



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Recuperación y resolución de entidades de crédito en tiempos de crisis

Gabriela Alés Hermosa

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

---

Facultat de Dret

Programa de Doctorado: Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Derecho Administrativo

# RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN TIEMPOS DE CRISIS

Directores: Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire

Dr. Marc Tarrés Vives

Tutora: Dra. Mariola Rodríguez Font

**GABRIELA ALÉS HERMOSA**

Barcelona, 2018.





UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado: Derecho y Ciencia Política

Línea de Investigación: Derecho Administrativo

# “RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN TIEMPOS DE CRISIS”

Tesis doctoral presentada para la colación del grado en Doctor en Derecho por  
la Universidad de Barcelona presentada por:

**GABRIELA ALÉS HERMOSA**

Directores de la Tesis:

Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire

Dr. Marc Tarrés Vives

Tutora:

Dra. Mariola Rodríguez Font

BARCELONA, 2018



RESUMEN .....	13
ABREVIATURAS.....	19
INTRODUCCIÓN .....	21

CAPÍTULO I. REGULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN BANCARIA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	31
---	----

1. REGULACIÓN BANCARIA.....	31
-----------------------------	----

1.1. LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN E INTERVENCIÓN BANCARIA PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO .....	33
--	----

1.2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN BANCARIA .....	41
--	----

1.3. RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	44
---	----

2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN BANCARIA EN ESPAÑA .....	48
--	----

2.1. ORIGEN DE LA REGULACIÓN BANCARIA EN NUESTRO PAÍS: SIGLO XIX.....	48
---	----

2.1.1. Los Bancos de Emisión: etapa comprendida entre 1782 y 1856.....	49
--	----

a) <i>Banco Nacional de San Carlos (1782-1829)</i> .....	50
--	----

b) <i>Banco Español de San Fernando (1829-1847)</i> .....	54
---	----

c) <i>Banco de Isabel II (1844-1847)</i> .....	57
--	----

d) <i>Nuevo Banco Español de San Fernando (1847-1856)</i> .....	61
---	----

2.1.2. La evolución de la regulación sobre el Nuevo Banco de San Fernando.....	63
--	----

a) <i>Ley de Sociedades por Acciones de 1848: la dificultad de creación de los Bancos de Emisión. Ley de 1849 sobre la reorganización del Banco Español de San Fernando. Ley de 1851 sobre creación de nuevos Bancos</i> .....	64
--	----

2.1.3. Situación a partir de 1856 hasta la Ley Cambó .....	67
--	----

a) <i>Situación previa a 1856 y el cambio de paradigma</i> .....	67
--	----

b) <i>Ley de Bancos de Emisión de 1856</i> .....	69
--	----

c) <i>Ley de Sociedades de Crédito de 1856</i> .....	73
--	----

2.1.4. Última etapa del Siglo XIX: regulación bancaria en el periodo comprendido entre los años 1868 a 1921 .....	77
---	----

a) <i>Leyes de 1868 y 1869. El fin al intervencionismo: Liberalismo y Revolución</i> .....	77
--	----

b) <i>Creación de un Banco Nacional</i> .....	82
---	----

c) <i>El Código de Comercio de 1885</i> .....	85
<b>2.2. REGULACIÓN BANCARIA DURANTE EL SIGLO XX: EL CAMBIO DE PARADIGMA A PARTIR DE LA APROBACIÓN DE LA LEY CAMBÓ ...</b>	<b>87</b>
2.2.1. Ley de Ordenación Bancaria de 1921: el punto de inflexión en la Ley Cambó. La primera regulación integral del sector bancario .....	88
2.2.2. La ordenación bancaria durante la Segunda República.....	97
2.2.3. El <i>statu quo</i> bancario y el incremento de la intervención administrativa durante la posguerra .....	99
2.2.4. Ley de Ordenación Bancaria de 1946 .....	102
2.2.5. Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962: la consagración del modelo de supervisión a través del Banco de España	110
2.2.6. Reformas durante los años 70: el abandono del principio de <i>statu quo bancario</i> y la liberalización progresiva del sector .....	118
2.2.7. La reforma llevada a cabo durante la década de los 80. Especial referencia a la regulación de vigilancia a partir de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea .....	124
<b>3. REGULACIÓN BANCARIA PREVIA A LA CRISIS DE 2008 EN NUESTRO PAÍS.....</b>	<b>130</b>
<b>CAPÍTULO II. LA CRISIS FINANCIERA Y BANCARIA DE 2008 .....</b>	<b>137</b>
<b>1. ANÁLISIS DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2008.....</b>	<b>137</b>
<b>1.1. AÑOS PREVIOS A LA CRISIS FINANCIERA Y BANCARIA.....</b>	<b>138</b>
1.1.1. Análisis del entorno anterior a la crisis a nivel internacional y europeo .....	139
1.1.2. Análisis del entorno anterior a la crisis en España .....	143
<b>1.2. EL INICIO DE LA CRISIS FINANCIERA A NIVEL INTERNACIONAL: LAS HIPOTECAS SUBPRIME Y LA CAIDA DE LEHMAN BROTHERS</b>	<b>151</b>
<b>1.3. LA CRISIS EN EUROPA.....</b>	<b>157</b>
<b>1.4. ESPAÑA ANTE LA CRISIS: LAS PARTICULARIDADES DE LA CRISIS FINANCIERA ESPAÑOLA.....</b>	<b>165</b>
<b>2. TOMA DE CONCIENCIA ANTE LA CRISIS FINANCIERA .....</b>	<b>171</b>
<b>2.1. RESPUESTAS A LA CRISIS FINANCIERA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: LA IMPORTANCIA DE LOGRAR UNA REGULACIÓN ARMONIZADA .....</b>	<b>174</b>

2.2. PRIMERAS MEDIDAS LLEVADAS A CABO EN NUESTRO PAÍS TRÁS EL ESTALLIDO DE LA CRISIS FINANCIERA: EL RESCATE DE LA BANCA ESPAÑOLA.....	180
2.3. APUNTE FINAL SOBRE EL RESULTADO DEL RESCATE DE LA BANCA ESPAÑOLA.....	187
<b>CAPÍTULO III. LA UNIÓN BANCARIA.....</b>	<b>189</b>
1. EL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA.....	189
1.1. LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA EN EL MARCO EUROPEO .....	190
1.2. LA NECESIDAD DE UNA UNIÓN BANCARIA EUROPEA .....	195
1.3. EL NACIMIENTO DE LA PROPUESTA DE LA UNIÓN BANCARIA: TOMA DE CONCIENCIA E IMPULSO DESDE DIVERSAS INSTITUCIONES.....	200
1.4. PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN BANCARIA SÓLIDA .....	206
2. UNIÓN BANCARIA .....	214
2.1. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE UNIÓN BANCARIA.....	214
2.2. ALCANCE DE LA UNIÓN BANCARIA.....	217
2.2.1. Ámbito de aplicación territorial.....	217
2.2.2. Ámbito de aplicación material .....	220
2.3. OBJETIVOS DE LA UNIÓN BANCARIA .....	223
3. LA REGULACIÓN ARMONIZADA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA: <i>SINGLE RULES BOOK</i> .....	225
3.1. <i>SINGLE RULE BOOK</i> O CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO COMO BASE DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA.....	226
3.1.1. Regulación única respecto a requerimientos de capital y solvencia .....	229
3.1.2. Regulación única respecto a los procesos de reestructuración y resolución bancaria .....	232
3.1.3. Regulación armonizada respecto a los sistemas de garantía de depósito .....	233

<b>3.2. LA AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (ABE) COMO AUTORIDAD DE REGULACIÓN CLAVE PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO .....</b>	<b>235</b>
3.2.1. Antecedentes: producción normativa del Sistema Lamfalussy .....	236
3.2.2. El sistema de supervisión financiera como resultado del Informe Larosière: la creación de la Autoridad Bancaria Europea .....	241
3.2.3. Naturaleza jurídica y base sobre la que se crea la Autoridad Bancaria Europea.....	243
3.2.4. Composición de la Autoridad Bancaria Europea .....	244
3.2.5. Funciones de la Autoridad Bancaria Europea.....	247
<i>a) Procedimiento de elaboración de las normas técnicas de regulación y ejecución, directrices y recomendaciones por la Autoridad Bancaria Europea.....</i>	<i>252</i>
<b>4. INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA: LOS TRES PILARES DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA.....</b>	<b>254</b>
<b>4.1. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN .....</b>	<b>256</b>
4.1.1. Base legal sobre la que se crea el Mecanismo Único de Supervisión .....	258
4.1.2. Marco normativo del Mecanismo Único de Supervisión .....	265
4.1.3. Concepto y objetivos del Mecanismo Único de Supervisión.....	268
4.1.4. Principios sobre los que se asienta el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión .....	271
4.1.5. Ámbito de aplicación de la supervisión bancaria: el alcance de la supervisión directa e indirecta por parte del Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión .....	274
4.1.6. Funciones del Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión como supervisor único .....	278
<i>a) Funciones relacionadas con la supervisión microprudencial .....</i>	<i>279</i>
<i>b) Funciones relacionadas con la supervisión macroprudencial .....</i>	<i>282</i>
4.1.7. Competencias y potestades conferidas al Banco Central Europeo a fin de garantizar el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas.....	284
4.1.8. Funciones y competencias de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión, en concreto del Banco de España. El deber de cooperación en el seno del Mecanismo Único de Supervisión .....	291
4.1.9. La estructura del Mecanismo Único de Supervisión: separación entre las funciones de política monetaria y supervisión que ostenta el Banco Central Europeo. La creación del Consejo de Supervisión.....	297
<i>a) El Consejo de Supervisión: estructura y funcionamiento.....</i>	<i>300</i>

<i>b) Organización interna</i> .....	303
<i>c) Otros órganos creados en el seno del Mecanismo Único de Supervisión</i> .....	305
<b>4. 2. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN</b> .....	<b>306</b>
4.2.1. La necesidad de crear un Mecanismo Único de Resolución en el marco de la Unión Bancaria .....	307
4.2.2. Base legal sobre la que se crea el Mecanismo Único de Resolución .....	310
4.2.3. Marco normativo del Mecanismo Único de Resolución .....	311
4.2.4. Estructura del Mecanismo Único de Resolución.....	315
<i>a) La Junta Única de Resolución</i> .....	315
<i>b) El Fondo Único de Resolución</i> .....	320
<i>c) El respaldo financiero al Fondo Único de Resolución o backstop</i> ....	325
4.2.5. Concepto, objetivos y puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución .....	330
4.2.6. Ámbito de aplicación de la resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución: alcance del Mecanismo.....	334
4.2.7. Principios sobre los que se asienta el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución .....	338
4.2.8. Funciones de la Junta Única de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución .....	340
<b>4.3. HACIA UN NUEVO SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS</b> .....	<b>342</b>
4.3.1. Evolución.....	343
4.3.2. Finalidad .....	348

**CAPÍTULO IV. EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES EN MATERIA DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA** ..... 351

**1. EL FROB COMO AUTORIDAD DE RESOLUCIÓN COMPETENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL** ..... 351

**1.1. LA NECESIDAD DE CREAR UNA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA**..... 351

**1.2. LA CREACIÓN DEL FROB Y EVOLUCIÓN EN SUS PRIMEROS AÑOS** ..... 354

<b>1.3. EL CAMBIO DE CONFIGURACIÓN DEL FROB A PARTIR DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO .....</b>	<b>359</b>
<b>1.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y COMPOSICIÓN DEL FROB .....</b>	<b>362</b>
1.4.1. Naturaleza jurídica del FROB .....	362
1.4.2. Régimen jurídico del FROB .....	365
1.4.3. Composición del FROB .....	369
a) <i>Comisión Rectora</i> .....	369
b) <i>El Presidente</i> .....	373
1.4.4. Facultades del FROB.....	375
a) <i>Facultades mercantiles del FROB</i> .....	376
b) <i>Facultades administrativas del FROB</i> .....	377
1.4.5. Relaciones del FROB con otras instituciones.....	382
a) <i>Relaciones del FROB con instituciones nacionales</i> .....	382
b) <i>Relaciones del FROB con instituciones internacionales</i> .....	383
c) <i>El papel del FROB en aplicación del Mecanismo Único de Resolución. Su supeeditación al Mecanismo Único de Resolución</i> .....	384
1.4.6. Medidas de financiación: creación del Fondo Nacional de Resolución y del Fondo Único de Resolución .....	387
<b>2. EL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....</b>	<b>389</b>
<b>2.1. IMPORTANCIA DEL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA .....</b>	<b>389</b>
<b>2.2. FUNCIONES DEL BANCO DE ESPAÑA EN LA RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....</b>	<b>392</b>
2.2.1. Funciones como autoridad de supervisión .....	392
2.2.2. Funciones como autoridad de resolución preventiva.....	394
<b>2.3. EL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA EN EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>394</b>
<b>2.4. DOBLE FUNCIÓN .....</b>	<b>395</b>
<b>CAPÍTULO V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO.....</b>	<b>397</b>
<b>1. EVOLUCIÓN NORMATIVA SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....</b>	<b>397</b>

<b>2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA</b>	<b>403</b>
.....	
<b>2.1. OBJETO DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES</b>	<b>403</b>
<b>2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS DISTINTAS NORMAS SOBRE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN</b>	<b>404</b>
<b>3. DISTINCIÓN DE LAS FASES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO. SEPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCURSAL</b>	<b>408</b>
<b>3.1. ESTADOS EN LOS QUE SE PUEDEN ENCONTRAR LAS ENTIDADES DE CRÉDITO A LA LUZ DE LOS MECANISMOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN</b>	<b>409</b>
<b>3.2. SEPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCURSAL: LA NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO</b>	<b>412</b>
<b>4. FASE PREVENTIVA O PREPARATORIA</b>	<b>418</b>
<b>4.1. LA IMPORTANCIA DE LA FASE PREVENTIVA: DE LA RESOLUCIÓN A LA RESOLUBILIDAD</b>	<b>418</b>
<b>4.2. PLANES DE RECUPERACIÓN</b>	<b>422</b>
<b>4.2.1. La obligatoriedad de elaborar un plan de recuperación como novedad en la Ley 11/2015: su naturaleza y finalidad como plan de contingencia</b>	<b>422</b>
<b>4.2.2. Concepto y objetivos</b>	<b>425</b>
<b>4.2.3. Contenido e indicadores</b>	<b>426</b>
<b>a) Contenido mínimo</b>	<b>427</b>
<b>b) Indicadores de recuperación</b>	<b>429</b>
<b>4.2.4. Aprobación, evaluación, modificación y seguimiento: potestades de las autoridades de supervisión</b>	<b>430</b>
<b>4.3. PLANES DE RESOLUCIÓN</b>	<b>435</b>
<b>4.3.1. La obligatoriedad de elaborar un plan de resolución de forma preventiva como novedad en la Ley 11/2015</b>	<b>436</b>
<b>4.3.2. Concepto y objetivos</b>	<b>436</b>
<b>4.3.3. Elaboración, aprobación y actualización del plan de resolución</b>	<b>438</b>
<b>a) Elaboración, aprobación y actualización de planes de resolución de entidades significativas</b>	<b>438</b>

<i>b) Elaboración, aprobación y actualización de planes de resolución para el resto de entidades</i> .....	440
<i>c) Evaluación de la resolubilidad de la entidad</i> .....	442
4.3.4. Contenido .....	447
<b>4.4. ACUERDOS DE AYUDAS FINANCIERAS DENTRO DE UN GRUPO</b> .....	<b>448</b>
<b>5. ACTUACIÓN TEMPRANA</b> .....	<b>450</b>
<b>5.1. CONCEPTO Y FINALIDAD</b> .....	<b>450</b>
<b>5.2. PRESUPUESTO OBJETIVO</b> .....	<b>453</b>
5.2.1. Presupuesto objetivo de la actuación temprana en la Directiva 2014/59/UE.....	453
5.2.2. Presupuesto objetivo de la actuación temprana en la Ley 11/2015: cambios respecto a la Ley 9/2012.....	456
<b>5.3. MEDIDAS DE ACTUACIÓN TEMPRANA</b> .....	<b>458</b>
5.3.1. Las medidas de actuación temprana en la Ley 11/2015: cambios respecto a la Ley 9/2012 .....	463
<b>5.4. AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN COMPETENTE EN LA ACTUACIÓN TEMPRANA</b> .....	<b>465</b>
<b>5.5. PROCEDIMIENTO EN LA ACTUACIÓN TEMPRANA</b> .....	<b>465</b>
5.5.1. La actuación temprana sobre entidades menos significativas sujetas a la supervisión directa del Banco de España .....	465
5.5.2. La actuación temprana sobre entidades significativas sujetas a la supervisión del Banco Central Europeo dentro del Mecanismo Único de Supervisión .....	469
5.5.3. El papel de la Junta Única de Resolución en la actuación temprana .....	470
<b>6. RESOLUCIÓN</b> .....	<b>471</b>
<b>6.1. CONCEPTO</b> .....	<b>471</b>
<b>6.2. OBJETIVOS DE LA RESOLUCIÓN</b> .....	<b>473</b>
<b>6.3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO</b> .....	<b>476</b>
<b>6.4. PRESUPUESTO OBJETIVO</b> .....	<b>478</b>
6.4.1. Inviabilidad de la entidad .....	479

6.4.2. Inexistencia de medidas del sector privado que puedan evitar la inviabilidad.....	484
6.4.3. Razones de interés público .....	485
<b>6.5. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>486</b>
6.5.1. Procedimiento de resolución de acuerdo a lo previsto en la Ley 11/2015: entidades menos significativas .....	486
<i>a) Valoración de los activos y pasivos de una entidad.....</i>	486
<i>b) Apertura del procedimiento de resolución.....</i>	488
<i>c) Sustitución del órgano de administración y los directores generales o asimilados como medida de resolución .....</i>	491
<i>d) Valoración tras la resolución .....</i>	493
6.5.2. Procedimiento de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución: entidades significativas .....	495
<i>a) Valoración de los activos y pasivos de una entidad.....</i>	495
<i>b) Apertura del procedimiento de resolución.....</i>	496
<i>c) Puesta en marcha del dispositivo de resolución.....</i>	498
<i>d) Valoración tras la resolución .....</i>	500
<b>6.6. INSTRUMENTOS DE RESOLUCIÓN .....</b>	<b>500</b>
6.6.1. La venta del negocio .....	502
6.6.2. Transmisión a una entidad puente .....	504
6.6.3. Transmisión a una sociedad de gestión de activos .....	510
6.6.4. Recapitalización interna o <i>bail-in</i> .....	515
<i>a) Fines de la recapitalización interna.....</i>	517
<i>b) Orden de prelación de asunción de pérdidas: pasivos admisibles y pasivos excluidos .....</i>	518
<i>c) Procedimiento de la recapitalización interna.....</i>	520
<i>d) Otras contribuciones a la recapitalización interna de una entidad ...</i>	523
<b>6.7. AMORTIZACIÓN Y CONVERSIÓN DE INSTRUMENTOS DE CAPITAL .....</b>	<b>523</b>
<b>6.8. ADENDA: LA RECIENTE APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN EN EL CASO DEL BANCO POPULAR .....</b>	<b>525</b>
6.8.1. Situación previa a la resolución .....	526
6.8.2. Autoridades competentes en la resolución del Banco Popular .....	528
6.8.3. El procedimiento de resolución en el caso del banco popular .....	529

<b>CAPÍTULO VI. REGIMEN SANCIONADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....</b>	<b>535</b>
<b>1. NECESIDAD DE ESTABLECER UN RÉGIMEN SANCIONADOR EN EL MARCO DE LA RECUPERACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO.....</b>	<b>535</b>
<b>2. RÉGIMEN SANCIONADOR A DOS NIVELES.....</b>	<b>538</b>
<b>3. TITULARES DE LA POTESTAD SANCIONADORA .....</b>	<b>538</b>
<b>3.1. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA A NIVEL EUROPEO.....</b>	<b>539</b>
<b>3.2. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA A NIVEL NACIONAL.....</b>	<b>539</b>
<b>4. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....</b>	<b>541</b>
<b>4.1. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>541</b>
<b>4.2. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN A NIVEL NACIONAL.....</b>	<b>542</b>
<b>5. TIPOS DE INFRACCIONES .....</b>	<b>542</b>
<b>5.1. CONDUCTAS SANCIONABLES CON MULTA POR PARTE DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>544</b>
<b>5.2. CONDUCTAS SANCIONABLES CON MULTA POR LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES.....</b>	<b>545</b>
<b>6. TIPOS DE SANCIONES.....</b>	<b>551</b>
<b>6.1. SANCIONES IMPUESTAS POR LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN EN EL MARCO DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN .....</b>	<b>551</b>
<b>6.2. SANCIONES IMPUESTAS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES .....</b>	<b>554</b>
<b>7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....</b>	<b>561</b>
<b>7.1. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EUROPEO EN MATERIA DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>561</b>
<b>7.2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR A NIVEL NACIONAL.....</b>	<b>562</b>

<b>8. INFORMACIÓN DE LAS SANCIONES A OTROS ORGANISMOS .....</b>	<b>567</b>
<b>9. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA..</b>	<b>569</b>

**CAPÍTULO VII. MECANISMOS DE CONTROL A LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO..... 571**

<b>1. CONTROL JUDICIAL: EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS AFECTADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CRÉDITO .....</b>	<b>571</b>
---	------------

<b>1.1. LA NECESIDAD DEL CONTROL RESPECTO A LOS CONFLICTOS SURGIDOS FRENTE A LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....</b>	<b>571</b>
---	------------

<b>1. 2. LA MULTIPLICIDAD DE INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO: CONTROL JUDICIAL A NIVEL EUROPEO Y NACIONAL .....</b>	<b>576</b>
---	------------

<b>1.3. EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LAS DECISIONES TOMADAS EN EL SENO DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN .....</b>	<b>578</b>
---	------------

<b>1.3.1. El control judicial sobre las decisiones de la Junta Única de Resolución .....</b>	<b>578</b>
--	------------

<b>1.3.2. El control sobre la responsabilidad contractual y extracontractual de la Junta Única de Resolución .....</b>	<b>579</b>
--	------------

<b>1.4. EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LAS ACTUACIONES DEL FROB .....</b>	<b>581</b>
--	------------

<b>1.4.1. Acciones contra las decisiones y acuerdos adoptados por parte del FROB en el ejercicio de sus facultades mercantiles .....</b>	<b>582</b>
--	------------

<b>1.4.2. Suspensión del procedimiento contra las decisiones y acuerdos adoptados por la autoridad de resolución en el ejercicio de las facultades mercantiles conferidas por la Ley .....</b>	<b>584</b>
--	------------

<b>1.4.3. Recursos contra las decisiones y actos administrativos dictados en el marco del proceso de actuación temprana y resolución de una entidad .....</b>	<b>585</b>
---	------------

<b>1.4.4. Especialidades del recurso contra las decisiones y actos administrativos dictados en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna .....</b>	<b>589</b>
---	------------

<b>1.5. LA EXCEPCIÓN RESPECTO A LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS RESOLUTORIAS DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO-</b>	
--	--

<b>ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS SOBRE LA BASE DE LA LEY 11/2015.....</b>	<b>590</b>
<b>2. OTROS MEDIOS DE CONTROL.....</b>	<b>594</b>
<b>2.1. CONTROL DE LAS DECISIONES Y ACTIVIDAD DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>594</b>
2.1.1. El Panel de Recurso en la Junta Única de Resolución .....	594
2.1.2. Control de la actuación de la Junta Única de Resolución por parte de otras instituciones europeas .....	597
<b>2.2. CONTROL SOBRE LAS DECISIONES Y ACTIVIDAD DEL FROB</b>	<b>599</b>
2.2.1. La falta de control en vía administrativa.....	599
2.2.2. Control a la actividad del FROB por parte de otras instituciones ...	600
<b>3. CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO: PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. ....</b>	<b>601</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>607</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>621</b>
<b>DOCUMENTOS E INFORMES .....</b>	<b>652</b>
<b>NORMATIVA ESTATAL E INSTRUMENTOS REGULADORES .....</b>	<b>656</b>
<b>NORMATIVA EUROPEA, ACTOS LEGISLATIVOS Y OTROS INSTRUMENTOS .....</b>	<b>666</b>
<b>PROPUESTAS LEGISLATIVAS.....</b>	<b>672</b>
<b>ACUERDOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>673</b>
<b>RESOLUCIONES PARLAMENTO EUROPEO.....</b>	<b>673</b>
<b>DIRECTRICES Y ESTÁNDARES TÉCNICOS DE LA ABE .....</b>	<b>674</b>
<b>JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>674</b>
<b>NOTAS DE PRENSA, COMUNICACIONES Y COMPARENCIAS.....</b>	<b>676</b>

## RESUMEN

La presente tesis doctoral contiene un análisis del régimen jurídico de la reestructuración y resolución de entidades de crédito y los problemas que plantea la intervención por parte de los poderes públicos en relación con una actividad tan central y sensible en para la economía como es la bancaria.

