

## Libros

**El Banco de San Fernando (1829–1856)**, Pedro Tedde, Alianza Editorial/Banco de España, Madrid, 1999; 316 pp., más 80 de ilustraciones; bibliografía e índices analítico y onomástico

La historia financiera y económica de la España contemporánea tiene un eje central insoslayable en el Banco de España y en sus antecesores, los Bancos de San Carlos (1782–1829) y de San Fernando (1829–1856). El conocimiento de sus avatares es indispensable para recomponer e interpretar la evolución económica del país desde finales del siglo XVIII. Estos bancos han sido, durante más de doscientos años, el sostén financiero del Estado; han desempeñado un papel esencial en la ejecución de la política monetaria; y, durante una larga fase, han sido una de las principales fuentes de crédito directo para el sector privado de la economía.

Pedro Tedde emprendió, hace ya algunos años, la ingente tarea de elaborar una historia exhaustiva de estas entidades. En 1988 publicó una monumental historia del Banco de San Carlos, el primer banco español, creado en 1782 y disuelto en 1829 para dar lugar al nacimiento del Banco de San Fernando. Lo que nos presenta ahora es la segunda entrega de esta historia multi-secular, centrada en este caso, precisamente, en el Banco de San Fernando (desde 1847, 'Español' de San Fernando). El periodo estudiado va desde la fundación de la entidad hasta la promulgación de la Ley de Bancos de Emisión de 28 de enero de 1856, que, entre otros muchos cambios, impuso la nueva denominación del banco como Banco de España.

El cuarto de siglo de vida del Banco de San Fernando constituye un periodo crucial en la historia de la España contemporánea. Es durante estos años que se fijaron las bases políticas y económicas del Estado liberal. Unas bases que habrían de prevalecer hasta el advenimiento de la Dictadura del Primo de Rivera y, en muchos aspectos, hasta el estallido de la última guerra civil. En la articulación del nuevo Estado, que siguió a la muerte de Fernando VII y que tuvo que realizarse entre los estertores de la primera guerra carlista, jugó el Banco un papel esencial. Acabado el conflicto y asentado el nuevo régimen, el Banco de San Fernando siguió en una posición preeminente, especialmente en lo referido a la financiación de un Estado en continuos apuros financieros. El estudio que se nos presenta aborda, en consecuencia, un tema de la máxima relevancia para la comprensión de un periodo esencial de la

historia económica española sobre el que todavía nos queda mucho por saber.

El planteamiento de Pedro Tedde se basa en dos premisas esenciales. Por un lado su perspectiva, como no podía ser de otra manera, parte de las propias actividades del banco y conlleva a un estudio detallado de las operaciones más importantes emprendidas en cada fase. Por otro lado, sin embargo, el autor no pierde nunca de vista que su objetivo no es tanto el estudio del Banco en sí mismo como el análisis del papel que este jugó en la economía española de la época. Se combinan así dos niveles de lectura y de utilidad de la obra. Aquellos que busquen información de primera mano sobre los avatares de la financiación pública en estos años, encontrarán satisfacción en el puntual seguimiento de las continuas operaciones de crédito que el Banco realizaba acuciado por un Estado deficitario e insaciable. A la vez, en cada uno de los capítulos y en las magníficas conclusiones generales, el lector más generalista accederá a interpretaciones de fondo sobre el papel del Banco en la conformación del moderno capitalismo financiero en España.

La principal fuente del estudio lo constituye la documentación conservada en el Archivo Histórico del Banco de España. El libro es buena prueba de la riqueza de esta documentación y de su utilidad para el conocimiento de la realidad económica de la España contemporánea. El uso inteligente y sistemático de los distintos fondos disponibles en Archivo es una de las principales bazas del libro de Pedro Tedde y lo que le permite hacer aportaciones radicalmente innovadoras sobre las vicisitudes económicas de aquellos años decisivos.

