudo instalarse en el mercado nacional a través de las sociedades de crédito. A mediados de siglo XIX, el clima librecambista, junto con la ausencia de restricciones y las ventajas fiscales que otorgaban unas autoridades deseosas de captar capital extranjero, permitieron la creación de varias firmas relevantes, como la Sociedad Española Mercantil e Industrial (1856), por iniciativa de la familia Rothschild<sup>38</sup>, o la Sociedad de Crédito Mobiliario Español (1856), fundado por sus *rivales*, los hermanos Pereire, antecedente del Banco Español de Crédito (1902).

Pese a todo, la citada Ley de Ordenación Bancaria de 1921 cerraría el paso a la expansión de la banca extranjera. Esta limitación fue tan estricta que, tras la Guerra Civil, la presencia de la banca extranjera se reducía a tres únicas entidades (Credit Lyonnais, London and South América Ltd. y Societé Générale de Banque en Espagne), que operaban bajo el régimen de sucursal. En 1941, razones de afinidad política llevaron a las autoridades del régimen a autorizar la apertura de una sucursal de la Banca Nazionale del Lavoro<sup>39</sup>. Durante la dictadura, la presencia de la banca extranjera en España fue regulada por las leyes de Ordenación Bancaria de 1946 y la Ley de Bases de 1962, comúnmente bajo la regla de la reciprocidad. Estas iniciativas no impidieron en la práctica el mantenimiento del cierre del mercado español, como se refleja en el hecho de que no se produjera ninguna nueva apertura de sucursales hasta 1978, año en el que una nueva reforma liberalizó, aunque con restricciones, la presencia de firmas foráneas en España<sup>40</sup>.

Poco antes del comienzo de las negociaciones para la adhesión, la Asociación de Francesa de Bancos (AFB) reconocía, en una carta enviada a la patronal CNPF, el paso adelante dado por el Gobierno de UCD con el Decreto 1388/1978, de 23 de junio, por el que se regulaba la presencia de la banca extranjera en España<sup>41</sup>. Tras un largo período de prohibición total, esta disposición abría la puerta a la creación en territorio español de filiales y sucursales de entidades de crédito extranjeras. Para hacernos una idea del nivel de protección del sector, en el ejercicio anterior a la entrada en vigor del decreto, solo los cuatro bancos extranjeros citados operaban sin restricciones, a los que había que sumar

---

38. Aunque en aquellos momentos James Rothschild no tenía ningún proyecto en ciernes en España, la perspectiva de perder influencia frente a sus rivales en el mercado español motivó la creación de esta entidad “para aislar política y económicamente a los Pereire en Madrid” (Miguel Ángel LÓPEZ-MORELL, *La Casa Rothschild en España (1812-1941)*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 156).

39. Pilar ÁLVAREZ, “La banca extranjera en España”, *Papeles de economía española*, 9 (1981), pp. 68-77: 69.

40. ARGÜELLES, “El proceso de concentración de la Banca española...”, p. 136.

41. ARCHIVES NATIONALES DU MONDE DU TRAVAIL (ANMT), fondo CNPF, caja 016, carta de la Association Française des Banques al CNPF, 10-1-1979.

algo más de una cincuentena de oficinas de representación de otras entidades. En 1977, las cuatro citadas solo disponían del 0,67% de los recursos ajenos del total de los bancos y del 1,40% de las inversiones crediticias.

Sin negar el avance, la AFB cuestionaba las condiciones que en la práctica todavía se imponían a estos establecimientos, lejos “de garantizar a los bancos franceses y, en general, a las entidades de los países de la CEE, la reciprocidad de trato” que estos reclamaban con justicia, según la organización francesa<sup>42</sup>. A decir verdad, la nueva norma aún establecía condiciones rígidas y dejaba solo dos vías *legales* para la penetración: la compra de un paquete mayoritario de acciones de una entidad española, amparada por las disposiciones sobre Inversiones Extranjeras de 1976<sup>43</sup> y 1977<sup>44</sup>, o bien la constitución de una entidad sujeta a las exigentes condiciones impuestas por el citado decreto de 1978.