Tras la crisis financiera vivida en los últimos años (2008-2017) se han puesto en marcha diferentes mecanismos tanto a nivel europeo como estatal que han configurado un régimen complejo a dos niveles. El principio de precaución, entendido como previsión permanente del riesgo, informa un nuevo régimen de intervención por parte de los poderes públicos en las entidades de crédito que persigue evitar precautoriamente que las situaciones de crisis en estas entidades afecten de manera negativa al conjunto de la economía, dado el carácter global e interconectado de la misma, y a los propios depositantes y clientes.

La tesis parte de un estudio de la evolución histórica de la regulación pública en materia de entidades de crédito en nuestro país a fin de comprender las particularidades de la intervención de la Administración pública en esta materia. Tras ello, lleva a cabo un estudio de los presupuestos y los nuevos mecanismos de control e intervención europeos que resultan de la cesión de potestades por parte de organismos públicos estatales a otros supranacionales. El paradigma regulatorio es la administrativización plena de los mecanismos de redireccionamiento y, en su caso, liquidación que en cualquier otro orden económico se resolverían en el contexto de la legislación concursal de carácter mercantil.

Bajo este prisma, la tesis analiza el régimen jurídico de las facultades que ostentan los poderes públicos -incluida la potestad sancionadora- que acompaña los supuestos de recuperación, reordenación y resolución de entidades, así como los límites y los mecanismos de control -no siempre satisfactorios- establecidos para atemperar la discrecionalidad administrativa que caracteriza el ejercicio de potestades administrativas en esta materia.

A pesar de los grandes avances que el contexto de crisis ha propiciado en materia de supervisión e intervención sobre las entidades de crédito, y del

esfuerzo de armonización asumido por las instituciones de la Unión Europea para la homogeneización del régimen de supervisión y resolución, la tesis constata lo mucho que queda por hacer, poniendo de relieve que estamos solo ante el inicio de lo que probablemente será una verdadera Unión Bancaria Europea.

## **ABSTRACT**

This dissertation contains an analysis of the legal regime of the restructuring and resolution of credit institutions and the problems posed by the public authorities' intervention in relation to an activity as central and sensitive activity for the economy as the Banking.

After the recent financial crisis (2008-2017) several mechanisms have been launched both at European and national level, a complex system at two levels has been configured. The precautionary principle, understood as the permanent risk forecasting, informs of a new regime of intervention by public authorities in the credit institutions which aims to prevent that crises situation of those entities will affect negatively the overall economy, given its global and interconnected nature, and that of their depositors and customers.

The dissertation is based on a historical evolution of public regulation's study in the field of credit institutions in our country in order to understand the peculiarities of public administration's intervention in this subject. In addition, it conducts a study of budgets and the new European mechanisms for control and intervention resulting from the power transfer by national public entities to other supranational. The regulatory paradigm is the full administrativization of the redirection mechanisms and, if necessary, liquidation which in any other economic order would be solved in the context of the normal insolvency proceedings.

According to this prism, this paper examines the legal regime of the powers that hold the public authorities - including the sanctioning power - accompanying assumptions of recovery, restructuring and resolution of entities, as well as the control mechanisms (not always satisfactory) and limits established to moderate the administrative discretion that characterizes the exercise of administrative powers in this subject.

Despite the great progress that the crisis context has lead to the field of monitoring and intervention on the credit institutions, and of the harmonization effort taken by the European Union's institutions for the homogenization of the regime of monitoring and resolution, this dissertation confirms that there is still

much to be done, emphasizing that we are only at the beginning of what probably will be a true European Banking Union.

## RESUM

La present tesi doctoral conté una anàlisi del règim jurídic de la reestructuració i resolució d'entitats de crèdit i els problemes que planteja la intervenció per part dels poders públics en relació amb una activitat tan central i sensible per a la economia com és la bancària.

Després de la crisi financera viscuda en els darrers anys (2008-2017), s'han posat en marxa diferents mecanismes tant a nivell europeu com estatal que han configurat un règim complex a dos nivells. El principi de precaució, entès com una previsió permanent del risc, informa un nou règim d'intervenció per part dels poders públics sobre les entitats de crèdit que busca evitar amb precaució que les situacions de crisi en aquestes entitats afectin d'una manera negativa al conjunt de la economia, donat el caràcter global i interconnectat de la mateixa, i als propis dipositants i clients.

La tesi parteix d'un estudi de l'evolució històrica de la regulació pública en matèria d'entitats de crèdit al nostre país, a la fi de comprendre les particularitats de la intervenció de l'Administració pública en aquesta matèria. Després d'això, porta a terme un estudi dels pressuposts i els nous mecanismes de control i intervenció europeus que resulten de la cessió de potestats per part d'organismes públics estatals a d'altres supranacionals. El paradigma regulatori és l'administrativització plena dels mecanismes de redireccionament i, en el seu cas, liquidació que en qualsevol altre ordre econòmic es resolrien en el context de la legislació concursal de caràcter mercantil.

Segons aquest prisma, la tesi analitza el règim jurídic de les facultats que ostenten els poders públics –inclosa la potestat sancionadora– que acompanya els supòsits de recuperació, reordenació i resolució d'entitats, així com els límits i els mecanismes de control –no sempre satisfactoris– establerts per temperar la discrecionalitat administrativa que caracteritza l'exercici de potestats administratives en aquesta matèria.

Malgrat els grans avenços que el context de crisi ha propiciat en matèria de supervisió i intervenció sobre les entitats de crèdit, i de l'esforç d'harmonització assolit per les institucions de la Unió Europea per a la

homogeneïtzació del règim de supervisió i resolució, la tesi constata que queda molt per fer, posant de relleu que estem només a l'inici del que probablement serà una veritable Unió Bancària Europea.

## **ABREVIATURAS**

<b>ABE</b>	Autoridad Bancaria Europea
<b>AES</b>	Autoridades Europeas de Supervisión
<b>AESPJ</b>	Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación
<b>AEVM</b>	Autoridad Europea de Valores y Mercados
<b>BCE</b>	Banco Central Europeo
<b>BCBS</b>	Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (Basel Committee on Banking Supervision)
<b>BPI</b>	Banco de Pagos Internacionales
<b>EBA</b>	Autoridad Bancaria Europea (European Banking Authority)
<b>ECOFIN</b>	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea
<b>EIOPA</b>	Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (European Insurance and Occupational Pensions Authority)
<b>ESMA</b>	Autoridad Europea de Valores y Mercados (European Securities and Markets Authority)
<b>FAAF</b>	Fondo para la Adquisición de Activos Financieros
<b>FEFF</b>	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
<b>FGD</b>	Fondo de Garantía de Depósitos
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FROB</b>	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
<b>FSB</b>	Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board)
<b>JERS</b>	Junta Europea de Riesgo Sistémico
<b>JTS</b>	Join Supervisory Team
<b>JUR</b>	Junta Única de Resolución
<b>MEDE</b>	Mecanismo Europeo de Estabilidad
<b>MOU</b>	Memorando de Entendimiento (Memorandum of Understanding)
<b>MUR</b>	Mecanismo Único de Resolución
<b>MUS</b>	Mecanismo Único de Supervisión
<b>RDL</b>	Real Decreto-ley
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PB</b>	Puntos básicos

<b>PIB</b>	Productor Interior Bruto
<b>PII</b>	Posición de inversión internacional
<b>PRES</b>	Procedimiento de revisión y evaluación supervisora
<b>SAREB</b>	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
<b>SIEGs</b>	Servicios de interés económico general
<b>SIPs</b>	Sistemas Institucionales de Protección
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UEM</b>	Unión Económica y Monetaria

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general el estudio de los problemas jurídicos que plantea la intervención en una actividad como el de las entidades de crédito por parte de los organismos públicos.

La intervención del sector bancario por parte de los poderes públicos no es algo de nuestros días. Ha sido siempre un sector intensamente regulado, supervisado e intervenido, en el cual los poderes públicos han contado con amplias potestades en aras de garantizar la estabilidad del sistema financiero y la protección del interés general.

Podemos afirmar que el sector bancario tiene especial relevancia en el sistema financiero. Como hemos indicado, la actividad bancaria responde a una actividad privada que, por su importancia para el funcionamiento y la estabilidad de la economía de un país, están sometidos a una fuerte regulación, supervisión e intervención por parte de los poderes públicos. Probablemente se trate de uno de los sectores privados más intervenidos desde la esfera pública. En efecto, dicha actividad entraña un especial riesgo en el funcionamiento de la economía y por tanto guarda especial relación con la estabilidad del sistema financiero en general.

La última crisis económica ha sido sin duda una de las de mayor magnitud y complejidad de los últimos tiempos. Ha tenido sus características propias, que serán objeto de estudio en esta obra. Dada las particularidades y la fuerza con la que incidió la última crisis financiera en el sector bancario, en los últimos años se han intensificado los mecanismos de intervención pública en esta actividad.

En efecto, tras la grave crisis surgida a partir del año 2008 a nivel internacional, todos los Estados han ido introduciendo diferentes mecanismos de control e intervención frente a los bancos; por una parte, para prevenir que se pudieran dar futuras crisis y, por otra, a fin de resolver los problemas de las entidades que había sido afectadas gravemente por la situación y atravesaban momentos de debilidad e incluso quiebra.

La intervención del sistema bancario español por parte de la Unión Europea en el contexto de dicha crisis ha tenido consecuencias muy relevantes en el plano interno que han puesto de manifiesto la capitalidad de los mecanismos de intervención sobre el sector.

Concretamente, dentro de las distintas materias que se enmarcan en la regulación bancaria, la presente obra se centra en el régimen de recuperación y resolución de entidades de crédito que se encuentran en una situación de crisis tal que deben ser intervenidos de alguna forma por los poderes públicos, poniendo en marcha los mecanismos con los que cuentan para dar respuesta a la situación.

En este sentido, aun cuando la materia de la que trata la obra obliga a que se dé una visión desde distintas ramas del Derecho, este estudio se lleva a cabo desde una perspectiva del Derecho Administrativo, a fin de realizar un encuadre de la regulación de intervención bancaria dentro del Derecho Público.

Con el objetivo de realizar una exposición congruente de la materia tratada a lo largo del trabajo se ha optado por llevar a cabo un análisis de los antecedentes, la plasmación actual y los problemas jurídicos que plantea la intervención en la actividad bancaria en la actualidad a fin de entender el cambio de paradigma que ha tenido lugar en los últimos años a consecuencia de la última crisis financiera.

Para lograr los objetivos del estudio y acercar al lector al régimen de recuperación y resolución de entidades de crédito actual, este trabajo ha quedado estructurada en siete Capítulos, ordenados de la siguiente manera.

El Capítulo I trata la regulación bancaria en España y la evolución histórica de la regulación sobre los Bancos en nuestro país. En primer lugar, se lleva a cabo un encuadre de la regulación bancaria como manifestación de la intervención económica, considerada como la ordenación por los poderes públicos de un sector de actividad privada a fin de llevar a cabo un control permanente sobre una serie de actividades que requiere mayor grado de vigilancia e intervención por sus especiales características. Del mismo modo, se expone el encuadre que tiene la intervención de empresas del artículo 128.2 *in*

*fine* de la Constitución, referido a la intervención de entidades de crédito, frente a la libertad de empresas reconocida por el artículo 38 de la Carta Magna.

Una vez analizada la importancia y las particularidades de la regulación bancaria y visto el encuadre que la intervención por parte de los poderes públicos en los bancos tiene en nuestra Constitución, se lleva a cabo una aproximación del origen y la evolución que ha tenido en España la regulación bancaria hasta el momento previo a la crisis de 2008.

El análisis de la evolución de la regulación bancaria en España tiene como objetivo comprender que la intervención en el sector bancario no es algo de nuestros días. Para ello hemos debido remontarnos al siglo XIX donde datamos el origen de la regulación bancaria. Como se podrá observar, la evolución de la regulación bancaria ha ido avanzando a golpe de crisis, adaptándose a las necesidades de cada tiempo. Asimismo, se pone de manifiesto que, en un momento previo al estallido de la última crisis financiera, nuestro ordenamiento jurídico no contaba con un marco normativo suficiente para hacer frente a la situación creada, que desbordó en intensidad y alcance a las crisis precedentes.

En el Capítulo II, a fin de comprender la evolución de la normativa en materia de intervención bancaria, se realiza un análisis de la crisis financiera de 2008 desde la esfera internacional a la nacional con el objetivo de dar al lector una visión general de los desencadenantes de la situación para comprender las medidas que hubieron de tomarse posteriormente; más concretamente en las medidas de reestructuración y resolución de entidades de crédito, en las que se centra el objetivo principal de esta obra. De este modo, como hemos anunciado, se realiza un análisis de los años previos a la última crisis financiera y los desencadenantes de dicha crisis desde una perspectiva internacional, europea y estatal, que como veremos, aunque guardan una estrecha relación entre sí, mantienen variantes y presentan sus propias particularidades.

Ya en el Capítulo III pasamos a estudiar la respuesta desde la Unión Europea a la última crisis financiera. En una situación verdaderamente desfavorable y con una inestabilidad e inseguridad intrínseca al sistema financiero debido al riesgo de contagio entre las entidades que operan en el

sector bancario y la pérdida de confianza que ello conlleva, la Unión Europea tuvo que dar respuesta a la situación y unificar criterios en los distintos países Estados miembros a fin de llevar a cabo una intervención en las entidades de crédito por parte de los poderes públicos de forma homogénea. Para ello se empieza a construir lo que ha venido a denominarse Unión Bancaria. El objetivo del estudio de la Unión Bancaria es que el lector llegue a comprender las diferentes medidas tomadas en el seno de la Unión a consecuencia de la situación de dificultad que presentaban numerosas entidades operantes en los Estados miembros. Para ello se realiza un estudio crítico de las distintas instituciones que han surgido al hilo de la crisis financiera de 2008 al tiempo que se analizan los pasos que aún quedan por dar a fin de que se complete dicha Unión Bancaria.

En primer lugar, se analiza el nacimiento y la evolución de la Unión Bancaria a fin de comprender por qué fue necesaria su creación como respuesta a la crisis. En segundo lugar, se delimita el concepto de Unión Bancaria, así como su alcance y objetivos. En tercer lugar, se realiza un análisis del conocido como Código Normativo Único. Sin duda el marco normativo único se erige como base o elemento imprescindible para la implantación efectiva de la Unión Bancaria, tanto de sus instituciones como de las políticas en materia de supervisión y resolución de entidades de crédito. Con ello se pretende acabar con la fragmentación existente entre los Estados miembros mediante la creación de una regulación armonizada para que las medidas que se tomen frente a la crisis de una entidad sean homogéneas en todos los Estados.

Además, la última crisis no sólo dio lugar a una profunda reforma normativa en la Unión Europea a fin de reforzar un Código Normativo Único, también han ido surgiendo una importante reforma institucional para conseguir los objetivos marcados para la consecución de una efectiva Unión Bancaria. De este modo, se ha llevado a cabo un estudio de las distintas instituciones que integran la Unión Bancaria en la actualidad: el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución.

Si bien es cierto que el objetivo central de esta Tesis descansa en la recuperación y resolución de entidades de crédito, ha sido necesario en este

punto realizar un análisis completo de los nuevos órganos supranacionales mediante los que se pretende reducir la discrecionalidad de los poderes públicos a nivel nacional en materia de supervisión y resolución, dado que ambas cuestiones están estrechamente relacionadas y se hace imprescindible –aunque no se profundice en esta Tesis por la extensión que ello conllevaría– estudiar todo el marco institucional.

Por tanto, como decimos, hemos centrado parte de esta obra en analizar los dos pilares fundamentales que hoy soportan la Unión Bancaria, como son el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución. Y, por último, también nos ha parecido interesante exponer de forma breve el avance que se está llevando a cabo en el momento que se escribe la presente obra en materia de asunción de riesgos, con la futura implantación de lo que se prevé será el tercer pilar de la Unión Bancaria: un Sistema Único de Garantía de Depósito.

Tras la obtención de una visión global de la Unión Bancaria y de los avances que desde el estallido de la crisis hasta el momento están teniendo lugar en el seno de la Unión Europea, el Capítulo IV se centra en las autoridades nacionales que tienen competencias en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito en nuestro país. De este modo, veremos cómo han quedado integrados tanto el Fondo de Resolución Ordenada Bancaria como el Banco de España en las instituciones europeas a las que anteriormente hacíamos mención. Las autoridades nacionales guardan un papel muy importante en los procesos de recuperación y resolución de entidades de crédito, ya sea de forma indirecta – a través de la cooperación con las instituciones europeas– para una serie de entidades que por sus características son consideradas de mayor importancia, ya sea a través de una intervención de forma directa para entidades que son consideradas menos significativas para el sector.

Una vez estudiadas las distintas autoridades competentes en materia de recuperación y resolución bancaria, llevamos a cabo un análisis del régimen jurídico de la recuperación y resolución de dichas entidades. Ello se analizará desde una perspectiva europea, a partir de la Directiva 2014/59/UE y del Reglamento (UE) nº806/2014, y desde una perspectiva nacional a partir de la

Ley 11/2015 y el Real Decreto 1012/2015 que desarrolla dicha Ley. Además, destacaremos las principales novedades que ha supuesto la trasposición del Derecho europeo a nuestro ordenamiento jurídico y los cambios que se han producido respecto a la Ley 9/2012, Ley que regulaba la reestructuración y resolución bancaria en nuestro ordenamiento jurídico hasta la trasposición de la Directiva 2014/59/UE a través de la Ley 11/2015.

Para ello haremos una diferencia entre las distintas fases en las que puede encontrarse una entidad inmersa en una situación de dificultad: una fase preventiva, una fase de actuación temprana y la fase de resolución propiamente dicha.

En relación con la fase preventiva, nos centraremos en realizar un estudio de los planes de recuperación y los planes de resolución que deben elaborarse en relación a las entidades de crédito en un momento previo a que se detecte cualquier dificultad en la misma. De este modo, veremos cómo se refuerzan los mecanismos preventivos de la crisis dando lugar a un trabajo previo por parte de las entidades y de las autoridades competentes a fin de que los bancos estén preparados para que en caso de que haya que proceder a la recuperación o resolución de una entidad se elimine la posibilidad de que la quiebra de la misma desestabilice el sistema. Es decir, se realiza un trabajo previo a fin de que, si fuera necesario resolver una entidad, dicha resolución se produzca de manera ordenada con mecanismos previstos para la entidad concreta en un momento previo a una situación de crisis.

En segundo lugar, estudiaremos la fase de actuación temprana que hace alusión a una serie de medidas que se podrán tomar frente a las entidades de crédito que se encuentren en un momento de dificultad pero que pueda volver a una situación de normalidad por sus propios medios a través de una serie de medidas. Estamos en este caso ante un tipo de intervención preventiva en la que las autoridades de supervisión toman un papel relevante y son las encargadas de resolver los problemas existentes antes de que sea necesario resolver la entidad.

Por último, analizaremos el procedimiento de resolución para el caso de que una entidad entre en un estado de crisis o sea previsible que vaya a estarlo en un futuro próximo, y dicha inviabilidad sólo sea posible superarla mediante los mecanismos previstos para llevar a cabo una resolución ordenada de la misma. Es decir, en este caso ya no nos encontramos en una fase preventiva en la cual se pretende resolver los problemas que afectan a la entidad en cuestión, sino que lo que se pretende es resolver de manera ordenada la entidad inviable a fin de que su resolución no afecte o afecte en la menor medida posible al sistema financiero.

Todo ello lo haremos desde una doble perspectiva, teniendo en cuenta tanto la normativa europea como la normativa estatal, así como los distintos tipos de entidades que existen –según la importancia que tengan para el sistema– y las distintas autoridades encargadas en cada una de las fases de tomar las medidas y ejecutar las mismas.

Dedicamos el Capítulo VI al régimen sancionador en los procedimientos de resolución. A fin de asegurar que las entidades de crédito y las personas que ocupan los altos cargos de las mismas cumplan con las decisiones tomadas por las distintas autoridades competentes a la hora de tomar medidas de recuperación y resolución en una entidad, la normativa establece un régimen sancionador para el caso de incumplimiento. Una casuística infractora y una serie de sanciones de distinta índole que de forma coercitiva pretenden garantizar el respeto de las decisiones tomadas por las autoridades competentes.

El régimen sancionador en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito también se ha desarrollado en dos niveles diferenciados: por una parte, a nivel europeo por las autoridades competentes en este ámbito, y por otra a nivel estatal. En ambos planos se analizarán los aspectos más relevantes del ejercicio de la potestad: las autoridades con potestad sancionadora, los sujetos pasivos de dicha potestad, las distintas infracciones, así como las distintas sanciones y el procedimiento sancionador.

Por último, el Capítulo VII está dedicado a las garantías procesales y judiciales en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito, donde se analiza el régimen procesal y judicial de dichos procedimientos.