Efectivamente, uno de los principales atractivos del libro que nos ocupa es la luz que aporta a un buen conjunto de acontecimientos hasta hoy poco o mal conocidos. El Banco de San Fernando fue creado sobre la base del antiguo Banco de San Carlos por el empeño del más destacado de los ministros de Hacienda de Fernando VII, Luís López Ballesteros. En el marco de una política de ordenación de las desquiciadas finanzas públicas, cuyo mayor logro fue la implantación del presupuesto, López Ballesteros contemplaba la reactivación de un banco al servicio del Estado como el modo más conveniente de disponer de un mecanismo adecuado para salvar los desfases de liquidez derivados del desajuste temporal entre los ingresos y los

gastos públicos. Pedro Tedde nos asegura que la condonación de los 300 millones de reales que la Hacienda debía al Banco de San Carlos por los 40 millones en efectivo que iban a constituir el capital del nuevo Banco de San Fernando, no fue un mal negocio para los accionistas. El ínfimo valor real de muchos de los títulos detentados por el Banco y lo dudoso de algunos de ellos justifican el aserto.

El Banco de San Carlos había sobrevivido en su última época, aunque gravemente disminuido, gracias a sus actividades en el ámbito privado, especialmente a la negociación y descuento de letras de cambio. A esa tarea se entregó también el nuevo Banco de San Fernando en sus primeros años de vida, aunque atendió igualmente a las necesidades del Estado en lo referido a movilización territorial de fondos. Esta situación relativamente tranquila quedó alterada de forma radical con el estallido de la Primera Guerra Carlista.

Los siete años de guerra civil que siguieron a la muerte del rey Fernando en 1833 constituyen, en todos los sentidos, uno de los periodos más desastrosos de la historia de España. A la destrucción de hombres y bienes resultante de un enfrentamiento especialmente cruel hay que añadir el aislamiento que el conflicto impuso respecto a una Europa que estaba adoptando a buen ritmo las innovaciones propias de la Revolución Industrial. Una de las expresiones más conspicuas de los desastres económicos asociados a la guerra fue, sin duda, la nueva dislocación de la hacienda pública. El Banco de San Fernando fue protagonista y testigo de excepción de los apuros de los gobernantes liberales en la búsqueda de recursos con los que financiar el conflicto.

En la segunda parte de su libro Pedro Tedde nos detalla de forma exhaustiva los distintos expedientes adoptados por los ministros de Hacienda para aportar fondos a la guerra. Se nos ofrece un panorama completo de las operaciones aprobadas y de la intervención que tuvo el Banco en cada una de ellas. La aportación del libro es en este caso substancial. Teníamos conocimiento de la evolución de la hacienda española en estos años de penuria gracias a las investigaciones de Josep Fontana, Miguel Artola y Francisco Comín, pero la información manejada por estos autores a menudo no permitía seguir los detalles de las diversas operaciones y evaluar sus resultados. El estudio de los papeles del Banco de San Fernando nos ofrece ahora un panorama mucho más completo. La progresiva degradación del crédito público en estos años queda de manifiesto, especialmente, en las presiones ejercidas por los responsables de Hacienda sobre el Banco y en la necesidad de acudir a prestamistas privados en condiciones extraordinariamente onerosas para el Estado.

Las cifras elaboradas por Pedro Tedde muestran que el Banco prestó en esta época un apoyo muy significativo al Estado liberal, aunque pasara por sus manos sólo entre un 7 y un 8 por ciento del coste total del conflicto. Las funciones de la entidad fueron más allá de la anticipación de fondos. A través de su activa y eficiente red de corresponsales pudo gestionar por cuenta del Estado el cobro de los anticipos forzosos y de las contribuciones extraordinarias de guerra a los que hubo que recurrir. Estas actividades fueron altamente renta-

bles para el Banco que, durante estos años, repartió dividendos de entre el 8 y el 11 por ciento anual. No participó, en cambio, en los préstamos a corto plazo a la hacienda pública que protagonizaron una serie de prestamistas y negociantes radicados en Madrid. El propio Banco reconoció que estas operaciones eran poco adecuadas para una entidad que quería mantener ante el público la consideración de banco oficial. Pedro Tedde señala que los elevadísimos beneficios que ofrecían estas operaciones se justificaban en parte por el alto riesgo de impago o aplazamiento que conllevaban. Se trata de una opinión quizá demasiado indulgente. Los testimonios disponibles indican que estos préstamos se hacían sin las condiciones de competencia y de transparencia que podrían hacer pensar que el Estado obtuvo las mejores condiciones posibles.