Tampoco la banca nacional mostraba su predisposición a compartir una parte del negocio. En febrero de 1981, el anuncio del Barclays Bank de la adquisición de la mayoría del capital del Banco de Valladolid suscitó una fuerte oposición del sector nacional que, pese a todo, no había acudido a la subasta de las acciones en manos de la Corporación Bancaria. El organismo había asumido dos años antes la gestión de la entidad tras detectarse serios problemas de solvencia. En el mercado español, la firma británica mantenía abierta una sucursal desde 1979; ahora con el beneplácito del Gobierno, podía desarrollar una operativa comercial plena gracias a la treintena de oficinas de la entidad vallisoletana.

De cara a las negociaciones hispano-comunitarias, lo primero que hay que advertir es el optimismo de la delegación española con respecto a una rápida resolución de los capítulos relacionados con la actividad financiera. Prueba de ello fueron las conclusiones de un informe inicial encargado por el Gobierno sobre el conjunto de la economía, donde ya están presentes algunas claves de la negociación en la materia. El estudio destacaba la cercanía entre ambas legislaciones y ponía de relieve que el mayor problema residía en la libertad de establecimiento, mucho más restrictiva en el país candidato. De cara al inicio del diálogo con la CEE,

Será imprescindible reformar la legislación sobre la entrada de bancos extranjeros en España, exigencia de reservas y prestación de servicios de la banca extranjera, según su dependencia a los movimientos de capital liberalizados. Sobre inversiones en el exterior de los residentes en España, se dice que la entrada en la CEE implicará un cambio radical de la situación de este sector y se piensa que se hará necesario un largo período transitorio para concluir estas adaptaciones. Se añade, por último, en este apartado que habrán de reformarse las normativas relativas a la compra de fincas rústicas en España<sup>45</sup>.

En tales circunstancias, las negociaciones en este capítulo se vieron afectadas por el ritmo y el alcance de las reformas legislativas que fueron implementando los primeros Gobiernos democráticos. Al respecto, es ilustrativo cómo la primera toma de contacto entre ambas delegaciones sobre movimiento de capitales (tercera reunión a nivel ministerial celebrada el 18 de diciembre de 1979) se vio retrasada por la estrategia dilatoria de la delegación española, que no presentó su posición “por estimarse más conveniente esperar a un momento ulterior de la negociación”. El motivo no era otro que la reciente aprobación del Decreto 2236/1979 de 14 de septiembre sobre inversiones

---

42. Ibidem.

43. Decreto 3099/1976, de 26 de noviembre.

44. Orden de 25-3-1977.

45. *El País*, 24-3-1979.

españolas en el exterior. La norma incluía varias medidas liberalizadoras en el campo de la exportación e importación de capitales que acercaba la legislación española a la comunitaria, pero que estaban pendientes “de ser completadas en fecha próxima”<sup>46</sup>.

Este capítulo era vital para España y así lo transmitió la delegación negociadora a sus homólogos comunitarios: no debía haber dudas sobre la voluntad del Gobierno de impulsar la liberalización del mercado de capitales, habida cuenta de que España era un país importador de inversiones. Como contrapartida, España solicitaba de Bruselas una especial atención al riesgo de una salida excesiva de capitales y una valoración de las dificultades en la balanza de pagos o de posibles distorsiones en el mercado financiero. También era motivo de preocupación que el capital extranjero pudiera adquirir empresas españolas estratégicas o una posición dominante en algún sector.

Por todo ello, la posición negociadora del candidato insistió en las excepciones, tanto a nivel de los sectores y bienes que estarían abiertos a las inversiones como en lo relativo al origen y los flujos de las inversiones: residentes españoles que adquirirían bienes en el extranjero y viceversa. No obstante, la conclusión del informe de la sexta reunión a nivel ministerial del 25 de noviembre de 1980 era optimista, dado que “son muy pocas [...] las diferencias que separan la posición de la Comunidad de la española”<sup>47</sup>.