Como veremos, la rapidez con la que deben tomarse las diferentes medidas de intervención para la recuperación y resolución de entidades de crédito por parte de las autoridades competentes hace que sea necesario establecer una serie de garantías ante las potestades discrecionales con las que cuentan dichas autoridades. Se debe dotar al afectado de un sistema mediante el cual se garantice la tutela judicial efectiva y el respeto del principio de proporcionalidad y otros principios generales del Derecho que han de presidir las medidas aplicadas a cualquier entidad.

Es por ello por lo que se estudiarán en este Capítulo las garantías procesales y judiciales que específicamente se prevén en la normativa de recuperación y resolución de entidades de crédito para controlar las actuaciones de las autoridades de supervisión y resolución competentes, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, dada la estructura multinivel de las autoridades competentes en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito.

Ciertamente, el estudio se ha llevado a cabo desde una perspectiva del Derecho europeo y nacional, debido a que la globalización de la economía ha dado lugar a que las respuestas no se lleven a cabo únicamente por los Estados, sino que ha habido que unificar criterios para evitar que la caída o las dificultades que pudiera manifestar una entidad de crédito concreto y los instrumentos puestos en marcha por parte de los Estados –que hasta hace pocos años tenían competencia exclusiva en la materia– pudieran poner en peligro la estabilidad económica de otros países de la Unión; un riesgo cierto en las economías globalizadas e interdependientes que la última crisis económica ha dejado patente.

Es preciso destacar el gran interés del tema, debido a que en los últimos años se han producido cambios relevantes tanto a nivel institucional como normativo, lo cual es trascendental tanto desde un punto de vista doctrinal como práctico, ya que es ahora cuando se están poniendo en marcha los nuevos

mecanismos y están entrando en funcionamiento las nuevas instituciones creadas para llevar a cabo la intervención de las entidades de crédito a nivel europeo. Y las autoridades nacionales, potenciadas en este ámbito al comienzo de la crisis, están empezando a funcionar bajo el nuevo rol que les ha sido asignados una vez que han sido integrados en los mecanismos europeos.

Nos parece fundamental además que el estudio se lleve a cabo con una visión crítica desde el prisma del Derecho Administrativo, ya que, como ha quedado expuesto, aunque esta materia está ligada a otras ramas del Derecho, el enfoque *iuspublicista* se hace imprescindible para comprender el entramado de autoridades existentes, la naturaleza jurídica de todas ellas, las amplias potestades arbitradas en su favor y la discrecionalidad con la que cuentan a la hora de decidir diferentes cuestiones, así como las garantías y el control existentes frente a esta discrecionalidad. En definitiva, pretendemos dar una visión crítica a la intervención en un sector privado como es el sector bancario por parte de instituciones públicas cuando éstas presentan dificultades de solvencia que pone en riesgo la estabilidad del sistema crediticio y financiero.



# CAPÍTULO I. REGULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN BANCARIA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

## 1. REGULACIÓN BANCARIA

Desde hace no pocos años se ha venido haciendo, por parte de la doctrina, un análisis de las crisis financieras y de la regulación bancaria desde un enfoque *iuspublicista*<sup>1</sup>, por cuanto el Derecho Administrativo ha regulado, de una forma más o menos intensa a lo largo de los años, la intervención de los poderes públicos sobre el sector bancario para proteger los fines del interés general.

Con el fin de entender el alcance de la regulación bancaria, debe sentarse de partida que la imbricación entre el Derecho Privado y el Derecho Público en este ámbito es insoslayable. En efecto, en lo referente a la regulación del sector que nos ocupa, existe una estrecha relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Mercantil. En palabras de FRANCH I SAGUER *“el ordenamiento crediticio es un ordenamiento sectorial a través del cual se establecen relaciones de carácter especial entre la Administración pública y la entidad financiera. Sus consecuencias imposibilitan ya la separación entre el Derecho privado y el Derecho público”*<sup>2</sup>.

Es decir, aun cuando el Derecho Bancario<sup>3</sup>, en tanto que actividad económica esencialmente privada, va de la mano del Derecho Mercantil en

---

<sup>1</sup> Entre otros, se hace necesario citar a MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Tecnos, Madrid, 1975; MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho administrativo económico*, Vol. II, La Ley, Madrid, 1991; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos de las crisis bancarias”, en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias: (respuesta del ordenamiento jurídico)*, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1988; FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro*, Civitas, Madrid, 1992.

<sup>2</sup> FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.* p. 114. Respecto a la delimitación en cuanto a ambas ramas del derecho respecto al sector financiero, puede verse GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “Aproximación al sistema bancario”, en COSCUELLA MONTANER, L. (Coord.), *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al Prof. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, 2003. Aquí el autor expone una serie de Sentencias del Tribunal Constitucional en las que se refleja la idea expuesta por FRANCH I SAGUER.

<sup>3</sup> Entendido por GARCÍA-PITA Y LASTRES como *“Parte de Derecho objetivo constituida por las normas públicas y privadas que, de forma específica y en orden a la protección de los depositantes y la eficiencia del sistema bancario, dentro del Sistema financiero,*

cuanto a las relaciones surgidas entre particulares, no cabe duda de que debido al gran intervencionismo público que se ha llevado a cabo en diferentes etapas respecto al sector bancario y a la extensa regulación que ha ido desarrollándose a lo largo del tiempo respecto a dicha actividad, la presencia del Derecho público cobra una especial y creciente importancia.

De este modo, podemos afirmar que ha emergido en épocas más recientes un verdadero Derecho Administrativo Bancario, englobado dentro del Derecho Público Económico<sup>4</sup>.

Como veremos en este apartado, la evolución de la regulación bancaria ha sido verdaderamente cambiante, encontrándonos a lo largo de los últimos siglos con épocas en las que existía una posición más intervencionista que en otras por parte de los poderes del Estado y en los últimos tiempos, como podrá verse en capítulos posteriores, también de las instancias europeas.

Por ello, nos parece conveniente llevar a cabo en este punto un análisis sobre la justificación o la razón de ser de la regulación bancaria desde una perspectiva del Derecho Público, así como un análisis del marco constitucional de la intervención en las entidades de crédito y la distribución de competencias en la materia.

---

*se refieren a la constitución, la organización y el ejercicio de la empresa de intermediación crediticia y monetaria, y de sus actividades financieras accesorias; a sus relaciones con las autoridades de control sectorial, así como a los contratos o negocios jurídicos, en que, precisamente, se materializa esa actividad empresarial financiera".* GARCÍA-PITA Y LASTRES. J.L., "El Derecho Bancario: consideraciones generales", *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº3, 1999, p. 246.

<sup>4</sup> Diferencia FRACH I SAGUER varias ramas dentro del Derecho Público Económico, entre las que destaca, por lo que a la intervención económica interesa, el Derecho Constitucional Económico y el Derecho Administrativo Económico. La autora define el Derecho Constitucional Económico como aquél que *"estudia, fundamentalmente, los principios previstos en la Constitución que se refieren a temas económicos"*. Por otra parte, define el Derecho Administrativo Económico como aquél que *"analiza las normas y la organización administrativa necesaria para llevar a cabo la intervención de los poderes públicos en la economía"*. FRACH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.*, pp. 29-33. Afirma MUÑOZ MACHADO que el compendio y ordenación sistémica de las formas que revestía tal acción [refiriéndose a la intervención pública en la economía] comprendían una disciplina jurídica entera, el Derecho Público o Administrativo de la Economía. MUÑOZ MACHADO, S., "Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica", en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J. (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, p. 16.

Además, llevaremos a cabo un análisis de la evolución que ha sufrido la regulación bancaria, a fin de comprender el momento en el que nos encontramos y el cambio de paradigma al que hacemos frente en los últimos años, derivado de la última crisis financiera sufrida.

De esta forma, se pretende destacar los hitos históricos más importantes acerca de la intervención administrativa en la banca y en el sector financiero, debiéndonos remontar para ello a hace más de doscientos años, habida cuenta de que con ello podremos entender de mejor forma la evolución del sistema financiero hasta el momento actual. Todo ello con la finalidad de comprender de mejor manera el régimen de intervención pública respecto a la reestructuración y resolución de las entidades de crédito por parte de los poderes públicos al que, en especial, está enfocada la presente Tesis Doctoral.

## **1.1. LA IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN E INTERVENCIÓN BANCARIA PARA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

La regulación del sector crediticio es el supuesto más característico de intervención de empresas en nuestro ordenamiento jurídico<sup>5</sup>. La intervención del sector bancario viene englobada en la llamada regulación económica como sesgo propio del Derecho Administrativo económico<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Regulaciones económicas y privaciones patrimoniales (sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorro)”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 124.

<sup>6</sup> Existen dos posiciones claramente diferenciadas en la doctrina sobre el concepto de regulación económica, de esta forma se formula por parte de la doctrina jurídica un concepto amplio y un concepto estricto de regulación. ESTEVE PARDO entiende que se está manteniendo un concepto amplio de regulación económica “*si se entiende que la regulación abarca el conjunto de la actividad pública de intervención y supervisión de la economía [...] que cubre entonces tanto los sectores en los que con toda normalidad opera el libre mercado y la competencia como aquellos que presentan limitaciones estructurales y congénitas a la operatividad del mercado*”. Por otra parte, en relación al concepto estricto, entiende que “*vendría a circunscribir la regulación a la actividad administrativa [...] en esos sectores en los que el mercado presenta limitaciones o disfunciones congénitas*”. Frente a estas dos acepciones del concepto de regulación, DARNACULLETA I GARDELLA y SALVADOR ARMENDÁRIZ exponen que “*la regulación de los mercados financieros no se corresponde con el concepto de regulación en sentido estricto, pero tampoco encuentra su encaje en el concepto amplio*”. A fin de comprender las dos posturas tomadas por la doctrina en relación con el concepto de regulación económica véase ESTEVE PARDO, J., “El encuadre de la regulación de la

Desde una posición atenta al Derecho comparado y preocupada por la verdadera operatividad práctica del concepto, ESTEVE PARDO entiende la regulación como “*una actividad ejercida desde instancias públicas –normalmente especializadas: agencias o autoridades reguladoras– sobre operadores de sectores abiertos al mercado para preservar ciertos objetivos o estándares que los intereses generales o bienes relevantes pudieran requerir y no resultar debidamente atendidos por la lógica del mercado*”<sup>7</sup>.

Desde una perspectiva mucho más amplia, MUÑOZ MACHADO señala por su parte que “*regular no es, pues, producir normas (lo es también, desde luego, [...]), sino una actividad continua de seguimiento de una actividad. Tal control exige la utilización de poderes de diverso signo: algunos tienen carácter normativo y se traducen en reglamentaciones; otros, sin embargo, consisten en la supervisión del ejercicio de la actividad; otros la ordenación del funcionamiento del mercado; en fin, puede concurrir un poder de resolución de controversias y también el poder sancionador*”<sup>8</sup>. Desde esta postura, el concepto de regulación abarcaría todo el abanico de la intervención administrativa en la economía.

Desde una posición más cercana al concepto restringido, ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA definen la regulación económica como la regulación “*aplicable a actividades de este carácter que, por alguna razón, requieran estabilizarse u organizarse en función de determinados objetivos, y en la que el*

---

economía en el Derecho Público”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J. (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 403-404; ESTEVE PARDO, J., “La regulación de la economía desde el Estado garante”, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales. Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2007, pp. 79 y ss. También DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera”, *Revista de Administración Pública*, nº183, 2010, pp. 147-151; DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “La recepción y desarrollo de los conceptos y fórmulas de la regulación. El debate de la República Federal Alemana”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 362 y ss.

<sup>7</sup> ESTEVE PARDO, J., “Origen, principios y técnicas de la regulación de sectores económicos de interés general”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 39.

<sup>8</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos...”, *op. cit.*, p. 111.

*enfoque, la perspectiva a considerar, será ordinariamente la proporcionada por las ciencias económicas*<sup>9</sup>.

En una clave historicista TAVARES DA SILVA sostiene que *“la regulación económica surge como respuesta de las entidades públicas a fin de garantizar el buen funcionamiento de los mercados, sobre todo en sectores económicos que antes se situaban en una esfera de tareas públicas ejercidas bajo régimen de servicio público o derechos exclusivos”*<sup>10</sup>.

En todas estas definiciones de la regulación, de mayor o menor amplitud, está presente la idea de una especial intensidad de la presencia de lo público en sectores donde el mercado lo requiere por razones de interés general. En todo caso, lo más reseñable del concepto es que en torno a él pueden reconocerse una serie de técnicas jurídico-administrativas de conformación supervisión y control del mercado que tienen características comunes.

A grandes rasgos y con todas las imprecisiones que puede llevar la generalización del concepto, con la regulación económica nos referimos a la intervención de los poderes públicos sobre actividades económica a través de la regulación y el seguimiento, con el fin de que se lleve a cabo un control sobre las actividades que requieren un mayor grado de vigilancia e intervención por parte de las autoridades, debido a sus especiales características o especial relevancia para los intereses generales.

En lo que nos ocupa, la regulación bancaria constituye una manifestación específica de la regulación económica.

Como anunciamos, partimos de la idea de que la actividad bancaria es una actividad privada sometida a una especial e intensa regulación<sup>11</sup> debido su

---

<sup>9</sup> ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA J. M., “Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, n°9, Madrid, 2000, p.11.

<sup>10</sup> TAVARES DA SILVA, S., “La regulación económica como materia del nuevo derecho administrativo”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 331.

<sup>11</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El estado garante y la función administrativa de supervisión en el sector bancario”, en PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), *Estudios sobre la vigilancia y la supervisión como tareas de la administración en sectores de referencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 256.

importancia para el funcionamiento y la estabilidad de la economía de un Estado, la cual repercute en el interés general<sup>12</sup>.

En este sentido, señala PONCE SOLÉ que *“dada la relevancia de los bancos para el funcionamiento económico de un país y los derechos de terceros, su actividad repercute en el interés general, y, en este sentido, se considera una actividad privada, de interés general, con una tradicional especial regulación”*<sup>13</sup>.

Por su parte, BARRIOS PÉREZ hace referencia al carácter especial que tienen los bancos en relación con otro tipo de empresas que operan en el sector privado. Señala que *“la intervención del Estado en el libre funcionamiento de los mercados alcanza uno de sus máximos exponentes en el caso de los bancos, sujetos a una estricta regulación preventiva y prudencial que no tiene equivalencia en ningún otro sector industrial. Esta falta de correspondencia entre el grado de supervisión prudencial de las empresas bancarias respecto del correspondiente a las empresas no financieras sugiere que quizás la justificación*

---

<sup>12</sup> Encontramos en la doctrina autores que defienden la tesis de considerar las entidades de crédito como un “servicio de interés económico general”. En este sentido, JIMÉNEZ BLANCO califica a las entidades de crédito como la *“infraestructura de la infraestructura”* defendiendo el autor que *“tendría que reelaborarse la noción de SIEG no ya para hacer un hueco a los Bancos, sino incluso y voltearlo todo para ponerlos en el lugar central”*. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DEL ALBORNOZ, A., “La función inspectora en el ámbito financiero”, *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2013, p. 22. Esta idea ha sido expuesta en PONCE SOLÉ, J., “Crisis, bancos privados y obligaciones de servicio público y servicio universal. Actividad bancaria y servicios de interés económico general”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria de la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014. De otro lado, SALVADOR ARMENDÁRIZ defiende la idea de que, si bien algunos de los servicios bancarios pueden y deben ser calificados como servicios de interés económico general o esenciales, la regulación bancaria no se acomoda bien a la idea de los SIEGs. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El estado garante y la función administrativa...”, *op. cit.*, p. 260. En este sentido, más recientemente URÍA FERNÁNDEZ pone de manifiesto que aun cuando los bancos desarrollan una actividad económica de interés general y por ello deben estar sometida a intensa regulación, no considera el autor que se trate de un verdadero “servicio de interés público general”. URÍA FERNÁNDEZ, F., *La Nueva Regulación y Supervisión Bancaria. Diez años de reforma tras la crisis*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur menor, Navarra, 2018, p. 68. Sobre servicios de interés económico general véase RUIZ OJEDA, A. (Dir.), *Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga (UMA), 2ª edición, 2017.

<sup>13</sup> PONCE SOLÉ, J., “Crisis, bancos privados y obligaciones de servicio público...”, *op. cit.*, p. 643.

de esta distinción nazca de su propia naturaleza: sus funciones o el importante papel que estas empresas desempeñan en el desarrollo eficiente de la actividad económica”<sup>14</sup>. El propio autor, hace alusión también a la relación entre la regulación bancaria y la teoría del interés público, que encontraría su justificación en: “1. Las externalidades negativas que la quiebra de una entidad puede generar en el conjunto del sistema bancario y de ahí en el resto de la economía. 2. La existencia de asimetrías informativas depositantes-banco. 3. El carácter de bien público del dinero [...] convierte en improbable que un equilibrio de mercado sin regulación sea óptimo”<sup>15</sup>.

Como indicamos, la regulación bancaria se encuadra dentro de esta regulación económica a la que nos referimos, teniendo en cuenta las particularidades del sector que se viene a regular. En efecto, la regulación de este sector –de una forma tan intensa como la que tendremos oportunidad de estudiar– viene justificada por las particularidades del sector bancario. Con el Derecho bancario se “ha de garantizar el equilibrio entre la estabilidad del sistema financiero y la protección de los depositantes y clientes, y ahora también de los contribuyentes, y la necesidad de que el sector siga cumpliendo con la función que le es propia: la intermediación del crédito”<sup>16</sup>.

La finalidad de la regulación bancaria se enmarca en la protección de clientes e inversores, el aseguramiento de la confianza en las entidades y confianza en el mercado, así como en la protección de la estabilidad del sistema financiero<sup>17</sup>.

Como hemos afirmado la regulación del sector bancario se lleva a cabo de una forma más incisiva que en otros sectores económicos. Así lo pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO, justificando que por diversas

---

<sup>14</sup> BARRIOS PÉREZ, V., “¿Son los bancos empresas especiales a los efectos de su regulación?”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº2801, 2014, p.21.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 31.

<sup>16</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El estado garante y la función administrativa...”, *op. cit.* p. 261. Aquí la autora se refiere al Derecho bancario en sus aspectos jurídico-públicos y en particular al ejercicio de las potestades supervisoras.

<sup>17</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, pp. 126-127 y DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa...”, *loc. cit.*

circunstancias<sup>18</sup> los poderes públicos adquieren mayor protagonismo en lo que respecta al sector bancario justificándose de este modo “*que intervengan, de forma mucho más intensa a como lo hacen en otros sectores económicos*”<sup>19</sup>.

De esta forma, la justificación de que este sector goce de una regulación más intensa e incisiva que otros sectores económicos viene dada por las particularidades que presenta la actividad bancaria. En efecto, dicha actividad entraña un especial riesgo para el conjunto de la economía y, por tanto, para la estabilidad del sistema en general.

Es decir, la regulación bancaria se aproxima a la regulación denominada por la doctrina como *regulación del riesgo*<sup>20</sup>. Señala SALVADOR ARMENDÁRIZ que “*la perspectiva de la regulación del riesgo, [...], se proyecta normalmente sobre actividades privadas sometidas a la actividad de ordenación de los poderes públicos*”<sup>21</sup> tratándose de “*controlar los riesgos que ciertas actividades privadas originan y, en la medida de lo posible, evitar minimizar que se produzcan unos daños cuya magnitud a priori se desconoce*”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> MARTÍN-RETORTILLO hace alusión a la Exposición de Motivos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (Boletín Oficial del Estado, nº182, 30 de julio de 1988). Ésta señala que “*numerosas experiencias internacionales y la propia española, acumuladas a lo largo de muchos años, han puesto de manifiesto la absoluta necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el que soporta la mayoría de los restantes sectores económicos. Esas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllas. La regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen esas entidades en los mecanismos de pago*”. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *loc. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>20</sup> ESTEVE PARDO, J., “De la policía administrativa a la gestión de riesgos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº119, 2003, pp. 323-346; ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, 1999; ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

<sup>21</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., “El nuevo modelo de regulación bancaria y su encaje constitucional”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y estados de derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 42.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 43.

En palabras de GARCÍA-ANDRADE *“la justificación de la regulación bancaria se encuentra en la necesidad de controlar una actividad económica privada que, si bien resulta altamente beneficiosa para la sociedad, entraña también enormes riesgos patrimoniales que deben ser gestionados por los poderes públicos para proteger no sólo el patrimonio de los depositantes bancarios, sino más ampliamente del funcionamiento general del sistema económico”*<sup>23</sup>.

En este sentido, CARRILLO DONAIRE destaca la importancia de las entidades de crédito sobre el conjunto de la economía poniendo de manifiesto que *“la magnitud e innegable relevancia social de la actividad que desempeñan justifica la existencia de un régimen singular de supervisión y de intervención pública de la misma en casos de inestabilidad o riesgo que pueda afectar al sistema financiero o a la seguridad de sus clientes”*<sup>24</sup>.

En definitiva, encontramos dentro de la rama del Derecho Administrativo una especialidad en la regulación bancaria, debido a que el sector regulado tiene una serie de características especiales que, como veremos, han hecho que a lo largo del tiempo haya habido una intervención por parte de los poderes públicos en el sector, con el fin de controlar los riesgos que pueda entrañar la actividad, preservar la estabilidad financiera, mejorar las distintas situaciones de crisis a las que se han ido haciendo frente, así como velar por el interés público.

En palabras de ESTEVE PARDO *“la realización y materialización del interés general ha justificado las potestades del Estado y su aparato ejecutivo, destacadamente las administraciones públicas que para atender esos intereses generales vieron ampliado su radio de actividad y su propia estructura”*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “Fundamento y características de la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M. (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013, p. 20.

<sup>24</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A., “Intervención de entidades de crédito en crisis: alcance y límites”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013, p. 782.

<sup>25</sup> ESTEVE PARDO, J., “La evolución del garantismo: de las garantías personales a las garantías del Estado”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº46, 2013, p. 7.

Sin duda alguna, el sector regulado al que nos referimos presenta una serie de particularidades que han hecho necesario que los poderes públicos hayan tenido que intervenir, en mayor o menor medida, a lo largo del tiempo. Y no exclusivamente se ha intervenido, como se puede deducir del presente trabajo, a través de reglas prudenciales que pretendían velar por unos mínimos requisitos de solvencia y de supervisión de las entidades con el fin de asegurar el buen funcionamiento de las mismas. Sino que, además, en esta última etapa de crisis se han introducido una serie de mecanismos de intervención mucho más intensos, estableciendo herramientas con el fin de llevar a cabo no sólo la reestructuración de las entidades en dificultades en el caso que fuera necesario, sino que la propia regulación ha otorgado a los poderes públicos la potestad incluso de intervenir a las entidades de crédito hasta un punto en el que pueden ser resueltas, provocando su disolución.