El fin del conflicto auguraba la posibilidad de un retorno a la normalidad en las finanzas públicas. Sin embargo, esto no sucedió de forma inmediata. La reordenación del enorme cúmulo de deudas de todo tipo que arrastraba el Estado no tuvo lugar hasta 1844 de la mano de Alejandro Mon. Fue igualmente Mon –con la colaboración de Ramón Santillán– quien en ese mismo periodo abordó la modernización del sistema fiscal español, que todavía descansaba sobre bases en muchos casos de origen medieval. Aunque ambas operaciones han sido criticadas, especialmente por su incapacidad para resolver definitivamente el problema del déficit público, la verdad es que significaron un radical cambio de panorama en las finanzas públicas españolas. En esos mismos años, se detecta una mejora general del clima económico que vino acompañada por los inicios de la industrialización en algunas regiones. No resulta sorprendente que fuera precisamente en 1844 cuando tuvo lugar la aparición de nuevos bancos de emisión, el Banco de Isabel II y el Banco de Barcelona. En el caso del Isabel II, se creó una situación especialmente compleja porque este banco fue autorizado a emitir billetes (aunque no con ese nombre) en contradicción con el monopolio que la ley concedía al Banco de San Fernando en la plaza de Madrid. Pese a la razón moral que les amparaba, el pleito instado por los responsables del Banco de San Fernando no surtió efecto alguno.

La fulgurante presencia del Banco de Isabel II es otro de los temas en los que el trabajo enciclopédico de Pedro Tedde aporta novedades substanciales. Este banco fue, de hecho, el primer banco privado español de gran envergadura. Sus mentores eran un serie de negociantes andaluces y catalanes que actuaban bajo la batuta del malagueño José de Salamanca. El nuevo banco gozaba de la ventaja de no estar vinculado al Estado y a su escasa solvencia y pudo aprovechar a fondo la coyuntura expansiva dominante en aquellos años. Su gran error, sin embargo, fue convertirse en instrumento especulativo en beneficio de sus mismos gestores. La manifestación más evidente de este hecho fue la concesión masiva de crédito a sus accionistas con garantía de las propias acciones del banco, sobrevaloradas en la bolsa. El fin de la burbuja especulativa, a principios de 1847, puso al banco y a todo el comercio de Madrid en una situación muy delicada. Uno de los efectos más destacados de la crisis fue la fusión del Banco de Isabel II con el Banco de San Fernando, una operación impuesta por el Gobierno y que

es sin duda uno de los hechos más discutidos de la historia financiera española.

Pedro Tedde explica la crisis de forma muy comprensible, vinculándola a la escasez de numerario que se hizo patente en la capital y a la consiguiente caída de la cotización de los valores ante la necesidad del público de hacerse con dinero efectivo. El seguimiento puntual de los acontecimientos y el análisis de la documentación disponible, le permite además revisar a fondo la interpretación más usual de los hechos. Como es sabido, la fusión de los bancos se hizo aceptando en términos de igualdad los activos de cada uno de ellos, a pesar de la evidente falta de respaldo de buena parte de los préstamos que tenía en cartera el Isabel II. Hasta ahora se había responsabilizado de esta anomalía a José de Salamanca, principal accionista y prestatario de este banco y ministro de Hacienda en el momento de la valoración final. Tedde sostiene, sin embargo, que la responsabilidad debe atribuirse en primer lugar al Gobierno que ordenó la fusión, en el que era ministro de Hacienda Ramón Santillán, hombre de probada honradez y enemigo notorio de Salamanca. Esto no libra a este último de responsabilidad en el asunto, especialmente si se tiene en cuenta que utilizó su cartera ministerial para convertir al Estado en fiador de sus propios débitos con el Banco fusionado.