En febrero de 1981, la CEOE publicó un importante estudio sobre la posición global de la empresa española ante la adhesión<sup>48</sup>. La postura sobre los temas de circulación de capitales y libertad de establecimiento era integral y se vinculaba a la movilidad de los factores de producción en su conjunto, evitando de este modo una negociación únicamente focalizada en la circulación de mercancías dentro del capítulo aduanero, el aspecto que más preocupaba en la patronal. A partir de un enfoque maximalista, la CEOE buscaba la *cuadratura del círculo* y obtener el máximo de cada capítulo:

Sobre la base de esas orientaciones, la libertad de circulación de trabajadores debe ser aplicada desde la misma entrada en vigor del Tratado de adhesión, momento a partir del cual debería por otra parte quedar liberalizada la circulación hacia España de capitales de residentes en la Comunidad. Por el contrario, sería preciso prever plazos de duración razonable para la aplicación de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios a ciertos sectores, así como para la supresión de obstáculos a ciertos tipos de movimientos de capitales desde España hacia la Comunidad, elementos ambos cuya puesta en juego podría suponer una agravación de los “costes de la adhesión” para España<sup>49</sup>.

La embajada francesa analizó a fondo el estudio patronal, y la conclusión sobre la negociación de la libertad de movimiento de trabajadores, servicios y capitales, fue que la CEOE “*compte en faire un facteur de compensation aux inconvénients qui pourrait*

---

46. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Dos años y medio de negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1982, p. 40.

47. *Ibidem*, p. 158.

48. La actitud empresarial ante las negociaciones de adhesión, en Guillermo GARCÍA CRESPO, *El precio de Europa. Estrategias empresariales ante el Mercado común y la Transición a la democracia en España (1957-1986)*, Granada, Comares, 2019.

49. CEOE, *La empresa española ante la adhesión al Mercado Común*, Madrid, CEOE, 1981, p. 26.



*entraîner la libre circulation des marchandises*”<sup>50</sup>. Se trataba, en todo caso, de una estrategia que, a grandes rasgos, era defendida en Bruselas por la delegación española<sup>51</sup>.

Respecto de la vocación europeísta de la banca española, los representantes del sector mantuvieron ante la opinión pública un discurso favorable a la integración. Después de que la CEE y España se emplazasen a continuar el diálogo tras la firma del Acuerdo Preferencial en 1970, la mirada de los empresarios hacia Europa ganó en confianza, en correspondencia con los buenos resultados del acuerdo, sin pasar por alto que la futura adhesión era un hecho insoslayable. Así lo reconocía en 1972 el presidente de la Unión Nacional de Empresarios de Banca, Bolsa y Ahorro, organismo que actuaba a modo de *patronal* bancaria dentro de la estructura por ramas de producción del sindicalismo franquista: “El camino hacia Europa es irreversible. Deben adoptarse las medidas oportunas para que la incorporación española a la tarea comunitaria se realice lo antes posible”<sup>52</sup>. Es probable que esta última afirmación no fuese compartida por el conjunto de la banca, y menos aún por otros sectores de la economía, pero pocos banqueros podían dudar de que la modernización de la industria financiera española pasaba por la integración. A juicio del presidente de la Unión, “la tarea principal de la banca privada es España”, axioma que completaba “ante la inquietud europeísta que alienta en todos nosotros” con otro enunciado rotundo: “La tarea principal de la banca privada española es Europa”.

58

Los amplios márgenes de beneficio del mercado nacional habían desincentivado en el pasado la internacionalización del sector financiero español. Cuando alguna firma se aventuraba más allá de las fronteras, la prioridad era el mercado latinoamericano, con preferencia por la banca comercial. Con los procesos de liberalización y desregulación iniciados en los años 1980 en la otra orilla del Atlántico, la apuesta aún parecía más atractiva. Cuando aún estaban en curso las negociaciones de adhesión, el presidente del Banco Central, Alfonso Escámez, reconocía esta realidad al afirmar que “no es pensable una hipótesis de incorporación española al Mercado Común que no deje a salvo cierto estatuto especial para nuestras relaciones con los países iberoamericanos”<sup>53</sup>.

Si nos detenemos en la actividad internacional de los *siete grandes* previa a la entrada en la CEE, fue precisamente el Banco Central el que afrontó con más decisión su expansión exterior, coincidiendo con la apertura del mercado nacional a los bancos extranjeros. Esta estrategia convirtió al primer banco privado español en el más internacionalizado. Su modelo de negocio fuera de la Península, radicado básicamente en el continente americano, se basó en sucursales y filiales. A partir de 1982, el grupo inició su presencia en Europa.