SALVADOR ARMENDÁRIZ afirma que *“las experiencias pasadas ponen de manifiesto que las reformas de la regulación bancaria se han producido a golpe de crisis y que en cada momento se ha diseñado la respuesta que razonablemente era factible en atención al relato provisional sobre las causas que la habían provocado en cada ocasión. [...] No obstante, también la experiencia muestra la provisionalidad y las limitaciones de este modo de reaccionar que no garantiza la posibilidad de crecer, y lo que es peor, de prevenir futuras crisis. Con todo, sí sería posible afirmar que con cada nueva crisis y reforma se consigue avanzar, y en todo caso, minimizar algunos de sus más dañinos efectos”*<sup>26</sup>. Lo que queda claro es que la evolución de la regulación bancaria es fruto, como hemos indicado, de la respuesta que desde el ordenamiento se intenta dar a las distintas situaciones de crisis en las que se ve afectado el sistema bancario. En efecto, con la regulación bancaria se ha pretendido desde los inicios dar respuesta a la crisis y evitar futuras crisis o, en cualquier caso, reducir los efectos que las mismas pudieran tener sobre el sistema.

---

<sup>26</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., “Transformaciones en la regulación bancaria. Una perspectiva desde el Derecho Público”, en COLINO MEDIAVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014, pp. 116-117.

## 1.2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN BANCARIA

La Constitución como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico también tiene incidencia en lo que al Derecho Administrativo económico se refiere. Hacemos referencia a la idea de Constitución económica<sup>27</sup>. La Carta Magna configura el marco a partir del cual se va a desarrollar toda la intervención de los poderes públicos en la economía<sup>28</sup>. De este modo, encontramos en el texto constitucional "*normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y proceso económico. Tales normas sirven de parámetros jurídicos básicos para la acción de los actores económicos públicos y privados, y pueden ser enunciación de principios y valores directivos orientadores de la acción, o pueden tener formulación y garantías más vigorosas*"<sup>29</sup>. Como hemos indicado, al conjunto de todas ellas se denomina "*Constitución económica o Constitución económica formal*"<sup>30</sup>. Para ARIÑO ORTIZ la Constitución económica se compone de una serie de principios y reglas que son la base fundamental de la vida social y económica de un Estado<sup>31</sup>. En este sentido, señala GIMENO FELIÚ que el término de "Constitución económica" se entiende como el "*conjunto de normas jurídico-constitucionales que hacen referencia a la economía. La finalidad de estas normas es, [...], la de indicar cuáles han de ser los principios rectores de la actividad económica que habrán de desarrollar conjuntamente tanto los particulares como el Estado*"<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Término acuñado por BASSOLS COMA y que hizo fortuna en la doctrina iuspublicista y fue acogida por el propio Tribunal Constitucional. BASSOLS COMA, M. *Constitución y sistema económico*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 1988.

<sup>28</sup> FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.* p. 36.

<sup>29</sup> GARCÍA-PELAYO, M., "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", *Obras completas*, Tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 2857.

<sup>30</sup> STC 1/1982, de 28 de enero y STC 64/1990, de 5 de abril.

<sup>31</sup> ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de derecho público económico: (modelo de estado, gestión pública, regulación económica)*, Comares, Madrid, 2004.

<sup>32</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., "Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas", *Revista de Administraciones Públicas*, nº135, 1994, pp. 149-150.

La estructura del sistema económico en nuestro país se configura en una situación con confluencia de dos vectores diferenciados; el derecho a la libertad de empresa y la ordenación de la actividad económica por los poderes públicos<sup>33</sup>.

El artículo 38 de la Constitución Española garantiza la libertad de empresa en nuestro país. Dicho precepto dispone que se *“reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso, de la planificación”*. No obstante, esta libertad de empresa puede estar sometida a ciertos límites, sin que ello pueda considerarse contrario al propio derecho que el precepto enuncia. Ello puede deducirse del propio artículo cuando expone que los poderes públicos deberán garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de empresa *“de acuerdo con las exigencias de la economía general”*. Así, señala el Tribunal Constitucional que *“cuando se dice [...] que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, es evidente que ese principio general de la libertad de empresa está cohesionado con las demandas del interés general y del bien público. [...] En consecuencia, no existe enfrentamiento con la norma constitucional si los poderes públicos obedecen a una línea de conducta consonante con esas exigencias de la economía general”*<sup>34</sup>.

El propio Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones ha reconocido que la libertad de empresa no es un derecho *“absoluto e incondicionado”* y que su vigencia no resulta comprometida por el hecho de que existan limitaciones a su ejercicio derivadas de las *“reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado”*<sup>35</sup>.

De otro lado, nuestra Carta Magna consagra la intervención de empresas en el artículo 128.2 *in fine* reconociendo que se podrá *“acordar la intervención*

---

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 160.

<sup>34</sup> STC de 28 de octubre de 1983 citada en FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.* p. 41.

<sup>35</sup> STC 35/2016, de 3 de marzo; STC 108/2014, de 26 de junio; STC 53/2014, de 10 de abril o STC 127/1994, de 5 de mayo.

*de empresas cuando así lo exigiere el interés general*". El artículo 128.2 *in fine* reconoce también la iniciativa pública en la actividad económica y la reserva de recursos y servicios esenciales. Al respecto, CARRILLO DONAIRE señala que el orden de exposición de las técnicas que anuncia el artículo –dejando la intervención en último lugar– no es casual. Señala que se ha recogido en último lugar la intervención de empresas *"por su carácter más incisivo frente a las otras dos, pues si la iniciativa pública no anula la libertad de empresa y la reserva de recursos y servicios la excluye, la intervención de empresas la elimina de raíz. Enfrentando dialécticamente esta técnica, aunque con diferente intensidad, con la libertad de empresa del artículo 38 de la CE"*<sup>36</sup>.

En palabras de MUÑOZ MACHADO, la intervención de empresas *"comprende una potestad de los poderes públicos que se superpone sobre el libre ejercicio de la actividad empresarial con el propósito de dirigirla o suspender su desenvolvimiento autónomo"*<sup>37</sup>.

En este contexto, debe subrayarse que el calado de la regulación en los diferentes sectores de la economía no es igual, por lo que hay sectores en el que la intervención de los poderes públicos es más intensa que en otros, llegando a una variabilidad de situaciones que obliga a poner el foco en cada sector, pues cada sector concreto presenta singularidades propias. Así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional al señalar que *"el fomento por los poderes públicos de una actividad determinada [...] ofrece un amplísimo campo de actuación y de adopción de medidas que pueden presentar además muy diferentes niveles de intensidad"*<sup>38</sup>.

A fin de entender el encaje constitucional que tiene la intervención en el sector bancario y la magnitud de dicha intervención, es preciso reparar en la importancia y las particularidades de la actividad bancaria<sup>39</sup>. Esta relevancia de los bancos ha hecho que se limite de una forma más incisiva la actividad en

---

<sup>36</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A., "Intervención de entidades de crédito en crisis...", *op. cit.*, p. 786.

<sup>37</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, vol. IV, Iustel, Madrid, 2011, p. 805.

<sup>38</sup> STC 155/1993, de 6 de mayo.

<sup>39</sup> PONCE SOLÉ, J., "Crisis, bancos privados y obligaciones de servicio público...", *loc. cit.*

comparación con otros sectores. Ello viene justificado por la latente incidencia y efectos adversos que puede presentar la actividad bancaria sobre el interés general y la importancia que tienen la actividad de las entidades bancarias en relación con la política económica y monetaria de un país<sup>40</sup>.

### 1.3. RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

A nivel Constitucional se establece un régimen de distribución de competencias en materia de crédito y banca entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En palabras de MARTÍN-RETORTILLO esto resulta necesario “*en Estados de estructura territorial de carácter plural*”<sup>41</sup>. Podemos afirmar que de acuerdo con lo establecido en la Constitución “*confluyen [...] una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso*”<sup>42</sup>.

Concretamente, el artículo 149.1.11 de la Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las “*bases de la ordenación del crédito, banca y seguros*”. Se hace difícil determinar con exactitud qué se entenderá englobado en esas “bases” a las que hace referencia la Constitución<sup>43</sup>. Señala el Tribunal Constitucional que “*el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el art. 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco*” y continúa afirmando que “*la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material*”<sup>44</sup> y, en consecuencia, esos principios o

---

<sup>40</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013, p. 159. Se refiere el autor en el texto a la exigencia de un título administrativo específico para la creación de bancos, pero la intervención general del sector se puede justificar (de forma genérica) en esa idea.

<sup>41</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 91.

<sup>42</sup> STC 155/1993, de 6 de mayo.

<sup>43</sup> Ofrece FRANCH I SAGUER una visión muy acertada sobre los principios sentados por el Tribunal Constitucional para determinar el concepto de “bases”, FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.* p. 48. Sobre el concepto de “bases” véase también MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 100-106.

<sup>44</sup> STC 1/1982, de 28 de enero. Señala en esta Sentencia el Tribunal Constitucional que “*de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual*

*critérios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente*<sup>45</sup>. De este modo, las bases de la ordenación del crédito *“pueden revestir carácter reglamentario, e incluso, meramente ejecutivo”*<sup>46</sup>.

Sostiene el Tribunal Constitucional que *“lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada [...] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”*<sup>47</sup>.

En este sentido el Tribunal Constitucional señala que, en materia económica, *“las bases tienen un espacio posible para garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a afianzar una aplicación uniforme de la política financiera general, pero la intrínseca vis expansiva de las bases estatales en materia económico-financiera no puede dar como resultado negar toda posibilidad de que actúe la potestad de*

---

*sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido”*. Como es bien conocido el concepto de bases en el ámbito económico trae causa de la doctrina constitucional que construyó en su primera época un concepto material y no formal de las bases que tuvo especial acogimiento en el ámbito económico. Cuestión estudiada entre otros por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Bases y ordenación general de la economía”, en PÉREZ CALVO, A. (Coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990, pp. 221 a 270; MALARET I GARCÍA, E., “La aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencias económicas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. V, Civitas, Madrid, 1991, pp. 4045 a 4079; RODRÍGUEZ ARANA, J., “Competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº22, 1995, pp. 11 a 34; GARCÍA LLOVET, E. “Constitución económica y constitución territorial económica”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, nº22, 1997, pp. 121 a 153; TENA PIAZUELO, V. *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, ONCE, Madrid, 1997.

<sup>45</sup> STC 32/1981, de 28 de julio.

<sup>46</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *op. cit.*, p. 162.

<sup>47</sup> STC 1/1982, de 28 de enero.

*desarrollo autonómico*<sup>48</sup>. Cabe afirmar por tanto que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, están habilitadas para asumir por vía estatutaria la legislación de desarrollo y la ejecución de la materia<sup>49</sup>.

De esta forma, la mayoría de las Comunidades Autónomas que integran nuestro país han ido asumiendo en sus Estatutos competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materias de crédito, banca y seguros<sup>50</sup>. En palabras de POMED SÁNCHEZ *“la lectura de los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se contiene el orden de distribución de competencias sobre [...] crédito pone de manifiesto la atribución a las Comunidades Autónomas de un destacado papel en la ordenación del sistema de crédito”*<sup>51</sup>. No obstante, señala VEGA SERRANO que *“en la práctica la legislación básica estatal ha venido a precluir de forma casi absoluta la legislación de desarrollo autonómica”*<sup>52</sup>. En el mismo sentido se pronuncia POMED SÁNCHEZ cuando afirma que *“dicho papel [refiriéndose al papel de las Comunidades Autónomas respecto a la ordenación del sistema crediticio] se ha visto reducido como consecuencia de las intervenciones de las instancias centrales del Estado”*<sup>53</sup>. Sobre la base de lo expuesto es preciso enunciar que, como veremos, el desarrollo legislativo en la actualidad se ha ido constituyendo sobre la base de normativa europea, así como muchas de las competencias sobre las entidades de crédito las han ido adquiriendo instituciones a nivel europeo, por lo que en pocas materias como en esta tiene menos sentido una política autonómica diferente.

Una excepción a lo expuesto la constituía la normativa en materia de Cajas de Ahorro. Afirma VEGA SERRANO que *“la competencia en materia de Cajas de Ahorro, por su carácter más específico, se imponía sobre la competencia básica estatal. [...] Aunque las bases estatales habilitaban para la*

---

<sup>48</sup> STC 182/2013, de 23 de octubre, que hace alusión a la posición que toma el Tribunal Constitucional en STC 155/1993, de 6 de mayo; STC 264/1993, de 22 de julio; STC 133/1997, de 16 de julio; y STC 98/2004, de 25 de mayo.

<sup>49</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *op. cit.*, p. 161.

<sup>50</sup> A excepción de Galicia y la Región de Murcia. STC 291/2005, de 10 de noviembre.

<sup>51</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 183.

<sup>52</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *op. cit.*, p. 164

<sup>53</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *loc. cit.*

determinación por el Estado de «modelo básico de organización y funcionamiento de Cajas», [...], ello no impidió que se produjera un auténtico «apoderamiento» por las Comunidades Autónomas de las Cajas de Ahorro»<sup>54</sup>.

Pero, al margen del régimen autonómico de las Cajas de Ahorro, que siempre han presentado una singularidad propia en el contexto crediticio<sup>55</sup>, lo cierto es que pocas materias como esta presentan un cariz y una inercia más centralizada. En efecto, la situación de crisis que se ha vivido en el país en este último tiempo atrás ha dado como resultado que la competencia autonómica en la materia haya sido delegada a un segundo plano, casi inexistente. Así lo justifica el Tribunal Constitucional en su Sentencia 235/1999, de 16 de diciembre de la que puede deducirse que la supervisión e intervención de una entidad en una situación difícil, al afectar al sistema financiero en su conjunto y a intereses supraautonómicos, conlleva inevitablemente la reserva al Estado del ciclo jurídico completo: legislación, desarrollo normativo y ejecución. Así pone de manifiesto la citada Sentencia [referida al Banco de España] señalando que se le confieren una serie de competencias en exclusiva a este tipo de instituciones “no sólo porque redunde en beneficio del tratamiento uniforme de las entidades de crédito, sino también, y fundamentalmente, porque los bienes jurídicos protegidos son la estabilidad y liquidez del sistema financiero, intereses supracomunitarios, [...], y porque su atribución se efectúa a la institución que tiene la específica consideración de garante del sistema en su doble faceta de estructura-función”.

De esta forma, como tendremos ocasión de ver con mayor detenimiento, a nivel estatal se atribuye una serie de facultades al Banco de España y al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en lo sucesivo, FROB) en la gestión de la crisis de las entidades de crédito que llevó implícito una “incidencia en las competencias autonómicas”<sup>56</sup>. Además, se crean a nivel europeo instituciones

---

<sup>54</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *loc. cit.* Sobre la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Cajas de Ahorro véase FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.* pp. 51-56.

<sup>55</sup> ARIÑO ORTIZ, G., *Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias. Un análisis de las instituciones financieras y de la regulación que viene*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

<sup>56</sup> STC 182/2013, de 23 de octubre.

de carácter supranacional competentes en materia de intervención bancaria, que han relegado muchas de las competencias que asumían las autoridades nacionales.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN BANCARIA EN ESPAÑA

Expuesto lo anterior nos parece conveniente llevar a cabo un estudio sobre la evolución de la regulación bancaria y las respuestas que se han llevado a cabo ante las distintas situaciones que se han ido presentando a lo largo de la historia reciente del sector. Nos ha parecido conveniente destacar por tanto en este punto las normas más significativas y el alcance de las mismas con el fin de poder entender cómo ha ido evolucionando la regulación bancaria y el carácter intervencionista o menos intervencionista del modelo según las circunstancias en las que se aprobaban dichas normas.

### 2.1. ORIGEN DE LA REGULACIÓN BANCARIA EN NUESTRO PAÍS: SIGLO XIX

Señala VEGA SERRANO, respecto a la intervención administrativa en este sector, que *“la regulación bancaria española nace, o al menos sus precedentes remotos, en el marco de la ordenación de los bancos de emisión”*<sup>57</sup>. De este modo, aun cuando podríamos remontarnos a antecedentes más remotos<sup>58</sup> señala PÉREZ DE ARMIÑAN que *“la legislación bancaria en sentido estricto, con terminología más moderna el Derecho administrativo bancario, puede decirse que comienza con los bancos centrales por el carácter público de las funciones que desempeñan. En primer lugar, por la facultad de emisión de billetes que ejercieron desde el principio, unas veces en concurrencia con otros bancos y más tarde en régimen de monopolio. Y además por la función nuclear*

---

<sup>57</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *op. cit.*, p. 146.

<sup>58</sup> Aun cuando situamos el origen de la regulación bancaria española en la creación de los Bancos de Emisión, no debemos dejar a un lado, tal y como señala MARTÍN-RETORTILLO, que *“la ordenación de la actividad bancaria y monetaria y de la intervención en la misma de los poderes públicos es realmente muy remota”* debido a que *“la actividad bancaria [...] tiene casi tanta historia como la Humanidad misma”*. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 44. Por su parte, FAUS MOMPART sitúa las primeras medidas tomadas en aras de regular la actividad bancaria a principios del siglo XIV. FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para la historia de la banca española*, Ediciones Península, Barcelona, 2001, pp. 15-30. También CARANDE, R., *Carlos V y sus banqueros*, Crítica, 1987.

que desempeñan en el mecanismo financiero como centralizadores de las reservas monetarias, banqueros del Estado, prestamistas en última instancia para otras instituciones financieras y, sobre todo, órganos fundamentales de la política monetaria y la dirección del crédito<sup>59</sup>. En todo caso, la intervención administrativa en el sector bancario no se entiende sin el papel del Banco emisor o Banco central.

Por ello, nos remontaremos a la ordenación del sistema bancario en el siglo XIX como punto de partida para llevar a cabo el análisis que aquí se pretende.

Lo haremos desde una doble perspectiva, tomando en consideración las dos vías señaladas por MARTÍN-RETORTILLO: el desarrollo de la ordenación crediticia, de un lado, entre la regulación resultante de la polémica trayectoria de los Bancos de Emisión y, de otro lado, la regulación que se establece en relación con el crédito privado, respecto a las calificadas como Sociedades o Compañías de crédito<sup>60</sup>.

### **2.1.1. Los Bancos de Emisión: etapa comprendida entre 1782 y 1856**

Para comprender el origen de la regulación bancaria en España es necesario remontarnos al periodo comprendido entre 1782 a 1856, en el que se fueron creando diferentes Bancos de Emisión que, tal y como hemos expuesto, tomando como referencia a VEGA SERRANO, dan lugar al origen de la regulación bancaria de nuestro tiempo en España<sup>61</sup>.

De este modo, podemos afirmar que el punto de partida con el que da comienzo la historia moderna de la intervención pública en el sector bancario al comienza en España con la creación del Banco Nacional de San Carlos en el año 1782<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> PÉREZ DE ARMIÑAN, G. *Legislación Bancaria Española*, 6º edición, Banco de España, Madrid, 1983, p. 4.

<sup>60</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.* p. 37. y MARTÍN-RETORTILLO, S., "Sistema bancario y crediticio", *op. cit.*, p. 46.

<sup>61</sup> VEGA SERRANO, J.M., "La regulación bancaria española", *loc. cit.*

<sup>62</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 29. Así, el autor se remite a TAPIA HERMIDA, A., "Evolución histórica, situación y perspectivas generales del Derecho público bancario español", en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.),

### **a) Banco Nacional de San Carlos (1782-1829)**

El Banco Nacional de San Carlos nace de la necesidad de hacer frente a los problemas y la falta de recursos que presentaba la Hacienda pública de nuestro país<sup>63</sup>. Su creación se dio mediante la Real Cédula de 2 de junio de 1782 firmada por el Rey Carlos III<sup>64</sup>, el Banco Nacional de San Carlos se constituyó como el primer Banco oficial en nuestro país<sup>65</sup>.

De este modo se crea un tipo de entidad desconocida hasta entonces en nuestro país<sup>66</sup>. El Banco Nacional de San Carlos es la primera entidad que podríamos considerar como Banco Central<sup>67</sup>, siendo considerado por tanto como el primer antecedente de lo que finalmente sería el Banco de España.

El Banco fue creado como una entidad privada, cuyo capital estaba dividido en acciones, que, no obstante, pertenecían en parte a instituciones públicas. De este modo, en un primer momento, se pretendía que la adquisición de participaciones del Banco Nacional de San Carlos fuera por parte de personas

---

*Estudios de Derecho público bancario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1987.

<sup>63</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>64</sup> Real Cédula de 2 de junio de 1782 de S.M. y Señores del Consejo, por el cual se crea, se erige y autoriza un Banco Nacional y general para facilitar las operaciones de Comercio, y el beneficio público de estos Reynos y los de Indias, con la denominación de Banco de San Carlos baxo las reglas que se expresan. Esta Real Cédula por la que se crea el Banco Nacional de San Carlos surge como resultado del proyecto presentado a iniciativa de Francisco de Cabarrús (Conde de Cabarrús) al Rey Carlos III a través del Conde de Floridablanca, en 1781, con el fin de que se aprobara la creación del Banco, la cual se hizo efectiva unos meses más tarde.

<sup>65</sup> En este sentido, tal y como pone de manifiesto MORENO FERNÁNDEZ, existían en España en esa época una estructura bancaria diferente, que no contaba hasta entonces con bancos nacionales. De esta forma, el autor hace referencia a los Cinco Gremios Mayores y el Real Giro. MORENO FERNÁNDEZ, R., "El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1. Banco de San Carlos", *Estudios de Historia Económica*, nº54, Banco de España, 2009, pp. 23-27. Al respecto, puede verse CAPELLA, M. y GASCÓN, A.M., *Los Cinco gremios mayores de Madrid: estudio histórico-crítico*, Madrid, 1957.

<sup>66</sup> Es preciso indicar que, en otros países de Europa ya se habían puesto en funcionamiento este tipo de bancos centrales. Este fue el caso del Banco de Inglaterra fundado en 1694. TORTELLA CASARES, T., *Los primeros billetes españoles: las "cédulas" del Banco de San Carlos (1782-1829)*, Banco de España, Madrid, 1997, pp. 22-23.

<sup>67</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., "Sistema bancario y crediticio", *loc. cit.* En contraposición POMED SÁNCHEZ, considera exagerado considerar al Banco Nacional de San Carlos como Banco Central. POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 38.

privadas. Pero se hizo necesario que pasaran a formar parte como accionistas o participantes del mismo otras instituciones dada la desconfianza de los particulares en invertir en el mismo<sup>68</sup>.

Aun cuando se crea como una entidad privada, podemos decir que, sin lugar a duda el Derecho Público le acompañó desde sus inicios debido a que, en primer lugar, se necesitó autorización para su creación, a lo que hay que añadir el más trascendente dato de que se encontraba bajo protección real<sup>69</sup>.

Los objetivos que se persiguen con la creación del Banco Nacional de San Carlos podemos clasificarlos en tres<sup>70</sup>: en primer lugar, el Banco fue concebido con el fin de facilitar y reducir la circulación de vales reales<sup>71</sup> con la finalidad de

---

<sup>68</sup> Pone de manifiesto TEDDE que “*el 25 por 100 del capital fue suscrito por los Reyes, las Parcialidades de Indios de Nueva España, los pueblos y ciudades (a través de los Pósitos y los sobrantes de Propios), numerosos mayorazgos y vínculos, conventos y comunidades, órdenes militares y otros sujetos e instituciones característicos del Antiguo Régimen. Aproximadamente, otro 25 por 100 de las acciones fue vendido en Francia, en su mayor parte gracias a las conexiones de Cabarrús con algunos de los banqueros más activos de París*”. en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Vol. I: *España y México*, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994, p. 21.