La última parte de la obra que comentamos está dedicada al estudio de las serias dificultades que tuvo que arrostrar el Banco para superar las consecuencias de aquella malhadada fusión. Una nueva crisis, esta de origen y alcance europeo, situó a la entidad, en 1848, al borde de la insolvencia. El Estado intervino de nuevo para salvar la situación. Siguiendo el modelo inglés, impuso la separación de las operaciones de crédito de las de emisión y reembolso de billetes y atribuyó parte de los valores que tenía depositados en el Banco a la garantía de estos. La operación era muy discutible tanto desde el punto de vista técnico como por su carácter intervencionista. Sin embargo, Tedde argumenta convincentemente que tuvo la virtud de contribuir a la restitución del minusvalorado crédito de la entidad ante el público.

La recuperación del Banco vino, irónicamente, de la mano de quien de alguna manera había contribuido a su deterioro, Ramón Santillán. Tedde destaca las virtudes de este hombre de formación militar, poco conocedor de la operativa financiera pero excepcionalmente honrado y riguroso y excelente administrador. Entre 1850 y 1856, con Santillán como gobernador, el Banco luchó por recuperar lo recuperable de los activos que había heredado y forcejeó con el Estado intentando asegurar al máximo los créditos que este seguía solicitándole sin cesar. Los enfrentamientos entre Santillán y los diversos ministros de Hacienda del periodo estuvieron a la orden del día y dieron lugar a decisiones lesivas para el Banco, como la retirada temporal de su condición de tesorero del Estado y la creación de la Caja General de Depósitos. Al fin, Santillán consiguió restablecer la solvencia del Banco, aunque fuera a costa de una reducción de capital y de una actitud muy conservadora respecto al crédito. Los efectos del forzado reajuste del Banco se reflejaron, también, en una presencia limitada en las operaciones con el sector privado, algo que sin duda tuvo efectos negativos sobre el desarrollo económico de Madrid y de España en su conjunto.

Pese a su loable labor como gobernador, Santillán no pudo alcanzar uno de sus principales objetivos, extender a toda España el monopolio del Banco en la emisión de billetes. La discusión de la ley de bancos de emisión de 1856 pasó por diversas vicisitudes, pero al fin el Banco no consiguió hacer prevalecer sus tesis y quedó abierta la puerta a la creación de bancos privados emisores en diversas ciudades. La denominación de Banco de España que la nueva ley otorgó al viejo Banco de San Fernando no fue consuelo para los responsables de la entidad, que querían tener un papel hegemónico en la nueva etapa de expansión económica que se estaba iniciando.

\* \* \*

De este rápido recorrido por el contenido del libro ya puede deducirse que estamos ante una obra excepcional. Excepcional por el objeto mismo al que se aplica –la historia del banco central español durante veinticinco años decisivos– y excepcional, sobre todo, por la información aportada y por la profundidad de los análisis presentados. Las miserias y las grandezas de la construcción del Estado liberal en España encuentran en este libro un reflejo preciso y penetrante. Pero se trata también de un estudio de historia financiera de primer nivel que hay que incluir de inmediato en la gran tradición de la historia bancaria europea. El resultado de tantos años de esfuerzo y de investigación no podía ser más brillante. Al mismo contribuye de forma destacada una magnífica edición que incluye unas ilustraciones tan bellas como pertinentes. No nos queda sino animar al autor a continuar su tarea y esperar que la próxima entrega nos llegue en el menor lapso de tiempo posible.

**Carles Sudrià**  
**Universidad de Barcelona**

## RECENSIÓN

**“El sistema de Concerto Económico en el contexto de la Unión Europea”** de Ignacio Zubiri. Ed. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, 2000

Sin duda, una de las causas de la enorme complejidad del modelo español de financiación descentralizada es la existencia de dos sistemas de financiación tan distintos como son el común y el foral. A ello debe añadirse, además, las continuas reformas que han sucedido en el tiempo en ambos sistemas.

El carácter más general del régimen común de financiación hace que exista sobre él una abundante literatura económica, que analiza su funcionamiento y sus resultados.

Por el contrario, el carácter específico del sistema foral, su alejamiento del régimen común de financia-