---

50. ANMT, fondo CNPF, caja 016, “L’Enterprise espagnole devant l’adhésion au Marché Commun”, 25-3-1981.

51. Como muestra de esta coincidencia, en la reunión del 14 de marzo de 1981, los representantes españoles tomaron la iniciativa y advirtieron a sus homólogos de que “la posición española es bien clara: el reconocimiento de esta libertad de circulación a nuestros trabajadores desde el momento mismo de la adhesión”. Es interesante señalar otro dato: en aquellos momentos, la delegación española todavía se guardaba una as en la manga al no aceptar una exigencia comunitaria *sine qua non* para alcanzar un acuerdo final: la adopción del IVA desde la adhesión. Como veremos, esta baza se utilizaría para desbloquear las negociaciones a finales de 1981, lo que dejó el campo libre a los primeros acuerdos.

52. UNIÓN NACIONAL DE BANCA, BOLSA Y AHORRO, “Primera Comunicación Nacional Interbancaria”, *Revista española de financiación y contabilidad*, 10 (1974), pp. 591-622: 36-38.

53. *El País*, 3-7-1984.



El Banco Español de Crédito, con un potente grupo industrial, mantenía también un número importante de filiales con escasa rentabilidad frente a la matriz. Tras costosos procesos de saneamiento, estas aportaban una baja rentabilidad. El peso de su negocio internacional era el más reducido de los grandes de la banca, con una pequeña red de sucursales en los mercados de Argentina y EEUU (mediante filiales) y una operativa basada en la colocación de fondos. El mismo año del ingreso de España en la CEE, tendría lugar la famosa opa hostil del Banco de Bilbao, acción que desencadenó en los años siguientes varios movimientos corporativos.

Pese al crecimiento del grupo Hispano Americano, la adquisición del Banco Urquijo-Unión tuvo un impacto negativo sobre su rentabilidad y obligó a una política de desinversiones<sup>54</sup>. Su expansión en el extranjero, muy alejada de su amplia cobertura nacional, se centraba en aquellos años en sus filiales en Chile y Panamá, junto con una sucursal en Brasil; en Europa, mantenía su negocio con pocas modificaciones. El Banco de Bilbao, que había mantenido desde sus orígenes una relevante proyección internacional, se dirigió en estos años a reforzar su grupo nacional apostando por la incorporación de entidades en crisis y la especialización regional.

Por el contrario, la otra gran entidad vasca, el Banco de Vizcaya, concedía una mayor importancia al negocio internacional, pues en 1978 era el banco con una mayor inversión crediticia en moneda extranjera sobre el total de su balance. La crisis de pagos obligó a reducir su exposición. Cuando España accedía al Mercado Común, de los quince bancos que formaban su grupo (algunos por efecto de la reprivatización de los bancos de Rumasa), tres eran extranjeros (entre ellos, el belga Gesbanque). Por su parte, el Popular se había centrado casi en exclusiva en el mercado francés, a través de sucursales<sup>55</sup>. Por último, el Santander, con un modelo de negocio basado en las sociedades filiales y restringido en el exterior a Iberoamérica (Chile y Uruguay), inició su posicionamiento en Europa a partir de 1985<sup>56</sup>.

Consciente de esta situación, Rafael Termes quiso reafirmar el interés de los bancos españoles por el mercado europeo, y de paso despejar las dudas sobre el apoyo del sector a la adhesión apenas iniciadas las negociaciones, al afirmar que la integración constituía una garantía valiosa para la consolidación del sistema de economía de mercado y de libertades privadas que los empresarios debían defender. Estos argumentos eran ampliamente difundidos por la CEOE, que la CEOE que, a pesar de sus dudas sobre una rápida integración, veía en Europa un dique de contención contra el aumento del intervencionismo o cualquier deriva socializante. En el transcurso de un acto de la Liga Europea de Cooperación Económica, el presidente de la AEB defendió una entrada rápida “aunque con unos plazos de transición razonables”, y recordó que el sector llevaba pidiendo la liberalización desde hace tiempo, Con las cifras en la mano, Termes insistía en que el índice de intermediación y el de penetración bancaria de la banca española “eran

---

54. El original vínculo entre ambas entidades se remonta a 1944 con el llamado *pacto de las Jarillas*, urdido por Juan Lladó desde el Urquijo: véase Nùria PUIG y Eugenio TORRES, *Banco Urquijo. Un banco con historia*, Madrid, Turner, 2008.