<sup>69</sup> GARCÍA-PITA Y LASTRES, J.L., “El derecho bancario: consideraciones generales”, *op. cit.*, p. 249.

<sup>70</sup> Objetivos tomados del Prospecto del Banco Nacional de San Carlos que SM se ha servido erigir por su Real Cédula de 2 de junio de 1782 (Gaceta de Madrid, nº51, 25 de junio de 1782).

<sup>71</sup> En los años previos a la creación del Banco de San Carlos se emite un gran número de Vales Reales por valor total de 451.8 millones de reales, lo que propició a que su valor se depreciara en el mercado. Para impedir esta tendencia de depreciación Cabarrús presentó al Rey su proyecto de Banco Nacional, con el fin de que los poseedores de los Vales Reales pudieran canjearlos a dinero en efectivo. TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *op. cit.*, pp. 19-20. Con el fin de entender el problema existente en la época con los Vales Reales, debemos hacer mención a TORTELLA CASARES, el cual pone de manifiesto en su obra que el esfuerzo bélico a causa de la guerra con Inglaterra “*pesó sensiblemente sobre las finanzas españolas debido especialmente a que el poderío naval inglés interrumpió el comercio de España con sus colonias. Habitada a importar regularmente materiales preciosos, la economía española se veía amenazada de deflación. Al tiempo que el Gobierno necesitaba desesperadamente fondos para financiar la guerra. La solución a este doble problema fue la emisión de vales reales contra un empréstito suscrito por un sindicato de financieros españoles, franceses y holandeses, cuyo representante en Madrid era Francisco de Cabarrús. Los vales reales resultaron ser una solución muy acertada a los problemas monetario y financieros ya que combinaban el carácter de deuda pública con el papel moneda. La conversión de vales pronto se convirtió en un problema engorroso que hizo ver a los ministros de Carlos III la necesidad de crear un organismo que se ocupara de ellos*”. TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo en España*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 21-22. En lo que respecta a los problemas que presentaban

convertirlos en dinero efectivo<sup>72</sup>; en segundo lugar, tenía la finalidad de proveer de suministros –víveres y vestuario– al Ejército y a la Marina<sup>73</sup> y por último tenía la función de hacer frente a la devolución de todas las obligaciones que debía satisfacer la Corona en los países extranjeros, es decir, tenía como objetivo pagar la deuda exterior<sup>74</sup>.

Además de ello, el Banco Nacional de San Carlos tenía la facultad de emitir billetes, llamados Cédulas, los cuales no tuvieron uso en la práctica debido a la abundancia de plata existente en nuestro país una vez finalizada la guerra con Inglaterra<sup>75</sup>.

---

los Vales Reales a los que aquí nos referimos, puede verse también SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando, y de España*, Tomo I, Madrid, 1865, pp. 9-10.

<sup>72</sup> El apartado II de la Real Cédula de 2 de junio de 1782 por la que fue creado el Banco Nacional de San Carlos establecía que *“El primer objeto é instituto de este Banco es el de formar con él una caja general de pagos y reducciones, para satisfacer, anticipar y reducir a dinero efectivo todas las letras de cambio, vales de Tesorería y pagarés que voluntariamente se llevaren á él. Estos pagos o reducciones no han de ser con calidad exclusiva, quedando en libertad las partes de negociar sus letras, vales o pagarés con cualesquier cambistas, comerciantes y hombres de negocios, establecidos en estos mis reynos y los de Indias”*

<sup>73</sup> El apartado III de la Real Cédula de 2 de junio de 1782 por la que fue creado el Banco Nacional de San Carlos establecía que *“el segundo objeto é instituto del Banco será administrar ó tomar á su cargo los asientos del Ejército y Marina dentro y fuera del Reyno, á cuyo fin ofrezco y empeño mi palabra Real, que por el tiempo de veinte años á lo menos le encargaré los ramos de provision de víveres del Ejército y Armada, y de Vestuario de las tropas de tierra de España é Indias; cuyo encargo empezará por administrar con la remuneracion de la décima que previenen las leyes, y seguirá despues, segun la verificacion que se hiciere de los precios, por asiento ó como mas recíprocamente conviniera al mismo Banco y á mi Real Hacienda, quedando á mi cuidado prorogar el tiempo y agregar los demas asientos al Banco, si la necesidad de su permanencia y ventajas lo pidiere así; pero estos encargos no darán principio hasta que hayan fenecido el tiempo de los asientos actuales, y el Banco tuviere proporcion y fondos para tomarlos”*.

<sup>74</sup> Ello se pone de manifiesto en el apartado IV de la Real Cédula de 2 de junio de 1782 por la que fue creado el Banco Nacional de San Carlos, en el cual se enuncia que *“el tercer objeto y obligacion del Banco ha de ser el pago de todas las obligaciones del Giro en los países extrangeros, con la comision de uno por ciento. Por ahora exceptúo el ramo perteneciente al Giro de Roma, hasta que en él se formalicen varios puntos; aunque en caso de ser necesario para mayor utilidad y sostenimiento del Banco, le cederé tambien, como igualmente otros negocios que parecieren con el tiempo útiles y precisos al mismo fin”*.

<sup>75</sup> TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *loc. cit.*

En este sentido, cabe destacar, como pone de manifiesto TORTELLA CASARES, que en la práctica “*el banco quedaba autorizado para realizar cualquier tipo de actividad que la Corona considerara provechoso al país*”<sup>76</sup>.

Las diversas actividades comerciales al margen de los objetos funcionales del propio Banco<sup>77</sup> llevadas a cabo por parte de los primeros directivos que ocuparon los puestos del Banco Nacional de San Carlos a lo largo de los años fueron generando gran desconfianza en los accionistas; lo que, de manera inherente, fue afectando también al funcionamiento de la entidad. Las malas prácticas a las que nos referimos<sup>78</sup> –entre otras, aprovisionamiento a las fuerzas armadas, la especulación sobre sus propias acciones y los préstamos con éstas como garantía y la compra de deuda pública francesa– tuvieron como resultado la dimisión en 1790 de cargos de dirección del Banco. De esta manera, el modo de funcionamiento del Banco de San Carlos, a partir de 1790, da un giro tras el nombramiento de nuevos gestores, respecto a la dirección que habían llevado a cabo sus predecesores durante los años anteriores; de forma que la gestión del Banco se llevó a cabo de forma más prudente.

No obstante, los diferentes conflictos bélicos de la época y la situación en la que se encontraba nuestro país en el momento tuvieron como consecuencia que gran parte de los activos del Banco de San Carlos pasara a ser deuda pública<sup>79</sup>, prestando el Banco grandes cantidades al Estado sin que el mismo pudiera hacer frente su devolución.

---

<sup>76</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*

<sup>77</sup> MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1. Banco de San Carlos”, *op. cit.*, p. 86.

<sup>78</sup> Diversos autores ponen de manifiesto estas malas prácticas a las que hacemos referencia. Entre otros, véase TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*; MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1. Banco de San Carlos”, *op. cit.*, p. 91 y TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *op. cit.*, pp. 22-24.

<sup>79</sup> A esto hay que sumarle que durante los años previos al estallido de la Guerra de la Independencia España llevó a cabo una política exterior muy ambiciosa, lo que dio lugar a que la deuda pública fuera creciendo de manera paulatina; lo cual se vio verdaderamente agravado por la deuda adquirida finalmente para llevar a cabo la financiación de la guerra. POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 34.

Toda esta situación y la práctica inactividad del Banco durante sus últimos años dio lugar a que, en el año 1829, debido al gran activo de deuda pública con el que contaba el Banco –más de 300 millones de reales–, se llegara a un acuerdo entre el Banco y el Estado a través del Ministerio de Hacienda, mediante el cual el Banco Nacional de San Carlos condonaba la deuda al Estado a cambio de la entrega de 40 millones de reales en metálico<sup>80</sup>. Con estos 40 millones de reales, se llevó a cabo la formación de otro nuevo Banco y fue entonces cuando el Banco Nacional de San Carlos llega a su fin.

### ***b) Banco Español de San Fernando (1829-1847)***

Una vez llegados al acuerdo y haciéndose efectiva la entrega de los 40 millones de reales a los que el Estado se comprometió a entregar al Banco Nacional de San Carlos a cambio de que el mismo renunciara a la deuda que durante los años previos el Estado había adquirido con él, se firma la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por el Rey Fernando VII por la que se crea el Banco Español de San Fernando<sup>81</sup>. Dicho Banco se creó con un límite temporal, establecido en 30 años, en forma de sociedad anónima<sup>82</sup>.

De este modo, se entregan los 40 millones de reales a los accionistas del Banco Nacional de San Carlos, extinguiéndose el mismo<sup>83</sup>. Dicho capital sirvió

---

<sup>80</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, *op. cit.*, p. 33 y TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *op. cit.*, pp. 28-29. Aun cuando pudiera parecer, tal y como pone de manifiesto TEDDE que la decisión o el acuerdo alcanzado entre el Ministerio de Hacienda y el Banco fuera más perjudicial para el Banco que para el Ministerio, no se consideró de tal forma debido a que tal y como pone de manifiesto MORENO “*la cuestión que ocupaba el interés primordial de los gestores del Banco era que el Estado le reembolsase la totalidad —o una parte— de sus débitos, que le permitiera remontar la situación, mediante su necesaria transformación en un banco moderno*”. MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1. Banco de San Carlos”, *op. cit.*, p. 149.

<sup>81</sup> Real Cédula de 9 de julio de 1829 para la erección en Madrid del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº122, 3 de septiembre de 1829).

<sup>82</sup> Artículo 1 de la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por la que se crea el Banco Español de San Fernando.

<sup>83</sup> Artículo 16 de la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por la que se crea el Banco Español de San Fernando.

para que pudiera crearse el Banco Español de San Fernando y que éste pudiera comenzar a funcionar<sup>84</sup>.

El Banco Español de San Fernando se creó como Banco de emisión y descuento y como prestamista del Tesoro<sup>85</sup>. Entre las funciones del Banco Español de San Fernando encontramos la de descontar letras y pagarés de comercio; ejecutar las cobranzas; recibir en cuenta corriente las cantidades que se entregasen a su caja así como realizar pagos por cuenta de sus dueños; hacerse cargo de los depósitos que se hagan en el Banco; hacer préstamos a particulares; llevar a cabo con el Real Tesoro, el Real Giro y Real Caja de Amortizaciones las negociaciones en que conviniesen sus agentes y a la administración del Banco; llevar a cabo el giro de letras; encargarse de las comisiones del Gobierno y establecimientos públicos del mismo; realizar préstamos sobre las dos terceras partes del valor en bolsa de efectos públicos, reintegrables a los 90 días, con prórroga de otros 90, y con el premio fijado en aquel mes para los descuentos de letras; llevar a cabo préstamos bajo estas mismas reglas y condiciones sobre las tres cuartas partes del valor en Bolsa de las acciones del Banco; formalizar con la Caja Nacional de Amortización los convenios que estimen necesarios y útiles sobre prestarse recíprocos auxilios; y, por último, negociar por medio de la Dirección en efectos públicos del Estado

---

<sup>84</sup> Aun cuando se presenta el Banco Español de San Fernando como una institución nueva, la realidad es que dicha institución fue una continuidad del Banco Nacional de San Carlos, si bien con un panorama muy distinto al mismo. Así lo pone de manifiesto MORENO FERNÁNDEZ, señalando que *“aunque planteado legislativamente como liquidación del Banco de San Carlos, y constitución de una nueva entidad, en el Banco de San Fernando, en realidad, hubo una total continuidad entre la institución que desaparecía y la que iniciaba su andadura. Incluso, en la propia norma de apertura del Banco de Isabel II algunos años después, el 25 de enero de 1844, el preámbulo hace referencia a que en la creación del Banco de San Fernando se refundió en él el antiguo de San Carlos”*. MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)”, en *Estudios de Historia Económica*, nº56, Banco de España, 2010, p. 16. A estos efectos, también se puede deducir dicha idea de lo señalado por SANTILLÁN, el cual pone de manifiesto en su obra que, aun cuando se trataba de una nueva institución que contaba con unas bases reguladoras distintas al Banco Nacional de San Carlos, con el fin de superar las dificultades que acarrearón la extinción del mismo, el propio autor manifiesta que dichas bases aun arrastran elementos del Banco anterior, lo que ponía de manifiesto que *“no se había aún llegado a conocer perfectamente entre nosotros la verdadera naturaleza de los Bancos de circulación, a cuya clase pertenecía el que se creaba”*. SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 144.

<sup>85</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, p.28.

hasta la cantidad que determinase la Junta de Gobierno<sup>86</sup>. En particular, establecía la normativa que, en el caso de llevar a cabo funciones que se extralimitaran de las establecidas por la propia norma, serían ineficaces<sup>87</sup>, como corrección de las desviaciones en las que había incurrido el Banco Nacional de San Carlos.

Además, como una de las funciones principales del Banco Español de San Fernando, se encuentra la de emitir billetes, estableciéndose un límite. De este modo, establece la Real Cédula que los billetes no podría exceder de 4.000 reales ni reducirse a menos de 500, así como únicamente tenía el monopolio de emisión en la ciudad de Madrid<sup>88</sup>.

El Banco Español de San Fernando se configura como una sociedad privada, pero durante toda su existencia la actividad del poder público fue intrínseca al mismo<sup>89</sup>. De esta forma, pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO que “*el privilegio de emisión que se otorga será título que en todo momento habilite al Gobierno para llevar a cabo, al menos en teoría, una determinada fiscalización*”<sup>90</sup>. De este modo, contaba el Banco con una figura encargada de llevar a cabo la actividad inspectora del Banco. Así, la inspección de sobre la administración y el gobierno del Banco, a pesar de tratarse de una sociedad privada, recaía sobre la figura de un Comisario Regio, figura creada para el Banco Español de San Fernando que luego seguiría presente en los sucesivos Bancos de Emisión.

No obstante, respecto a esta intervención por parte del Gobierno sobre el Banco, hemos de señalar que tal y como afirma SANTILLÁN “*aunque por los*

---

<sup>86</sup> Artículo 3 de la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por la que se crea el Banco Español de San Fernando, con las modificaciones introducidas en el año 1833 a través de la Real Orden de 12 de marzo de 1833.

<sup>87</sup> Artículo 4 de la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por la que se crea el Banco Español de San Fernando.

<sup>88</sup> Artículo 5 de la Real Cédula de 9 de julio de 1829 por la que se crea el Banco Español de San Fernando. Tal y como pone de manifiesto SANTILLÁN, aun cuando se autorizaba al Banco a establecer cajas subalternas en donde estimase conveniente, el límite establecido a la circulación de billetes fuera de la capital hacía inútil dicha autorización de establecimiento. SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 146.

<sup>89</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>90</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 45.

nuevos estatutos quedaba el Banco sujeto a la intervención del Gobierno, no debía ésta salir de los límites de una vigilancia que impidiese dar á las operaciones una marcha que comprometiera los intereses del público y de los accionistas. En lo demás, la administración del establecimiento quedaba con todas las condiciones de independencia que pudiera desear, para admitir y desechar hasta las negociaciones del Gobierno y sus autoridades que no conviniesen al Banco”<sup>91</sup>. Así, pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO que “la fórmula que se recoge –Gobernador del Banco–, lo único que, a lo más, va a permitir será un cierto control indirecto y externo, no una auténtica dirección; control que, además, dada la propia forma en que se recoge parece extremo circunscrito y limitado”<sup>92</sup>.

A pesar de todo ello, durante sus años de funcionamiento, el Banco Español de San Fernando se configuró como último recurso para los problemas que enfrentaba el Estado, configurándose el Estado como deudor ante el Banco. De este modo, el Estado pasó a convertirse en el único cliente de la entidad, todo ello a causa de “*las especiales relaciones entre el Banco y el Estado*”<sup>93</sup>. Siendo de esta forma, como hemos indicado, la manera en la que el Gobierno pasó a convertirse en el único cliente de la entidad<sup>94</sup>. Así en diciembre de 1846 se declaraba al Banco Español de San Fernando como el banquero del Gobierno, a través de la Real Orden de 30 de diciembre de este mismo año.

### **c) Banco de Isabel II (1844-1847)**

A la par que llevaba a cabo su actividad el Banco Español de San Fernando, en el año 1844, tras la Primera Guerra Carlista y en coexistencia con el Banco Español de San Fernando, se crea mediante Real Decreto de 25 de

---

<sup>91</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *loc. cit.*

<sup>92</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>93</sup> Tal y como pone de manifiesto TORTELLA CASARES, debido a la guerra carlista y sus secuelas que estuvieron presente hasta 1844 “*hicieron que el Estado se convirtiera en cliente privilegiado monopolístico del Banco, anulando de manera casi total las relaciones de éste con el sector privado. El Banco quedaba así reducido a ser apéndice de un Estado en continuos apuros financieros*”. TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>94</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 44.

enero de 1844 el Banco de Isabel II<sup>95</sup>, configurándose como un Banco de préstamo y descuento, teniendo el mismo la potestad de emitir cédulas al portador<sup>96</sup>, creándose por tanto el mismo, con el carácter de Banco emisor.

Se crea de esta forma un nuevo Banco con capacidad de emisión, que acabó con el privilegio que hasta entonces ostentaba el Banco Español de San Fernando<sup>97</sup>. De este modo, la creación del mismo, como pone de manifiesto TEDDE, “*vulneraba claramente el privilegio de exclusividad que disfrutaba el Banco de San Fernando*”, pero encontraba su razón de ser en que “*no solo la circulación de billetes era insuficiente en Madrid y en el resto de España, sino que otras innovaciones bancarias, como las cuentas corrientes o la impresión de papel moneda de baja denominación, habían sido preteridas por el San Fernando*”<sup>98</sup>. En este sentido se pronuncia también TORTELLA CASARES señalando que “*el Banco de Isabel II innovó en el sector bancario español*”<sup>99</sup>.

En efecto, la desatención por parte del Banco Español de San Fernando a una parte del negocio –debido a que se forjó una vinculación estrecha con la Hacienda pública de la que el Banco fue acreedor, emitiendo deuda pública para que la misma superase las dificultades presentadas en la época– hicieron que el Banco de Isabel II surgiera con el fin de hacer frente y ocupar la actividad a la que el Banco Español de San Fernando no atendía en relación a la actividad crediticia que llevaba a cabo<sup>100</sup>.

Así podemos afirmar que, la dedicación exclusiva del Banco Español de San Fernando respecto al sector público dejó un vacío importante en la

---

<sup>95</sup> Real Decreto de 25 de enero de 1844 por el que se erige en Madrid un Banco de descuentos, préstamos, giros y depósitos, bajo la denominación de Banco de Isabel II (Gaceta de Madrid, nº3425, 30 de enero de 1844)

<sup>96</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de sus Estatutos. Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Banco de Isabel II para su establecimiento y dirección (Gaceta de Madrid, nº3425, 30 de enero de 1844).

<sup>97</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p.195.

<sup>98</sup> TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>99</sup> TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>100</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 46.

financiación del sector privado, lo cual, justificó la creación del nuevo Banco de Isabel II en la capital<sup>101</sup>.

Las funciones atribuidas al Banco de Isabel II se encuadran en las siguientes: tenía facultar para llevar a cabo el descuento de letras, pagarés y efectivos negociables cuyo plazo no excediese de cuatro meses; realizar anticipos sobre hipotecas seguras, transmisibles y de pronta realización, que no fueran bienes inmuebles; verificar adelantos sobre depósitos de metales preciosos, y títulos y documentos de la deuda del Estado hasta por plazo de seis meses<sup>102</sup>.

Debido a los hechos expuestos, principalmente, a la facultad de emisión de cédulas atribuida al Banco de Isabel II de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos<sup>103</sup>, el mismo encuentra una fuerte oposición del Banco Español de San Fernando, quien inició incluso acciones legales contra aquél<sup>104</sup>, y que, finalmente, a falta de resultados ante las acciones llevadas a cabo con el fin de evitar que el Banco de Isabel II pudiera llevar a cabo su actividad, tomó como medida elevar la cuantía de su emisión, asimismo realizó un incremento de capital tras recibir la autorización correspondiente para llevar a cabo la operación en el año 1846.

---

<sup>101</sup> MORENO FERNÁNDEZ, R., "El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)", *op. cit.*, p. 65.

<sup>102</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 243.

<sup>103</sup> Tal y como expone MORENO FERNÁNDEZ, "el punto de verdadera fricción fue la emisión de billetes. Los Estatutos del Banco de Isabel II establecían en el artículo 6.º el derecho de emitir cédulas al portador hasta una cantidad que no excediera del duplo del dinero efectivo en caja. Se eludía premeditadamente usar el término «billetes», porque el Banco de San Fernando, según el artículo 5.º de sus Estatutos, tenía la facultad privativa de emitir billetes pagaderos a la vista y al portador. Al no mencionar expresamente la palabra «billetes», se concedía implícitamente igual facultad que la que poseía el Banco de San Fernando. Bajo este aspecto, recordemos que, en el Banco de San Carlos, los billetes se denominaban «cédulas». En definitiva, una artimaña para emitir un pasivo equivalente". MORENO FERNÁNDEZ, R., "El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)", *op. cit.*, p. 66.

<sup>104</sup> Respecto a las acciones emprendidas por el Banco Español de San Fernando, podemos hacer referencia a lo expuesto por SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *loc. cit.* y TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.* pp.32 y 33.

Ante las innovaciones presentadas en la actividad bancaria por parte del Banco de Isabel II, el Banco Español de San Fernando tomó medidas con el fin de paliar la fuerte competencia que había supuesto la creación del mismo<sup>105</sup>.

Además, el Banco de Isabel II en 1846 acordó con un Banco de descuento existente en Cádiz su absorción, con el fin de que el mismo actuara como sucursal del Banco de Isabel II, creando de esta forma el Banco Español de Cádiz<sup>106</sup>.

Como podemos observar de lo expuesto, durante algunos años ambos Bancos estuvieron operando en el sistema de forma de forma simultánea y no precisamente apacible<sup>107</sup>.

A finales del año 1846 los dos Bancos a los que ahora nos referimos – el Banco de San Fernando y el Banco de Isabel II– presentaban una situación difícil que no hizo más que empeorarse a causa de la crisis financiera internacional que asoló de forma grave a Francia e Inglaterra a finales de 1846, la cual también afectó al sistema financiero español<sup>108</sup>. Ante la situación, los depositantes comenzaron a dirigirse a ambos Bancos con el fin de retirar el metálico, los cuales no podía satisfacer dicha demanda dada la situación en la que se encontraban<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> Señala MORENO FERNÁNDEZ que ante esta situación el Banco Español de San Fernando “hizo público su interés por introducirse en el mercado del sector privado; dio publicidad a la gratuidad de los depósitos —con su carácter «a la vista»— y de las operaciones de cuenta corriente; dio mayores facilidades para el descuento de letras y pagarés, así como para la concesión de préstamos con garantía, e introdujo mayor agilidad en la tramitación de operaciones con particulares”. MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)”, *loc. cit.*

<sup>106</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 242.