55. La apuesta del Popular por mantener su independencia y centrar su negocio en el sector minorista le permitió capear mejor el temporal de la crisis bancaria de estos años: véase Gabriel TORTELLA, José María ORTIZ-VILLAJOS y José Luis GARCÍA RUIZ, *Historia del Banco Popular*, Madrid, Marcial Pons, 2011.

56. Ángel GÓMEZ y Darío NEGUERUELA, “Las estrategias bancarias, 1978-1985”, *Papeles de Economía Española*, Cuaderno 6 (1987), pp. 1-50.



de los más altos de Europa”, mientras que los problemas venían de los coeficientes de fondos públicos y de ciertos “circuitos privilegiados del crédito”.

No en vano, Termes se hacía eco de un motivo de queja frecuente del sector: los coeficientes mínimos de caja e inversión. La obligación de mantener en reserva un porcentaje de los depósitos (algo lógico en una fase económica contractiva donde aumentaba el riesgo de impagos) y una parte de los recursos para títulos públicos y otras obligaciones estaría limitando la masa crediticia y la capacidad de inversión<sup>57</sup>. El Gobierno manejaba una interpretación distinta: los bancos estaban aplicando una política restrictiva que perjudicaba al conjunto de la economía y a determinados sectores como la construcción. La acusación se enmarcaba en la sospecha de una no declarada *huelga de inversiones* que, junto con la evasión de capitales, venía produciéndose desde el inicio de la Transición<sup>58</sup>. Por último, el presidente de la patronal bancaria apreciaba un “desencanto próximo al rechazo con respecto a la integración” y urgía a recuperar el “fervor europeísta”, ignorando quizá que desde la propia CEOE se estaba contribuyendo a ese *enfriamiento* del interés hacia Europa.<sup>59</sup>

A pesar del parón en las negociaciones hispano-comunitarias impuesto por el presidente Giscard d’Estaing desde junio de 1980 en defensa de los agricultores franceses –el célebre *giscardazo*–, el Gobierno mantenía el optimismo sobre un rápido acuerdo en este ámbito. El ministro para las Relaciones con la CEE, Eduardo Punset, pronosticaba que la integración del sector sería “más fácil y sencilla, pues es donde la integración comunitaria ha sido más débil”, aunque para ello, la banca española debía abandonar “cierto minifundismo”<sup>60</sup>.

60

El año 1982 se abrió con el viaje a Bruselas en enero del presidente español, Leopoldo Calvo-Sotelo. Bélgica ocupaba en el primer semestre de ese año la presidencia europea. La visita dio un nuevo impulso a las negociaciones, después de que el Consejo de ministros europeo celebrado el 14 de septiembre anterior hubiese desbloqueado el avance en todos los capítulos, incluidos los conflictivos dossieres agrícola y aduanero. Era el “principio del deshielo”<sup>61</sup> y, en la sesión de febrero, España daba un paso importante al aceptar finalmente la demanda comunitaria de aplicación del IVA desde el momento de la adhesión, asunto que había provocado una fuerte oposición de las organizaciones empresariales españolas. Finalmente, el nuevo clima negociador dio resultados en la décima sesión a nivel ministerial, celebrada el 22 de marzo de 1982, donde ambas partes cerraron el acuerdo sobre las modalidades y los períodos de transición de los primeros seis capítulos. Entre ellos se encontraban los de mayor trascendencia para el sector de la banca: Movimiento de capitales y Derecho de establecimiento, y libre Prestación de servicios, además del capítulo sobre Cuestiones económicas y financieras (relativo a la contribución española al presupuesto comunitario y la integración de la peseta en la Unidad de Cuenta Europea, el ECU).

En general, las condiciones del acuerdo se consideraron satisfactorias por ambas partes. Un mes antes de concretarse, los negociadores españoles habían rebajado sus elevadas exigencias iniciales (10 años) y solicitaban un período transitorio menor para la

---

57. “La economía mal, los bancos bien”. *Diario 16*, 13-12-1976.

58. Carme MOLINERO y Pere YSÀS, *La Transición: historia y relatos*, Madrid, Siglo XXI, 2018, p. 221.

59. *El Periódico*, 24-5-1980.

60. *El País*, 12-2-1981.