<sup>107</sup> El propio TORTELLA CASARES hace referencia a que “la competencia degeneró pronto en rivalidad agresiva”. TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*

<sup>108</sup> Con el fin de analizar de manera más exhaustiva las causas por las que la crisis de 1846 afectó a los Bancos y la forma en que lo hizo, puede verse TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al...”, *op. cit.*, pp. 37-41. y TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*

<sup>109</sup> Para un estudio más detallado de la situación que presentaban los Bancos en este momento y la imposibilidad de hacer frente a la demanda de los ahorradores, véase SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 252-253. Resume la dificultad que atravesaban ambos bancos MORENO FERNÁNDEZ se la siguiente forma: “el Banco de San Fernando presentaba un activo irrealizable, por la

De este modo, ambos Bancos vieron afectada su actividad de una manera intensa, lo que produjo que hubiera que tomar una solución. Es por ello que SANTILLÁN, que en enero de 1847 ostentaba el cargo de Ministro de Hacienda, propuso la fusión de los dos Bancos emisores con el fin de salvaguardar la situación a la que se enfrentaban<sup>110</sup>. Dicha propuesta se llevó a la práctica en febrero del mismo año por SALAMANCA –por aquel entonces el Ministro de Hacienda en sustitución de SANTILLÁN– dando lugar al Nuevo Banco Español de San Fernando.

#### **d) Nuevo Banco Español de San Fernando (1847-1856)**

Como resultado de la fusión entre el Banco Español de San Fernando y el Banco de Isabel II, ante las dificultades que enfrentaban los mismos durante 1846 y con la finalidad de salvar al Banco de Isabel II<sup>111</sup>, se crea el nuevo Banco Español de San Fernando<sup>112</sup> que más tarde se convertiría en el Banco de España.

Dicho Banco se crea mediante Real Decreto el 25 de febrero de 1847<sup>113</sup>. El mismo se creó a partir de un fondo común de ambos Bancos –San Fernando

---

*imposibilidad del Estado para hacer frente a sus obligaciones, y en el Banco de Isabel II el activo estaba invertido en créditos incobrables, con garantías reducidas, debido a la caída experimentada en las cotizaciones bursátiles*". MORENO FERNÁNDEZ, R., "El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)", *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>110</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *loc. cit.*

<sup>111</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 48. A fin de comprender la situación vivida por ambos Bancos en dicho momento, podemos remitirnos a la explicación que da TORTELLA CASARES, en el que expone que en el momento de la crisis "el activo del Banco de Isabel II estaba muy averiado, ya que se componía en más de sus dos terceras partes, de préstamos cuya garantía en muchos casos eran acciones del propio banco y de sociedades particulares, a quienes la crisis estaba afectando considerablemente", así mismo, en lo que se refiere a la situación que atravesaba el Banco Español de San Fernando señala el autor que "La situación del Banco de San Fernando, en cambio, dependía de su gran deudor, el Estado, que aunque envuelto a su vez en severos apuros financieros e incapaz de pagar puntualmente, no era probable que abandonase sin remisión a su acreedor". TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 33-35.

<sup>112</sup> Tal y como pone de manifiesto SANTILLÁN, "se dejó al nuevo la antigua denominación de San Fernando, porque con ella se conservaba el prestigio que el que hasta entonces llevara ese título había sabido adquirirse". SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 259.

<sup>113</sup> Real Decreto de 25 de febrero de 1847 determinando la reunión de los Bancos de San Fernando e Isabel II en uno solo con la denominación de Banco Español de San

e Isabel II— compuesto por los derechos y obligaciones ostentados por los mismos, con un límite temporal de 25 años.

El nuevo Banco se crea con la facultar de emitir billetes en la capital y con la capacidad de crear sucursales en los lugares donde no hubiera un Banco de emisión<sup>114</sup>.

Dicha fusión se lleva a cabo mediante la composición de un fondo común de 400 millones de reales, lo cual no estuvo exento de polémica debido a que el Gobierno no consideraba necesario el elevado capital con el que se constituía el nuevo Banco<sup>115</sup>. Si bien, cabe indicar que dicha cantidad no fue nunca alcanzada por el nuevo Banco al que ahora nos referimos<sup>116</sup>.

El nuevo Banco de San Fernando mantuvo los Estatutos y reglamentos del antiguo Banco Español de San Fernando<sup>117</sup>.

En lo que respecta a la intervención del poder público con el fin de controlar la actividad de dicho Banco de emisión, a la figura del Comisario regio,

---

Fernando, y dictando varias disposiciones en orden al particular (Gaceta de Madrid, nº4548, 26 de febrero de 1847)

<sup>114</sup> Hay que mencionar que en ese momento existían otros bancos emisores, que funcionaron de forma más o menos efímeras, entre las que podemos destacar el Banco de Cádiz —creado por el Real Decreto de 25 de diciembre de 1846 estableciendo en la ciudad de Cádiz un Banco de descuentos, préstamos, giros y depósitos, con la denominación del Banco de Cádiz (Gaceta de Madrid, nº4511, 20 de enero de 1847)— y el Banco de Barcelona -creado por el Real Decreto, de 1 de mayo de 1844, estableciendo un Banco de descuentos, préstamos, depósitos, cobranzas y cuentas corrientes en la ciudad de Barcelona bajo la denominación de Banco de Barcelona (Gaceta de Madrid, nº3627, 19 de agosto de 1844). Véase TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

<sup>115</sup> De esta forma lo pone de manifiesto SANTILLÁN. Así, tal y como refleja el autor en su obra, cabe indicar que el fondo común estaba compuesto por 400 millones de reales, de los cuales 200 fueron aportados por cada banco, siendo los otros 200 exigibles a los accionistas a medida que las operaciones del Banco y en la proporción que su Junta de Gobierno lo reclamase. SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 260.

<sup>116</sup> TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*

<sup>117</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Real Decreto de 25 de febrero de 1847 por el que se crea el Nuevo Banco Español de San Fernando. De este modo, tal y como pone de manifiesto MORENO FERNÁNDEZ, “regirán en el nuevo banco los Estatutos y Reglamentos del Banco de San Fernando, procediéndose inmediatamente a su revisión y sometiénolos a la real aprobación. Ello va a suponer mínimos cambios, al menos, inicialmente”. MORENO FERNÁNDEZ, R., “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)”, *op. cit.* p. 69.

ya existente con anterioridad, hay que añadirle la potestad del Gobierno para nombrar Comisiones con el objetivo de que pudieran llevar a cabo las inspecciones pertinentes a fin de poder asegurar que el funcionamiento del Banco fuera acorde con los objetivos que perseguía. A ello hay que añadirle que el Banco no sólo tendría que publicar en la Gaceta del Gobierno los resultados de las cuentas que apareciesen en sus Memorias, sino que también era necesario llevar a cabo la publicación de la situación del Banco de manera periódica<sup>118</sup>.

Se comprometió el Gobierno en el Real Decreto a presentar a las Cortes un proyecto de Ley para que fueran confirmados los derechos y facultades que le concedía el Real Decreto de 25 de febrero de 1847<sup>119</sup>. El objetivo era que el Parlamento interviniera en la creación de dichas entidades y no se llevara a cabo por intervención exclusiva del Gobierno<sup>120</sup>.

En cuanto al funcionamiento del nuevo Banco y a su situación financiera, hemos de indicar que el mismo, desde su creación, se vio envuelto en determinadas situaciones controvertidas a lo que hay que sumar la crisis generalizada que sufrieron las Sociedades de Crédito en 1848, la cual también afectó de manera intensa al nuevo Banco de San Fernando<sup>121</sup>. Además, no podemos olvidar las dificultades con las que se creaba el nuevo Banco de San Fernando, que arrastraba de los Bancos precedentes vicios que quedaron reflejados también y afectaron a la evolución del nuevo Banco<sup>122</sup>.

### **2.1.2. La evolución de la regulación sobre el Nuevo Banco de San Fernando**

---

<sup>118</sup> Artículo 10 del Real Decreto de 25 de febrero de 1847 por el que se crea el Nuevo Banco Español de San Fernando.

<sup>119</sup> Artículo 11 del Real Decreto de 25 de febrero de 1847 por el que se crea el Nuevo Banco Español de San Fernando.

<sup>120</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 261-262.

<sup>121</sup> TEDDE, P., "Del Banco de San Carlos al...", *loc. cit.*; MORENO FERNÁNDEZ, R., "El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)", *loc. cit.*; POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>122</sup> TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.* y TEDDE, P., "Del Banco de San Carlos al...", *op. cit.*, p. 40.

**a) Ley de Sociedades por Acciones de 1848: la dificultad de creación de los Bancos de Emisión. Ley de 1849 sobre la reorganización del Banco Español de San Fernando. Ley de 1851 sobre creación de nuevos Bancos**

La crisis sufrida en 1848 dio lugar a que se aprobara la Ley de Sociedades por Acciones<sup>123</sup>, tras la cual quedó restringida la creación de las mismas hasta el punto de quedar casi prohibidas.

De esta forma lo pone de manifiesto TORTELLA CASARES afirmando que *“la crisis de 1848 infundió un terror pánico entre la minoría dirigente española. La opinión más extendida era que la crisis se debía a la especulación y que un exceso de liberalismo económico había desencadenado fuerzas que ponían en peligro la estabilidad social. Para los conservadores en el poder, el espectáculo de lo que estaba ocurriendo en Europa era un toque de alarma sobre los peligros inherentes en dejar que las fuerzas económicas se desplegasen libremente. La reacción conservadora fue inmediata y enérgica. Su objetivo era someter al capitalismo financiero del mismo modo que se sometía a las partidas revolucionarias. Con esta finalidad de emitió la ley de enero de 1848 que prácticamente prohibía las sociedades por acciones”*<sup>124</sup>.

Cabe mencionar que el Código de Comercio de 1829, vigente hasta aquel momento, hacía alusión a la necesidad de constituir los Bancos a través de autorizaciones reales<sup>125</sup>. Además, la regulación de los mismos, como hemos podido ver en las diferentes entidades de emisión a las que hemos ido haciendo alusión, eran recogidas en sus Estatutos aprobados por el propio Rey.

Mediante la aprobación de la Ley de Sociedades por Acciones de 1848, a la que ahora nos referimos, se establece la necesidad de que éstas se creen mediante una Ley o Real Decreto<sup>126</sup>. Asimismo, la Ley de Sociedades por

---

<sup>123</sup> Ley de 28 de enero de 1848 sobre compañías mercantiles por acciones (Gaceta de Madrid, nº4905, 18 de febrero de 1848).

<sup>124</sup> TORELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., p. 39.

<sup>125</sup> Artículo 411 del Código de Comercio de 30 de mayo 1829: *“Los depósitos que se hacen en los bancos públicos de comercio que tengan mi soberana autorización se rigen por las disposiciones particulares de sus estatutos, aprobados por Mí, y en cuanto en ellos no se halle especialmente determinado por las leyes de este Código”*.

<sup>126</sup> Artículo 1 de la Ley de 28 de enero de 1848 sobre compañías mercantiles por acciones.

Acciones de 1848 se refería expresamente a los Bancos de Emisión, entre otro tipo de sociedades de estas características, estableciendo que los mismos debían ser creados mediante una Ley<sup>127</sup> y no como se venía haciendo mediante Reales Decretos.

El procedimiento creado para la creación de los Bancos no era, ni mucho menos, un proceso fácil. Ello queda expuesto en el trabajo de TORTELLA CASARES, el cual señala que *“la legislación de 1848 introducía tal número de obstáculos e incertidumbres que su resultado no podía ser sino desanimar la iniciativa económica. Los procedimientos de petición y aprobación eran complejos, caros y carentes de garantías contra retrasos excesivos o denegaciones arbitrarias. Por si esto fuera poco, después de constituida la compañía, ésta quedaba siempre sujeta a la inspección del Gobierno y susceptible de disolución o suspensión sin proceso contencioso”*<sup>128</sup>. A ello se refiere también MARTÍN-RETORTILLO, calificándolo como un proceso *“largo y hostil”*, señalando que *“virtualmente equivalía a la prohibición de crear tales sociedades por acciones”*<sup>129</sup>. Es decir, de conformidad con lo establecido en la Ley de Sociedades por Acciones de 1848 se consigue restringir la creación de los Bancos de Emisión de forma que quede prácticamente prohibida su creación.

Un año más tarde de la aprobación de la Ley de Sociedades por Acciones, a través del proyecto presentado ante las Cortes por el Ministro de Hacienda en aquel entonces, Alejandro Mon, se aprueba la Ley de 4 de mayo de 1849<sup>130</sup>, con el fin de llevar a cabo la reorganización del Banco de San Fernando introduciendo importantes novedades<sup>131</sup>.

En primer lugar, la Ley dio lugar a la restricción de forma definitiva la creación de Bancos de Emisión, prohibiendo a través de esta Ley la creación de

---

<sup>127</sup> Artículo 2 de la Ley de 28 de enero de 1848 sobre compañías mercantiles por acciones.

<sup>128</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.*

<sup>129</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>130</sup> Ley de 4 de mayo de 1849 sancionada por S. M. sobre reorganización del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº5354, 11 de mayo de 1849). TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>131</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos...*, Tomo I, *op. cit.*, p. 298.

nuevos Bancos, reforzando de este modo de forma contundente la postura que se había tomado con la Ley de Sociedades por Acciones aprobada en 1848.

De este modo, dicha Ley establecía al Banco de San Fernando como único Banco de emisión, manteniendo no obstante el privilegio que ya ostentaban los Bancos de Barcelona y Cádiz<sup>132</sup>.

Además, dividió el Banco en dos departamentos, uno de emisión y otro de descuento<sup>133</sup>, así como disminuyó su capacidad de emisión de 400 millones de reales a 200 millones<sup>134</sup>. Asimismo, quedaba prohibido que el Banco pudiera hacer préstamos bajo la garantía de sus propias acciones y negociar con fondos públicos<sup>135</sup> y se fijaron las operaciones a que debía circunscribirse<sup>136</sup>.

En relación con la intervención llevada a cabo por el poder público ante el Banco de San Fernando, la Ley de 1849 introdujo una novedad importante respecto a la figura del Comisario Regio que estaba vigente hasta aquel momento. De esta forma, surge a partir de la Ley 1849 la figura del Gobernador del Banco nombrado por el Gobierno<sup>137</sup>. Tomando las palabras de POMED SÁNCHEZ, *“no se trataba de ejercer una mera inspección, como sucedía en el caso de la Real Cédula de creación del Banco de San Fernando, de 9 de julio de 1829, donde se articulaba dicha intervención en torno a la figura del Comisario regio. Ahora nos encontramos ante un auténtico poder de dirección de la*

---

<sup>132</sup> Disponía el artículo 6 de la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reorganización del Banco Español de San Fernando lo siguiente: *“no habrá en lo sucesivo más que un solo Banco de emisión, procurando ponerse de acuerdo el de San Fernando con los de Cádiz y Barcelona, para hallar los medios de que se verifique la unión de estos al primero sin la menor lesión de sus respectivos intereses y con la aprobación del Gobierno. Si dicha unión no se verificase, quedarán salvos los derechos adquiridos por los Bancos de Cádiz y Barcelona que continuarán con la facultad de emitir billetes por una cantidad igual a su capital efectivo desembolsado y existente en el Banco; pero se arreglarán desde la publicación de la presente Ley a lo que previenen sus artículos tercero, cuarto, quinto, séptimo, duodécimo, decimocuarto y decimoctavo, poniéndose en analogía de ella los estatutos y reglamentos de Barcelona y Cádiz”*.

<sup>133</sup> Artículo 16 de la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reorganización del Banco Español de San Fernando.

<sup>134</sup> Artículo 2 de la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reorganización del Banco Español de San Fernando.

<sup>135</sup> Artículo 14 de la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reorganización del Banco Español de San Fernando.

<sup>136</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *loc. cit.*

<sup>137</sup> Artículo 16 de la Ley de 4 de mayo de 1849 sobre reorganización del Banco Español de San Fernando.

*actividad de la entidad atribuido al Gobernador, sucesor del Comisario regio en la función de representar los intereses públicos en la organización interna del Banco*<sup>138</sup>.

Al régimen restrictivo desarrollado por la Ley de 1849 le sigue la aprobación de la Ley de 15 de diciembre de 1851<sup>139</sup>, que permitiría de nuevo la creación de nuevos Bancos, frente a la prohibición establecida en la ley anterior, pero sigue exigiendo la creación de los mismos mediante una Ley<sup>140</sup>, del mismo modo, se elimina la división en dos departamentos establecido por la Ley de 1849<sup>141</sup> y se redujo el capital del Banco de San Fernando a 120 millones de reales, coincidiendo esta cantidad del capital con la capacidad de emisión del propio Banco<sup>142</sup>.

### **2.1.3. Situación a partir de 1856 hasta la Ley Cambó**

#### ***a) Situación previa a 1856 y el cambio de paradigma***

Como podemos observar, la regulación existente respecto a los Bancos en esta época tiene un carácter restrictivo en lo que se refiere a la creación de

---

<sup>138</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., pp. 50-51. Expone el autor en su trabajo las palabras expresadas por ARRAZOLA, el cual definió la figura del Gobernador. Señala ARRAZOLA que “*el Gobernador del Banco reúne el doble carácter de Jefe superior de la administración del Banco y de representante del Estado [...]. La superior intervención que le compete en todos los negocios es una garantía a favor de los intereses generales y contra los abusos que pudieran fácilmente introducir la administración de los accionistas, aconsejada por los intereses exclusivos de la sociedad a que pertenece*”. ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Tomo V, Madrid, 1852, p. 516.

<sup>139</sup> Ley de 15 de diciembre de 1851 de organización del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº6367, 19 de diciembre de 1851).

<sup>140</sup> Artículo 9 de la Ley de 15 de diciembre de 1851 del Banco Español de San Fernando. Al respecto, pone de manifiesto SUDRIÀ TRAY que “*la Ley bancaria de 1851 había abierto las puertas a la aprobación de nuevos bancos de emisión, pero las solicitudes presentadas no fueron atendidas*”, por lo que dicha regulación no tuvo gran efecto en la práctica. SUDRIÀ TRAY, C., “Los bancos de emisión provinciales en la España del Siglo XIX”, en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Vol. I: *España y México*, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994, p. 88.

<sup>141</sup> Artículo 2 de la Ley de 15 de diciembre de 1851 del Banco Español de San Fernando.

<sup>142</sup> Artículo 1 de la Ley de 15 de diciembre de 1851 del Banco Español de San Fernando.

este tipo de instituciones, a lo que hay que sumar que además tiene una aplicación normalmente efímera y cambiante.

No existía en sí un sistema bancario como el que conocemos ahora, ya que en esta época –debido a las restricciones a las que hemos hecho alusión– el verdadero desarrollo bancario está enfocado en los Bancos de Emisión, que son creados en un principio por el propio Rey y más tarde mediante Ley. Ello da como resultado a que el desarrollo bancario en la época fuera muy limitado<sup>143</sup>.

Como hemos estudiado, los Bancos de Emisión creados en la época llevan a cabo su actividad principalmente como verdaderos valedores de la Corona, yendo su actividad ligada siempre a las elevadas exigencias financieras que presentaba el Estado.

El nacimiento de una verdadera “Banca privada” no llega por tanto hasta el año 1856, debido al movimiento liberal surgido a partir de la Revolución de 1854<sup>144</sup>.

Es de interés señalar cómo evoluciona el sistema a partir del año 1856, momento en el que se da un verdadero cambio en lo que se refiere a la regulación que hasta ahora había sido de carácter restrictivo<sup>145</sup>. De esta forma, pone de manifiesto TORTELLA CASARES que en 1856 “*se aprueban dos leyes de ordenación bancaria, una relativa a los bancos y otra a sociedades de crédito que, sin ser en absoluto liberales, suavizaban, al menos, el sistema de prohibición. Estas leyes permitían la fundación de bancos por acciones mediante Decreto del Gobierno, lo cual, aunque implicaba todavía un fuerte grado de intervencionismo, representaba ya una gran simplificación si lo comparamos con el sistema de la Ley de Sociedades por Acciones de 1848. Tal legislación de intervencionismo moderado, que fue, como vemos, resultado de un compromiso en las Cortes entre progresistas de izquierda y demócratas de un lado, y*

---

<sup>143</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, op. cit., pp. 37-41.

<sup>144</sup> VEGA SERRANO, J., “La regulación bancaria española”, loc. cit.

<sup>145</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, loc. cit.

*elementos más conservadores de otro, permitió el rápido crecimiento del sistema bancario en los años que siguieron*<sup>146</sup>.

En estas dos leyes aprobadas en 1856 el legislador evoluciona hacia una flexibilización del sistema respecto al régimen establecido a partir de 1848. Sin embargo, como se desprende de las palabras de SUDRIÀ TRIAY, en absoluto estamos ante una situación de liberalización total del sector, aunque sí que abren *“una pluralidad de emisión y, de forma muy limitada, a la libre competencia bancaria*<sup>147</sup>.

Es oportuno examinar someramente la Ley de Bancos de Emisión y la Ley de Sociedades de Crédito aprobadas en 1856.

### ***b) Ley de Bancos de Emisión de 1856***

La Ley de 1856 es el resultado de un verdadero conflicto de intereses<sup>148</sup>. Por un lado, la iniciativa del Banco de San Fernando nace con el objetivo de poder ampliar el capital social y obtener el derecho a abrir sucursales del Banco en las distintas provincias; pero con la pretensión de que el mismo Banco fuera el que ostentara, como hasta el momento había ocurrido, el privilegio de emisión. Por otro lado, enfrentados a la postura defendida por el Banco de San Fernando encontrábamos las pretensiones de diferentes grupos que tenían como objetivo abrir negocios bancarios, teniendo en cuenta la posibilidad que se había abierto con la Ley de 1851. Asimismo, pretendían restringir la situación monopolística en la que se encontraba el Banco de San Fernando.

---

<sup>146</sup> Referencia cogida de MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 41 y MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema crediticio bancario”, *op. cit.*, p. 48. Es de TORTELLA CASARES, G., “El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España: 1829-1869”, *Revista Moneda y Crédito*, nº104, 1964, p. 73 y TORTELLA CASARES, G., “El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central”, *El Banco de España. Una Historia Económica*, Banco de España, 1970, pp. 273 y ss.

<sup>147</sup> El autor continúa exponiendo que *“el sistema implantado no puede ser calificado, en forma alguna, de free banking: no había libertad de entrada, ni sistemas de depósito para asegurar las emisiones. Se asemeja más bien al vigente en Francia entre 1817 y 1848, y al que seguía funcionando en Alemania: una serie de monopolios de emisión de alcance local, bajo estrictas normas de funcionamiento y supervisión del gobierno”*. SUDRIÀ TRIAY, C., “Los bancos de emisión provinciales...”, *op. cit.*, p. 90.