61. BASSOLS, *España en Europa...*, p. 266.

aplicación de los criterios comunitarios sobre instalación de empresas extranjeras en determinados sectores (incluidos seguros y banca), junto con una limitación del número de sucursales bancarias a tres y de su financiación en el mercado interno al 40%. Si bien la CEE se mostraba contraria a estas pretensiones, el acuerdo final reflejó un equilibrio entre ambas posiciones y España logró una de sus principales demandas: una amplia moratoria para el establecimiento de bancos extranjeros.

En materia de libertad de establecimiento y prestación de servicios (Directiva 77/780/CEE), el acuerdo incluía las siguientes excepciones durante el periodo de transición:

1. Durante 7 años, España mantenía el poder discrecional para otorgar las autorizaciones para la apertura de bancos extranjeros bajo el criterio de “la necesidad económica”.
2. Un calendario progresivo para anular las limitaciones de la banca extranjera para captar recursos en el mercado español que, a fecha de la adhesión, eran del 40%:
  - Al 50% al expirar el segundo año tras la adhesión, 1 de enero de 1988.
  - Al 60% al expirar el tercero, 1 de enero de 1989.
  - Al 70% al expirar el cuarto, 1 de enero de 1990.
  - Al 80% al expirar el quinto, 1 de enero de 1991.
  - Al 90% al expirar el sexto, 1 de enero de 1992.
  - Al 100% al expirar el séptimo, 1 de enero de 1993.
3. Con respecto a la limitación española del número de sucursales o filiales que podía abrir una entidad financiera, se fijaba el siguiente calendario de 7 años para eliminar la prohibición de abrir más de tres agencias, incluida la oficina principal:
  - En el quinto año, una sucursal suplementaria, 1 de enero de 1990.
  - En el sexto año, dos sucursales suplementarias, 1 de enero de 1991.
  - En el séptimo año, tres sucursales suplementarias, 1 de enero de 1992.
  - A partir del 1 de enero de 1993, libertad para crear oficinas con arreglo a la normativa española.

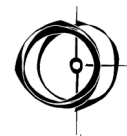
En cuanto al capítulo “Movimiento de capitales”, la ausencia de diferencias notables había facilitado el acuerdo meses atrás. El principal punto de fricción estribaba en la moratoria para las inversiones en la CEE de residentes en España, muy restringidas en algunos casos por la legislación española. Frente al largo período solicitado por la posición española, Bruselas concedió un período de transición de tres años para liberalizar las inversiones en la CEE en el sector mobiliario y de cinco en el inmobiliario (siempre que estas no modificasen las condiciones pactadas en el capítulo del derecho de establecimiento)<sup>62</sup>.

Las reacciones al acuerdo dentro del sector fueron en general positivas. Alfonso Escámez mostró su satisfacción por los siete años del período de transición para la instalación de la banca extranjera, mientras que, en opinión de Rafael Termes, el acuerdo invitaba al optimismo: la banca española “solo ha de proseguir en la misma línea de actuación que está desarrollando en los últimos años”. Probablemente, este entusiasmo también tenía que ver con los buenos datos del sector en el año anterior<sup>63</sup>. Para adecuarse

---

62. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Ministerio de AAEE y Consejo Superior de Cámaras de Comercio, 1985.

63. *El País*, 20-4-1982.



a la competencia bancaria internacional, el sector nacional debía dirigirse, a juicio del presidente de la AEB, hacia una reducción de costes y una mejora de los márgenes de explotación, planteamiento influido a buen seguro por la caída de los beneficios financieros en las empresas participadas debido a la crisis industrial.

El balance realizado unos meses más tarde por el Ministerio de Exteriores también era alentador, por cuanto las negociaciones globales se encontraban en un “estado muy avanzado”. Sin embargo, factores como la complejidad de la defensa de la posición negociadora –que implícitamente apuntaba a la presión que ejercían la patronal y los medios empresariales sobre la delegación española–, la crisis interna de la Comunidad y las “perspectivas electorales en determinados Estados miembros y especialmente en Francia” estaban retrasando una negociación que “podría finalizarse en plazos de tiempo muy breves”<sup>64</sup>. No obstante, pronto fue evidente que esta hipótesis estaba lejos de cumplirse: la negociación del resto de capítulos retrasó la rúbrica del acuerdo de adhesión hasta junio de 1985, un éxito que se apuntaría el Gobierno socialista de Felipe González<sup>65</sup>.

### Epílogo: la banca en 1986

Los análisis franceses de la banca española muestran una realidad variopinta al inicio del período de transición fijado con carácter global en siete años. Un nuevo informe de la embajada francesa en Madrid nos aporta una imagen con luces y sombras que, en último término, dejaba entrever el fuerte interés de la banca de *L’Hexagone* en el mercado español. Si el segmento extranjero había participado activamente en la reestructuración del sector español desde finales de los años 1970, los esfuerzos por consolidar posiciones en un mercado muy atractivo continuaban ahora a través de la adquisición de participaciones de entidades españolas que, a largo plazo, se esperaba conduciría a nuevas modificaciones en la red nacional. No se trataba únicamente de un proceso animado desde el exterior: los grandes bancos españoles llevaban años absorbiendo firmas en dificultades para aumentar su cuota de mercado, pero estas adquisiciones “*désordonnées*”, a juicio de la embajada, habían provocado “*une multiplication de guichets souvent peu opérationnels et faisant double emploi entre eux*”. La eliminación del exceso de sucursales (los datos manejados hablaban del cierre de 182 sucursales en 1985 y 163 durante los cinco primeros meses de 1986) y las transferencias parciales a bancos extranjeros constituían los medios utilizados por los bancos españoles para racionalizar su red.

Aún más sorprendente era el juicio de la legación sobre los esfuerzos de liberalización del sector emprendidos por los sucesivos Gobiernos. Existían dudas sobre si los resultados obtenidos se correspondían a los objetivos fijados por las autoridades españolas, “*car ceux-ci n’ont jamais été définis de façon explicite*”, pero eso no impedía reconocer que, en general, se habían logrado en gran medida los objetivos deseados. Si las exigencias del nuevo régimen de libertades tras el final de la dictadura imponían una liberalización de las estructuras financieras, existía otra razón de peso para abrir al sector a la competencia externa: en un escenario de recesión económica, España tuvo que hacer

64. ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, R22434, Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, “Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, 1979-1982”, 15-9-1982.

65. La narrativa de la adhesión en el discurso europeísta de Felipe González en Carlos SANZ DÍAZ y Antonio MORENO JUSTE, “El relato europeo de Felipe González en la transición a la democracia: un estudio de narrativa digital”, *Annis* 3 (2021).

frente a un fuerte déficit en su balanza por cuenta corriente que requirió el recurso frecuente a préstamos en el mercado internacional. Era difícil conciliar esta necesidad con la prohibición de que los bancos prestamistas extranjeros penetraran en el mercado nacional, de modo que la presión se hizo insostenible: “*Celles-ci insistaient vivement pour obtenir un régime plus libéral, et le gouvernement espagnol a fini par céder, le contexte politique favorisant cette flexibilité*”.

Si la nota suscribía la célebre tesis orteguiana de que Europa era la solución, aplicada ahora a la *sclérose* de la banca española, más controvertida era la pretensión de que el Banco de España asumiese que el único medio eficaz para la regeneración del sector consistía en “*L’introduction limitée et contrôlée des Banques étrangères sur le marché constituait pour elle le seul moyen efficace pour moderniser ce dernier, lui insuffler un esprit nouveau, promouvoir une organisation plus rationnelle et une gestion plus saine*”. Huelga decir que este no era el sentir de la banca privada en los años precedentes<sup>66</sup>.

En síntesis, puede decirse que el sistema financiero español accedía al Mercado Común en una situación muy distinta a aquella con la que inició su expansión a comienzos del siglo XX: frente a una “estructura escasamente diversificada de 1900, compuesta por bancos, cajas de ahorros, algunas pocas compañías de seguros y un raquítico mercado de valores”, en 1986 “encontramos un sector incomparablemente más complejo” y más diversificado. Sobre la base de una mayor especialización, el sector mantenía, no obstante, deficiencias de largo recorrido, como su insuficiente dimensión o la ausencia “de agilidad para operar con desenvoltura en los mercados exteriores”<sup>67</sup>. La resolución de estos problemas en los siguientes años permitió a un selecto grupo de bancos españoles iniciar con éxito en los años 1990 su proceso de expansión internacional.



---

66. ANMT, fondo CNPF, caja 98, “Les banques étrangères en Espagne”, nota de la Embajada francesa al ministro de Economía, 25-8-1986.

67. MARTÍN-ACEÑA: “La conformación histórica...”, p. 42.