<sup>148</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, pp. 51-57.

Tras diversos debates y proyectos presentados en las Cortes<sup>149</sup>, el resultado fue la aprobación de la Ley de 28 de enero de 1856 sobre Bancos de Emisión<sup>150</sup>. Con la aprobación de esta Ley se pretendía la ordenación del sector bancario<sup>151</sup> con el propósito de asentar las bases para articular un sistema financiero integrado<sup>152</sup>. Señala RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES que la Ley de 1856 sentó “*las bases de la que, andando el tiempo, habría de ser la institución estatal básica del sector financiero (el Banco de España), reguló la creación de Bancos de Emisión privados en el siglo pasado, definiendo y enmarcando las actividades de los existentes (Bancos de Barcelona y de Cádiz)*”<sup>153</sup>.

No obstante, la interpretación de algunos preceptos de la misma, como resultado de los arduos debates y contradicción de intereses sobre la que se crea la propia Ley, era contradictoria<sup>154</sup>.

Las reformas o medidas llevadas a cabo por la Ley de 1856 pueden quedar sintetizadas de la siguiente manera<sup>155</sup>.

---

<sup>149</sup> SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando, y de España*, Tomo II, Madrid, 1865, p. 166; TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., pp. 53-55 y FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, op. cit., pp. 43-45.

<sup>150</sup> Ley de 26 de enero de 1856 disponiendo lo conveniente acerca del establecimiento del Banco español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº1121, 29 de enero de 1856).

<sup>151</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “*Sistema bancario y crediticio*”, op. cit. p. 50.

<sup>152</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 59.

<sup>153</sup> RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES, E., “Historia económica: los bancos de emisión en la región castellanoleonesa durante el siglo XIX”, *Boletín de la Institución Fernán González*, Año 61, nº199, 1982, p. 4.

<sup>154</sup> TORTELLA CASARES hace referencia a la ambigüedad de la Ley, tal como el mismo expresa, “*por no decir más*”. En particular, es preciso hacer referencia a las contradicciones encontradas en los artículos 3 y 4 al que el autor se refiere. TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, pp. 55-56. También RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES señala la contradicción existente entre los artículos 3 y 4 de la Ley “*ya que el primero autorizaba a crear sucursales del Banco de España en las nueve capitales que se mencionan, además de los que pudieran establecer los Bancos privados, mientras que el artículo 4.º decía que en cada capital «sólo podrá crearse un establecimiento de emisión, bien sea Banco particular, bien sucursal del de España»*”. RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES, E., “Historia económica: los bancos de emisión...”, loc. cit. También hace referencia POMED SÁNCHEZ a los problemas de interpretación de los artículos 3 y 4 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856. POMEZ SÁNCHEZ, L., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., pp. 59-62.

<sup>155</sup> Se sigue en este punto a TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, p. 57; y RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES, E., “Historia económica: los bancos de emisión...”, op. cit. pp. 4-5.

En primer lugar, se llevó a cabo a partir de dicha Ley el cambio de denominación del Banco de San Fernando al del Banco de España, estableciendo una duración del mismo de 25 años<sup>156</sup>. Aunque recibiera la denominación de Banco de España, el Banco era una institución privada regida, como el resto de las entidades de crédito, por unos órganos societarios, aunque con intervención pública<sup>157</sup>.

En segundo lugar, la Ley de Banco de Emisión de 1856 abrió la posibilidad de crear nuevos Bancos de Emisión mediante Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros, previa la oportuna información y después de oído el Tribunal Contencioso-administrativo<sup>158</sup>, o el que hiciera sus veces, publicando sus Estatutos y Reglamentos en la Gaceta del Gobierno una vez que estos hubieran sido aprobados<sup>159</sup>, con el límite de poder establecerse uno en cada provincia sin poder coexistir en la misma localidad con sucursales del Banco de España<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Artículo 1 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>157</sup> MORENO FERNÁNDEZ, R., “Las disputas contables en el Banco de España en 1859. Valoración a precio de mercado vs valoración a precio de adquisición, el devengo y otras cuestiones”, *Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº6, junio, 2007, p.121.

<sup>158</sup> Se refiere la Ley al Tribunal Contencioso Administrativo creado por el Real Decreto, de 10 de enero, reorganizando el Tribunal contencioso-administrativo creado por el Real decreto de 7 de agosto de 1854 (Gaceta de Madrid, nº740, 11 de enero de 1855). Este Tribunal estaba compuesto por un Presidente, doce Ministros, un Fiscal, dos Abogados fiscales y un Secretario. Este órgano, que funcionó como tal durante dos años, fue creado a fin de resolver las cuestiones pendientes que había dejado el Consejo Real, el cual había sido suprimido con anterioridad y fue reestablecido en 1856. Durante su funcionamiento el Tribunal dictó más de una treintena de sentencias. DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J.C., *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 116-117.

<sup>159</sup> Artículo 8 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>160</sup> Así lo establecía el artículo 4 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856, el cual señalaba que “*en cada localidad, sólo podrá crearse un establecimiento de emisión, bien sea un Banco particular, bien sucursal del de España*”. No obstante, como hemos indicado, este precepto estaba en contradicción con el artículo 3 de la misma Ley, en el cual se establecía que “*El Banco de España establecerá en el término de un año sucursales en Alicante, Bilbao, Coruña, Málaga, Santander, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza, sin perjuicio que sin necesidad de esperar á la terminación del año puedan establecerse Bancos particulares en los puntos que acaban de indicarse y demás, con los mismo privilegios que la presente ley concede al de España*”. Por otra parte, el artículo 4 seguía disponía que “*trascurridos tres meses desde la publicación de esta ley, sin que se haya solicitado autorización para crear Banco particular en alguna ó algunas de las capitales mencionadas en el artículo 3, el Banco de España optará por establecer o no sucursal*”. Las contradicciones a las que aquí nos referimos quedaron subsanadas

En cuanto a la emisión de los billetes, la Ley estableció el principio de “*pluralidad de emisión*”<sup>161</sup>, estableciendo un doble límite: por un lado, no podría exceder del triple del capital efectivo desembolsado y por otro, no podría superar el triple del encaje metálico. Debían, por tanto, los Bancos de Emisión, conservar en metálico en sus cajas la tercera parte del importe de sus billetes en circulación<sup>162</sup>.

En lo que respecta al control ejercido por el Gobierno respecto a los Bancos de Emisión, en lo referente al Banco de España, el Gobierno mantendría la prerrogativa de nombrar a un Gobernador, como ya se venía haciendo con anterioridad. Además, el resto de Bancos de Emisión creados a partir de la Ley de 1856 contarían con unos Comisarios regios que se encargarían del control y cumplimiento de la Ley<sup>163</sup>. Además, los Bancos de Emisión debían publicar de forma mensual en la Gaceta del Gobierno el estado de su situación<sup>164</sup>.

En referencia a los tenedores de billetes y los acreedores por cuenta corriente, a partir de la Ley recibían el tratamiento de depositantes ordinarios, es decir, que tenían la consideración de acreedores privilegiados<sup>165</sup>.

Además, establecía la Ley que los Bancos de Emisión se constituían mediante la figura de la sociedad anónima, estableciendo en 2.000 reales el valor de las acciones<sup>166</sup>. Se establecían límites máximos y mínimos respecto al valor de los billetes emitidos (como máximo 4.000 reales y como mínimo 100)<sup>167</sup>. De acuerdo con la Ley, los Bancos de Emisión tendrían la facultad de descontar; girar; prestar; llevar cuentas corrientes; ejecutar cobranzas; recibir depósitos; y

---

por petición expresa del Banco de España al Ministerio de Hacienda, por la Real Orden de 12 de junio de 1856 fijando la inteligencia de los artículos 3º y 4º de la ley de Bancos de 28 de enero (Gaceta de Madrid, nº1260, 16 de junio de 1856). Sobre la interpretación de los preceptos de la Ley, véase TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *loc. cit.* y SUDRIÀ TRIAY, C., “Los bancos de emisión provinciales...”, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>161</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...* *loc. cit.* y RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES, E., “Historia económica: los bancos de emisión”, *loc. cit.*

<sup>162</sup> Artículo 9 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>163</sup> Artículo 18 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>164</sup> Artículo 21 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>165</sup> Artículo 23 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>166</sup> Artículo 7 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>167</sup> Artículo 10 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

contratar con el Gobierno y sus dependencias competentemente autorizadas, sin que queden nunca en descubierto<sup>168</sup>.

Del mismo modo, prohibía a los Bancos de Emisión hacer préstamos con garantía de sus propias acciones, así como negociar con efectos públicos<sup>169</sup>.

La Ley regulaba también los préstamos de los Bancos de Emisión al Tesoro, de modo que quedaba limitado el importe de los anticipos que pudieran hacerse al Tesoro, sin garantías sólidas y de fácil realización, sin que pudiera llevarse a cabo respecto a una suma mayor que la de su capital efectivo<sup>170</sup>.

En los años sucesivos a esta Ley comenzaron a solicitarse, desde diferentes provincias, la apertura de Bancos de Emisión, dando lugar a la fundación de diversos Bancos emisores en España<sup>171</sup>.

### **c) Ley de Sociedades de Crédito de 1856**

El mismo 28 de enero de 1856 se sancionó la Ley de Sociedades de Crédito<sup>172</sup> que regulaba el establecimiento de sociedades anónimas de crédito en nuestro país, es decir, los Bancos privados<sup>173</sup>. La aprobación de dicha Ley fue fruto de un arduo debate sobre el proyecto el cual, hasta su versión definitiva sufrió diferentes modificaciones<sup>174</sup>.

La Ley de Sociedades de Crédito facultaba a dichas instituciones para llevar a cabo una extensa gama de actividades. De este modo, las Sociedades de Crédito podrían llevar a cabo las siguientes operaciones, de acuerdo con lo

---

<sup>168</sup> Artículo 14 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856.

<sup>169</sup> Artículo 15 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856. De acuerdo con la definición que da el Diccionario Económico de Expansión, el término se refiere a “*títulos valores que representan créditos contra el Estado o instituciones afines. También se denominan así los emitidos por gobiernos extranjeros*”.

<sup>170</sup> Artículo 17 de la Ley de Bancos de Emisión de 1856

<sup>171</sup> Puede verse la evolución de la apertura de los bancos de emisión tras la promulgación de la Ley de 1856 en TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

<sup>172</sup> Ley de 28 de enero de 1859 dictando varias disposiciones sobre Sociedades Anónimas de Crédito (Gaceta de Madrid, nº1121, 29 de enero de 1856).

<sup>173</sup> MORENO FERNÁNDEZ, R., “Las disputas contables en el Banco de España...”, *loc. cit.*

<sup>174</sup> Sobre la discusión llevada a cabo sobre el proyecto de Ley puede verse TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, *op. cit.*, pp. 57-63.

establecido en la Ley: “1.º Suscribir ó contratar empréstitos con el Gobierno, corporaciones provinciales ó municipales, y adquirir fondos públicos y acciones ú obligaciones de toda clase de empresas industriales ó de crédito. Para suscribir ó contratar empréstitos con naciones extranjeras se necesitará autorización del Gobierno. No podrá tampoco dedicarse á la adquisición de fondos públicos al contado ni á plazo, mas que la mitad del capital efectivo de las acciones de la sociedad. 2.º Crear toda clase de empresas de caminos de hierro, canales, fábricas, minas, dársenas (docks), alumbrado, desmontes y roturaciones, riegos, desagües y cualesquiera otras empresas industriales ó de utilidad pública. 3.º Practicar la fusión y transformación de toda clase de sociedades mercantiles, y encargarse de la emisión de acciones ú obligaciones de las mismas. 4.º Administrar, recaudar ó arrendar toda clase de contribuciones y empresas de obras públicas, y ceder ó ejecutar los contratos suscritos al efecto con la aprobación del Gobierno. 5.º Emitir obligaciones de la sociedad por una cantidad igual á la que se haya empleado y exista representada por valores en cartera por efecto de las operaciones de que tratan los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de este artículo. 6.º Vender ó dar en garantía todos los valores, acciones ú obligaciones adquiridos por la sociedad, y cambiarlos cuando lo juzgue conveniente. 7.º Prestar sobre efectos públicos, acciones ú obligaciones, géneros, frutos, cosechas, fincas, fábricas, buques y sus cargamentos y otros valores, y abrir créditos en cuenta corriente, recibiendo en garantía efectos de igual clase. Los préstamos que la sociedad haga sobre sus propias acciones no podrán exceder del 10 por 100 del capital efectivo de la sociedad, del 60 por 100 del valor que estas tengan en la plaza y del término de dos meses. 8.º Efectuar por cuenta de otras sociedades ó personas toda clase de cobros y pagos, y ejecutar cualquiera otra operación por cuenta agena. 9.º Recibir en depósito toda clase de valores en papel y metálico y llevar cuentas corrientes con cualesquiera corporaciones, sociedades ó personas”<sup>175</sup>.

Quedaba prohibido para las Sociedades de Crédito llevar a cabo la emisión de billetes debido a que, aun cuando el proyecto presentado sí contemplaba dicha posibilidad, esto entraba en contradicción con la Ley de

---

<sup>175</sup> Artículo 4 de la Ley de Sociedades de Crédito de 1856.

Bancos de Emisión que establecía la prohibición de que existiera más de un Banco de emisión por localidad<sup>176</sup>.

Para la creación de las Sociedades de Crédito era necesario la autorización del Gobierno, a quien debían remitirle sus Estatutos y Reglamentos<sup>177</sup>.

En lo que respecta al control o intervención ejercida por el Gobierno sobre las Sociedades de Crédito creadas a partir de esta Ley, la misma establecía que dichas Sociedades estarían obligadas a presentar todos los meses al Gobierno su estado de situación, así como a publicarlas en la Gaceta<sup>178</sup>.

Además, el Gobierno estaba facultado para pedir a las mismas, siempre que lo considerara necesario, el estado de caja, cartera y resúmenes de operaciones<sup>179</sup>. El Gobierno podría también hacer examinar, siempre y cuando lo estimase conveniente, las operaciones y contabilidad de las sociedades, y comprobar el estado de sus cajas<sup>180</sup>. Esta potestad correspondía al Gobernador Civil o a los Delegados especiales nombrados al efecto<sup>181</sup>, lo cual no parecía eficaz; y, de hecho, puede calificarse de “insuficiente” con respecto al ejercicio de la potestad inspectora por parte del Gobierno<sup>182</sup>. Así lo pone de manifiesto el Real Decreto de 1865 por el que se regulaba la inspección de las Sociedades de Crédito, señalando que *“La ley de Sociedades anónimas de crédito que V. M. se dignó sancionar en 28 de Enero de 1856, autorizó al Gobierno para examinar cuando lo estimase conveniente las operaciones y contabilidad de las mismas; y si bien se ha venido ejerciendo aquel derecho por medio de los Gobernadores de las provincias, con arreglo al Real decreto de 17 de Febrero de 1848 dictado para la ejecución de la ley de Sociedades mercantiles por acciones, la*

---

<sup>176</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., p. 57-58.

<sup>177</sup> Artículo 9 de la Ley de Sociedades de Crédito de 1856.

<sup>178</sup> Artículo 8 de la Ley de Sociedades de Crédito de 1856.

<sup>179</sup> Artículo 8 de la Ley de Sociedades de Crédito de 1856.

<sup>180</sup> Artículo 8 de la Ley de Sociedades de Crédito de 1856.

<sup>181</sup> Artículo 1 del Reglamento de 12 de diciembre de 1857 de las funciones que deben ejercer los Gobernadores de provincia y Delegados especiales del Gobierno acerca de las compañías mercantiles por acciones al inspeccionar estas empresas (Gaceta de Madrid, nº1804, 13 de diciembre de 1857).

<sup>182</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, op. cit., p. 51, y POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 57.

*experiencia ha demostrado que las disposiciones mencionadas han sido insuficientes para evitar los abusos que en esta clase de Sociedades pueden introducirse, y que de hecho se han introducido en algunas, debidos en gran parte á la negligencia de los accionistas, que no velan como deben por sus propios intereses*<sup>183</sup>.

De este modo se crea en 1865, ante las carencias que presentaba la regulación habida al respecto sobre esta cuestión, un Servicio de Inspección de Sociedades de Crédito<sup>184</sup> con amplias funciones en lo que se refiere al control de su gestión y contabilidad<sup>185</sup>.

No obstante, se pone de manifiesto en el Preámbulo del Real Decreto de 1865 al que nos hemos referido que *“el Gobierno desea conciliar la vigilancia que le imponen las leyes con la más amplia y absoluta libertad de las Compañías para llevar á efecto su objeto social”*. Así, la actividad llevada a cabo por parte del Cuerpo de Inspección de las Sociedades de Crédito es referida en exclusiva a una facultad de vigilancia, de esta forma, establece el artículo 15 del Real Decreto de 30 de julio de 1865 que *“siendo exclusivamente de vigilancia las facultades que por el presente reglamento se conceden á los Inspectores se abstendrán de todo acto administrativo que pueda embarazar la marcha de la Compañía, limitándose siempre á hacer constar las faltas que encuentran y á ponerlas en conocimiento del Ministerio de Hacienda por el conducto debido, ó del Gobernador de la provincia según los casos”*.

La aprobación de nuevas Sociedades de Crédito no se demoró. Fue ese mismo día, 28 de enero de 1956, la fecha en la que se aprobaron las tres primeras sociedades de Crédito: el Crédito Mobiliario Español, la Sociedad Española Mercantil e Industrial y la Compañía General de Crédito en España,

---

<sup>183</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto de 30 de julio de 1865 aprobando el reglamento para la inspección de las Sociedades de Crédito (Gaceta de Madrid, nº230, 18 de agosto de 1865).

<sup>184</sup> Artículo 13 de la Ley de 15 de julio de 1865 relativa a los presupuestos ordinarios y extraordinarios para el año económico de 1865-66 (Gaceta de Madrid, nº201, 20 de julio de 1865) y Real Decreto de 30 de julio de 1865 aprobando el reglamento para la inspección de las Sociedades de Crédito.

<sup>185</sup> Título II del Real Decreto de 30 de julio de 1865 aprobando el reglamento para la inspección de las Sociedades de Crédito. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *loc. cit.*

con amplio capital francés<sup>186</sup>. A estas tres le siguieron la creación de un numeroso grupo de Sociedades de Crédito en los años siguientes<sup>187</sup>.

Tal y como pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO, cuya conclusión se apoya en las investigaciones realizadas por SÁNCHEZ ALBORNOZ y TORTELLA CASARES, interesa destacar la importancia fundacional que para el sistema tuvo dicha Ley y la creación de las Sociedades de Crédito, por cuanto el sistema que se estableció “*vino a marcar en gran parte el ulterior desarrollo de nuestras entidades de crédito*”<sup>188</sup>.

#### **2.1.4. Última etapa del Siglo XIX: regulación bancaria en el periodo comprendido entre los años 1868 a 1921**

##### ***a) Leyes de 1868 y 1869. El fin al intervencionismo: Liberalismo y Revolución***

La legislación aprobada en 1856 a la que nos hemos referido en el apartado anterior, en relación con los Bancos de Emisión y las Sociedades de Crédito, así como el Real Decreto aprobado en 1865 mediante el que regulaba la inspección de las Sociedades de Crédito, queda derogada a causa de la Revolución de 1868 acontecida en nuestro país como resultado de la situación de inestabilidad política e institucional<sup>189</sup>.

El panorama del país en esta época –derivado de crisis que afectó a España durante el periodo de 1864 a 1868– dio lugar a que España se encontrara en una situación de fuerte depresión económica, con gran corrupción y en una situación de quiebra presupuestaria importante. De este modo, el 18 de septiembre de 1868 se inicia la “Gloriosa Revolución”, que dio lugar a la llegada al poder de los más destacados representantes del liberalismo político y económico.

---

<sup>186</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, op. cit., pp. 46-47.

<sup>187</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., pp. 68 y ss.

<sup>188</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., pp.59-60.

<sup>189</sup> Sobre la crisis vivida a partir del año 1864 y la Revolución de 1868 véase TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., pp. 244 y ss.

Tal y como expone FAUS MOMPART, la Revolución de 1868 tuvo como resultado la adopción del principio de libertad como sistema general y como solución a los problemas de la época<sup>190</sup>. TORTELLA CASARES señala que la Revolución fue *“acogida con entusiasmo en las ciudades y villas por los políticos y el pueblo”*<sup>191</sup>. Se pretendía lograr una liberalización del sector con el objetivo de acabar con el régimen creado en la época de Isabel II, caracterizada por el intervencionismo y el desorden en lo que a la regulación atañía. Recuerda de este modo MARTÍN-RETORTILLO que *“las regulaciones señaladas, logradas en los momentos iniciales de la Revolución, interesaban realmente a la burguesía española e incluso a sectores capitalistas extranjeros que se sentían aislados en sus necesidades expansionistas por el intervencionismo y desorden de la monarquía isabelina”*<sup>192</sup>.

Así, en primer lugar, con los representantes liberales que ocupaban el Gobierno provisional se llevó a cabo la ordenación del sistema monetario. De este modo, se aprobó el Decreto de 19 de octubre de 1868<sup>193</sup> mediante el cual se instaura la peseta como moneda única en todo el territorio nacional, con el fin de romper con la pluralidad de monedas existentes en España<sup>194</sup>.

El propósito de los revolucionarios era que España pudiera pasar a formar parte de la Unión Monetaria Latina creada por Francia, Bélgica, Suiza e Italia, con el fin de crear *“mercado común monetario”*<sup>195</sup>, todo ello, con el objetivo de recuperar las inversiones extranjeras en nuestro país. Así se desprende del Preámbulo del Decreto de 1868, el cual pone de manifiesto que *“al reacuñar la*

---

<sup>190</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, op. cit., p. 51.

<sup>191</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., p. 293.

<sup>192</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868”, *Revista de Administración Pública*, nº58, 1969, p. 46.

<sup>193</sup> Decreto de 19 de octubre de 1868 por el que se reforma el sistema monetario (Gaceta de Madrid, nº294, 20 de octubre de 1868).

<sup>194</sup> Anota TORTELLA CASARES que *“la peseta era una moneda de origen catalán que había circulado bastante desde el siglo XVIII. La razón por la cual se la convirtió en unidad monetaria fue simplemente que su valor era muy aproximado al del franco de la época”*, en TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, op. cit., p. 297.

<sup>195</sup> *Ibid.* p. 296. Al respecto, señala SANTACREU SOLER que *“El convenio internacional del 23 de diciembre de 1865 por el que los países firmantes, Bélgica, Francia, Italia y Suiza, crearon la Unión Monetaria Latina fue el punto de referencia de la política monetaria española”*. SANTACREU SOLER, J.M., “La revolución monetaria española de 1868”, *Anales de historia contemporánea*, Cátedra de Historia Contemporánea, Universidad de Murcia, Murcia, 1994, p. 514.

*moneda, puesto que han de hacerse los gastos necesarios para este objeto, parece ocasión oportuna de realizar la reforma del sistema monetario, ajustando éste á las bases adoptadas en el convenio internacional de 23 de Diciembre de 1865 por Francia, Bélgica, Italia y Suiza. Las importantes relaciones comerciales que tenemos con esos pueblos, y que han de aumentar considerablemente à medida que vayan haciéndose nuestro sistema rentístico las profundas y radicales alteraciones reclamadas por la ciencia y por la justicia, y la conveniencia de estrechar, hoy que rompemos con nuestro pasado, los lazos que nos unen á las demás naciones de Europa, aconsejan la reforma indicada, á la cual sólo podría oponerse la consideración de la dificultad y el coste de la transformación monetaria, que, como se ha dicho, es hoy de necesidad absolutamente imprescindible”<sup>196</sup>.*

De forma paralela a la medida adoptada por los revolucionarios respecto al sistema monetario y en los años posteriores, se tomaron diversas medidas que con el fin de superar el sistema establecido en el régimen anterior<sup>197</sup>. Comenzó de este modo un proceso para romper con el sistema de controles e intervenciones públicas en la actividad económica que, como es lógico, afectó al sistema bancario<sup>198</sup>.

En primer lugar, se aprobó el 28 de octubre de 1868 un Decreto mediante el cual queda derogada la Ley de Sociedades Anónimas de 1848<sup>199</sup>, que ponía de manifiesto la intención de acabar con el intervencionismo que había caracterizado a la actividad en el ciclo anterior. De este modo, en el Preámbulo del Decreto señalaba que *“contra la Sociedad anónima se forjó la ley de 28 de Enero y el Reglamento de 17 de Febrero de 1848. Esta ley y este Reglamento,*

---

<sup>196</sup> No obstante, tal y como sigue el texto del preámbulo *“España no entra, sin embargo, á formar desde luego parte de la unión monetaria establecida por las cuatro Naciones indicadas, ni se somete á las obligaciones del referido convenio; conservando su libertad de acción para todo lo l que no se determina de un modo expreso en el presente decreto; hasta que se halle constituido definitivamente el país y reanudadas las relaciones diplomáticas con los demás pueblos”*. De esta forma, podemos afirmar que España no pasó a formar parte de dicha Unión Monetaria Latina, la cual tuvo una corta duración.

<sup>197</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *“Aspectos del Derecho Administrativo en...”*, *loc. cit.*

<sup>198</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>199</sup> Decreto de 28 de octubre de 1868 derogando la Ley de Sociedades anónimas y el reglamento dado para su ejecución (Gaceta de Madrid, nº303, 29 de octubre de 1868).

*que como formados en circunstancias excepcionales, son extraordinariamente restrictivos, han continuado hasta el día rigiendo en España; pero ha llegado el instante en que deben anularse por completo, porque son hoy, dados los principios que la revolución proclama, un ataque al derecho de asociación".* Este Decreto exponía la dificultad existente para una Sociedad Anónima hasta entonces, debido los lentos y arbitrarios trámites existentes para llevar a cabo este acto. Asimismo, se dice en el Preámbulo del Decreto de 28 de octubre de 1868 que *"proclamado el principio de libertad de asociación, no fuera justo mantener por más tiempo las múltiples restricciones en que hoy están aprisionadas las Sociedades anónimas"*. Se proclamaba por tanto la necesidad de anular la normativa que regía las Sociedades Anónimas en aquel momento.

Se hacía patente, además, la ineficacia de la intervención llevada a cabo por el Gobierno ante estas instituciones. Al respecto, señalaba el Decreto que *"cerca de cada Sociedad un Agente nombrado por el Gobierno representa al Estado, siempre vigilante y celoso, y sin embargo, esta vigilancia y este celo son de todo punto estériles; ni evitan el mal, ni procuran el bien, y en cambio entorpecen y dificultan lo que por su naturaleza debe ser rápido, fácil y sencillo"*<sup>200</sup>. Esta apelación a la libertad responde al espíritu sobre el que nace este Decreto con el fin de acabar con los controles ejercidos sobre las sociedades, poniendo de relieve que *"tiempo es ya de destruir los funestos obstáculos que al espíritu de asociación industrial se oponen, y mientras se legisla sobre esta materia importantísima, cree el Ministro que suscribe lo más oportuno y lo más prudente volver al Código de Comercio y á sus procedimientos sencillos y expeditos. Bien comprende que no basta la libertad para impedir quiebras y prevenir crisis, porque en la asociación como en todo lo humano existen males inevitables; pero dentro de la libertad y no en un espíritu reglamentario deben buscarse los remedios á esos males"*<sup>201</sup>.

En lo que respecta a los Bancos de Emisión y a las Sociedades de Crédito, se aprueba el 10 de diciembre de 1868 un Decreto suprimiendo los Comisarios

---

<sup>200</sup> Preámbulo del Decreto de 28 de octubre de 1868 derogando la Ley de Sociedades anónimas y el reglamento dado para su ejecución.

<sup>201</sup> Preámbulo del Decreto de 28 de octubre de 1868 derogando la Ley de Sociedades anónimas y el reglamento dado para su ejecución.

de los Bancos y las Inspecciones de Sociedades anónimas de crédito<sup>202</sup>. Dicho Decreto pone de relieve la necesidad de reformar el régimen jurídico establecido para estas instituciones, señalando que *“la legislación vigente sobre creación y funciones de los Bancos de emisión y descuento y de las llamadas Sociedades de crédito exige profundas reformas, como lo demuestra la experiencia adquirida en la práctica de estas instituciones”*<sup>203</sup>.

Así sigue el Preámbulo del citado Decreto señalando que *“la situación actual de la mayor parte de los Bancos y Sociedades constituye sobre este punto una demostración irrecusable. De nada ha servido para impedir la ruina de aquellas instituciones el celo, que el Ministro de Hacienda no pone en duda, de los Comisarios y de los Inspectores, siendo completamente estéril el gasto impuesto á las Compañías para sostener á los citados funcionarios, que no baja anualmente de 75.000 escudos, sin contarlos sueldos de los Gobernadores del Banco de España y del Comisario del de Barcelona. Natural y necesario parece, por lo tanto, modificar la legislación vigente, en cuanto á la existencia de los Comisarios é Inspectores”*. De este modo, de acuerdo con el Decreto quedaron suprimidos los Comisarios nombrados en los Bancos de Emisión establecidos en el país, así como el Cuerpo de Inspectores aprobado unos años antes para las Sociedades de Crédito, quedando derogado de esta forma el Reglamento de 30 de Julio de 1865. No obstante, se mantuvo, mediante este Decreto la figura de los Gobernadores del Banco de España y la del Comisario Regio del Banco de Barcelona *“á causa de las relaciones que estos dos Establecimientos han tenido y conservan aún con el Tesoro público”*<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Decreto de 10 de diciembre de 1868 suprimiendo los Comisarios de los Bancos y las Inspecciones de Sociedades anónimas de crédito, sustituyendo el ejercicio de sus funciones en la forma que se expresa (Gaceta de Madrid, nº346, 11 de diciembre de 1868).

<sup>203</sup> Preámbulo del Decreto de 10 de diciembre de 1868 suprimiendo los Comisarios de los Bancos y las Inspecciones de Sociedades anónimas de crédito, sustituyendo el ejercicio de sus funciones en la forma que se expresa.

<sup>204</sup> Preámbulo del Decreto de 10 de diciembre de 1868 suprimiendo los Comisarios de los Bancos y las Inspecciones de Sociedades anónimas de crédito, sustituyendo el ejercicio de sus funciones en la forma que se expresa.

El 20 de septiembre de 1869 se aprobaron las bases para la redacción de un nuevo Código de Comercio<sup>205</sup>, al que más tarde haremos alusión.

Siguiendo cronológicamente con la normativa aprobada en esta época de carácter liberal, cabe mencionar que el 19 de octubre de 1869 se aprueba una Ley de Bancos y Sociedades de Crédito<sup>206</sup>, lo cual supone otro paso para acabar con el control que hasta entonces se había mantenido en la regulación de nuestro país. Dicha Ley da un paso más, declarando la libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de Sociedades de Crédito, de préstamos hipotecarios<sup>207</sup>. Abría la posibilidad a los Bancos de emitir billetes al portador con el límite que fijaran sus estatutos<sup>208</sup>, no obstante, se mantuvo el privilegio de emisión de los Bancos de Emisión existentes en ese momento hasta el momento en el que expirara la concesión con la que contaban<sup>209</sup>. Además, establece la posibilidad de que los Bancos territoriales agrícolas, las Sociedades de Crédito y las de préstamos hipotecarios, entre otras, pudieran emitir obligaciones al portador libremente, siempre que esté recogido en sus estatutos<sup>210</sup>. En lo que respecta a la intervención del Gobierno en las Sociedades constituidas a partir de la publicación de dicha Ley, podemos decir que la Ley restringió la posibilidad al Gobierno de ejercer inspección y vigilancia sobre las mismas, siendo la competencia exclusivamente de los Tribunales<sup>211</sup>.

### ***b) Creación de un Banco Nacional***

---

<sup>205</sup> Decreto de 20 de septiembre de 1869 disolviendo la comisión encargada de revisar el Código de Comercio y la ley de Enjuiciamiento mercantil, y mandando nombrar otra que proceda á la redacción de un proyecto de Código y de Enjuiciamiento mercantil (Gaceta de Madrid, nº267, 24 de septiembre de 1869).

<sup>206</sup> Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito (Gaceta de Madrid, nº294, 21 de octubre de 1869).

<sup>207</sup> Artículo 1 de la Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito.

<sup>208</sup> Artículo 6 de la Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito.

<sup>209</sup> Artículo 14 de la Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito.

<sup>210</sup> Artículo 8 de la Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito.

<sup>211</sup> Artículo 10 de la Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito.

A principios de 1874, la situación vivida en España en el plano político, económico y militar era verdaderamente delicada debido a diferentes circunstancias. Los recursos financieros eran insuficientes para hacer frente a las necesidades de la Hacienda Pública y se habían agotado todas las vías habituales y extraordinarias para hacer entrar nuevos fondos en las arcas del Tesoro<sup>212</sup>.

En el contexto instrumentado para paliar la situación económica, política y militar que se vivía en España, se aprueba el denominado Decreto Echegaray<sup>213</sup> mediante el que se acaba con el sistema de pluralidad de emisión existente hasta el momento y por el cual se otorga al Banco de España la condición de único Banco de emisión de billetes en todo el territorio nacional.

De este modo, el propio Decreto en el Preámbulo hacía alusión a las circunstancias que daban lugar a la toma de tal decisión, poniendo de manifiesto que *“abatido el crédito por el abuso, agotados los impuestos por vicios administrativos, esterilizada la desamortización por el momento, forzoso es acudir á otros medios para consolidar la Deuda flotante y para sostener los enormes gastos de la guerra que há dos años aflige la a mayor parte de nuestras provincias. En tan críticas circunstancias, cediendo a las exigencias de la realidad presente y á las apremiantes necesidades de la lucha, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, se propone crear bajo la base del Banco de España y con el auxilio de los Bancos de provincias un Banco Nacional, nueva potencia financiera que venga en ayuda de la Hacienda pública, sin desatender por esto las funciones propias de todo Banco de emisión”*.

Debido a estas circunstancias, el Ministro Echegaray –liberal que había firmado la Ley liberal de 1869 en la que quedaba establecida la libertad bancaria– tuvo que recurrir al Banco de España, teniendo que conceder privilegios éste,

---

<sup>212</sup> CASTAÑEDA, L., *El Banco de España (1874-1900). La red de sucursales y los nuevos servicios financieros*, Estudios de Historia Económica, nº41, Servicio de Estudios-Banco de España, 2001, p. 11.

<sup>213</sup> Decreto de 19 de marzo de 1874 estableciendo el Banco Nacional y la circulación fiduciaria única en la Península é islas adyacentes (Gaceta de Madrid, nº82, 23 de marzo de 1874). Recibe el nombre de Decreto Echegaray por el Ministro de Hacienda que aprobó el mismo, José Echegaray.

debido a que se entendía como la única solución viable que podía ofrecer el Gobierno en la situación por la que atravesaba el país<sup>214</sup>.

De este modo, tras una ardua negociación, se otorgan al Banco de España una serie de privilegios, concediéndole de esta forma el monopolio de emisión de billetes en territorio español a cambio de prestar dinero al Estado<sup>215</sup>.

Se da la posibilidad a los Bancos de Emisión establecidos en las diferentes provincias que se fusionasen con el Banco de España o que optasen por permanecer independientes al mismo, pero a partir del Decreto no podrían emitir. Así, los diferentes Bancos de Emisión existentes hasta aquel entonces tomaron una u otra posición, creándose de esta manera, por primera, vez un Banco Nacional.

La Ley de 1874 sufrió unos años más tardes, en 1891, una reforma, con el fin de ampliar el tiempo durante el que el Banco de España tendría la facultad o privilegio de emisor único y dándose también una ampliación respecto a la capacidad de emisión. De esta forma, se aprueba la Ley de 14 de julio de 1891 en el que se prorroga la condición de emisión del Banco de España treinta años

---

<sup>214</sup> TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo...*, loc. cit.

<sup>215</sup> Pone de manifiesto ANES ÁLVAREZ, algunos de los servicios que tuvo que prestar el Banco de España a cambio del privilegio otorgado, así señala el autor que “*el Banco de España, que aceptaba el compromiso de tomar papel del Estado a cambio de adelantos, tuvo que prestar muchos servicios al Tesoro. Entre ellos, podemos citar: emisión de obligaciones del Banco y del Tesoro, en 1876, por un total de 580 millones de pesetas; negociación, en 1878, de 160 millones de pesetas de obligaciones del Tesoro; venta, en marzo de 1879, de bonos del Tesoro, por 250 millones de pesetas; negociación de deuda amortizable, por 1.729 millones de pesetas, deuda creada por Ley de 9 de diciembre de 1881, al tener lugar la reforma de Camacho; servicios de tesorería del Estado, que le son confiados por Ley de 12 de mayo de 1887; anticipo al Tesoro de 150 millones de pesetas, en tres anualidades, cantidad que se le fija al Banco cuando, en 1891, es autorizado a elevar el máximo de emisión de billetes a 1.500 millones de pesetas; anticipos y negociación de obligaciones, bonos y pagarés, con motivo de las guerras coloniales de la última década del siglo, o el crédito abierto al gobierno, por convenio de 2 de agosto de 1899, de 100 millones de pesetas, al 2,5 por 100 de interés y sin comisión*”. ANES ÁLVAREZ, R., “El Banco de España, la deuda pública y la política monetaria entre 1874 y 1918”, en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Vol. I: España y México, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994, p. 113.

más y se amplía la capacidad de emitir billetes hasta 1.500 millones de pesetas<sup>216</sup>, el doble de lo que establecía la Ley de 1974<sup>217</sup>.

### **c) El Código de Comercio de 1885**

Por último, cabe hacer referencia en lo que respecta a la evolución normativa respecto al sector bancario durante el siglo XIX al Código de Comercio aprobado en 1885<sup>218</sup> vigente aún en nuestros días, el cual, como vimos, sienta las bases el Decreto aprobado el 20 de septiembre de 1869.

En el Código de Comercio se lleva a cabo una distinción entre las llamadas Compañías de Crédito (en los artículos 175 y 176), y los Bancos de Emisión y descuento (entre los artículos 177 y 183). No define dichas figuras, sino que la definición de qué es cada una ha de deducirse de las funciones que el propio Código les atribuye<sup>219</sup>. Señala MARTÍN-RETORTILLO que “*ambas figuras son evidentemente distintas; no obstante, las funciones que se le atribuyan son en buena parte coincidentes, intercambiables*”<sup>220</sup>.

A fin de comprender ambas instituciones y entender el sistema creado por el Código de 1885, siguiendo el análisis llevado a cabo por MARTÍN-RETORTILLO<sup>221</sup>, nos referiremos a las actividades que el Código de Comercio otorga por un lado a los denominados “Bancos de emisión y descuento” y por otro a las llamadas “Compañías de Crédito”.

De este modo, dispone el Código de Comercio que corresponde a los Bancos de Emisión y descuento llevar a cabo las operaciones de “*descuentos, depósitos, cuentas corrientes, cobranzas, préstamos, giros y los contratos con el*

---

<sup>216</sup> Ley de 14 de julio de 1891 aumentando hasta 1.500 millones de pesetas la emisión de billetes al portador del Banco de España y prorrogando su duración como Banco Nacional (Gaceta de Madrid, nº196, día 15 de julio de 1891).

<sup>217</sup> Dicha ampliación tiene como contrapartida la concesión al Gobierno de un nuevo préstamo por 150 millones de pesetas. POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 68.

<sup>218</sup> Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio (Gaceta de Madrid, nº289, 16 de octubre de 1885).

<sup>219</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, op. cit., p. 52.

<sup>220</sup> *Ídem*.

<sup>221</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., pp. 60-63 y MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, loc cit.

Gobierno o Corporaciones públicas”<sup>222</sup> así como la actividad de emisión de billetes<sup>223</sup>. No obstante, dicha facultad de emisión continuaría en suspenso “mientras subsista un privilegio de que actualmente disfruta por las leyes especiales el Banco Nacional de España”<sup>224</sup>. En palabras de MARTÍN-RETORTILLO, “se recogen así las notas propias de los llamados bancos comerciales”<sup>225</sup>.

Aun cuando pudiera parecer que, de acuerdo con los primeros apartados del artículo 175 del Código de Comercio, las Compañías de Crédito quedaban enmarcadas dentro de la figura de la banca industrial<sup>226</sup>, debemos matizar dicha afirmación, debido a que, en el mismo artículo se le atribuyen otros tantos cometidos o actividades que le dan el perfil de banca comercial<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> Artículo 177 del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

<sup>223</sup> Artículo 179 del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

<sup>224</sup> Artículo 179 Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

<sup>225</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *loc. cit.*

<sup>226</sup> Los apartados 1 a 6 del artículo 175 del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio disponían que las Compañías de Crédito podían “1. Suscribir ó contratar empréstitos con el Gobierno, corporaciones provinciales ó municipales. 2. Adquirir fondos públicos y acciones ú obligaciones de toda clase de empresas industriales ó de compañías de crédito. 3. Crear empresas de caminos, de hierro, canales, fábricas, minas, dársenas, almacenes generales de depósito, alumbrado, desmontes y roturaciones, riegos, desagües y cualesquiera otras industriales ó de utilidad pública. 4. Practicar la fusión ó transformación de toda clase de sociedades mercantiles, y encargarse de la emisión de acciones ú obligaciones de las mismas. 5. Administrar y arrendar toda clase de contribuciones y servicios públicos, y ejecutar por su cuenta, ó ceder, con la aprobación del Gobierno, los contratos suscritos al efecto. 6. Vender ó dar en garantía todas las acciones, obligaciones y valores adquiridos por la sociedad, y cambiarlos cuando lo juzgaren conveniente”.

<sup>227</sup> Queda recogido en el artículo 175 del Código de Comercio, que corresponde a las Compañías de crédito, entre otras, las siguientes operaciones: “7º Prestar sobre efectos públicos, acciones u obligaciones, géneros, frutos, cosechas, fincas, fábricas, buques y sus cargamentos, y otros valores, y abrir créditos en cuenta corriente, recibiendo en garantía efectos de igual clase. 8º Efectuar por cuenta de otras sociedades o personas toda clase de cobros o de pagos, y ejecutar cualquiera otra operación por cuenta ajena. 9º Recibir en depósito toda clase de valores en papel y metálico, y llevar cuentas corrientes con cualesquiera corporaciones, sociedades o personas. 10º Girar y descontar letras u otros documentos de cambio”.

Surge de este modo, a partir del Código de Comercio de 1885, defendido por diferentes autores, lo que se ha venido denominando como “banca mixta”<sup>228</sup>. Así, afirma MARTÍN-RETORTILLO<sup>229</sup> que “no cabe afirmar, aunque algún autor así lo ha entendido, que el Código de Comercio sancione diferenciadamente los dos tipos clásicos de Bancos, Bancos de depósito y comerciales, y Bancos de negocios o industriales, que vendrían a ser las Sociedades de Crédito”, sigue el autor indicando que, “más bien parece cabe señalar que el Código de Comercio dibuja un sistema que responde a las que serán características de la llamada Banca mixta”. Pone de manifiesto que “los bancos de emisión y descuento –con la salvedad, por lo que a la emisión de billetes se refiere [...]– no podían ser otra cosa que Bancos comerciales y de depósito. Ahora bien, el propio Código no deja lugar a dudas en relación con la interpretación señalada, cuando en los párrafos 7, 8, 9 y 10 del art. 175 dispone que las Compañías de Crédito –«Bancos» industriales– podrán realzar también otros cometidos típicos de Banca comercial. El carácter mixto de las Compañías de crédito se sanciona por el propio legislador, tal y como explícitamente reconoce de forma muy mayoritaria la doctrina. No es pues correcto considerar que la tradición posteriormente consolidada de una Banca mixta, lo haya sido en contra de lo establecido en el Código de Comercio. Más bien lo contrario”. Es decir, se da el principio del modelo de banca mixta al que acabarían respondiendo las entidades de crédito españolas<sup>230</sup>.

## **2.2. REGULACIÓN BANCARIA DURANTE EL SIGLO XX: EL CAMBIO DE PARADIGMA A PARTIR DE LA APROBACIÓN DE LA LEY CAMBÓ**

Aun cuando, como hemos visto, durante el siglo XIX la normativa con respecto al sector bancario fue constante y estuvo en una continua evolución, encontrando épocas más intervencionistas que otras por parte del poder público, no se puede aún hablar de una verdadera ordenación bancaria española de

---

<sup>228</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, loc. cit; MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, op. cit., p. 53 y VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, op. cit. p. 147.

<sup>229</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, loc. cit.

<sup>230</sup> VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, loc. cit.

carácter global y específico, que no se da hasta la Ley de Ordenación Bancaria de 1921<sup>231</sup>.

Nos interesa por tanto ahora llevar a cabo un análisis de la ordenación bancaria durante el siglo XX en España, centrándonos en las Leyes más significativas a fin de ver el cambio de paradigma en la normativa española.

### **2.2.1. Ley de Ordenación Bancaria de 1921: el punto de inflexión en la Ley Cambó. La primera regulación integral del sector bancario**

En primer lugar, como no podía ser de otra forma, interesa destacar la Ley de Ordenación Bancaria de 1921<sup>232</sup>, conocida como la Ley Cambó, debido a que fue el Ministro de Hacienda en ese momento, Francisco Cambó, su principal promotor y la persona que presentó a las Cortes.

Dicha Ley se aprueba en un contexto de inestabilidad institucional y de crisis económica en nuestro país. Con el fin de contextualizar el momento en el que nos encontramos, cabe indicar que, en España, durante la Primera Guerra Mundial, se llevó a cabo un importante incremento del negocio bancario<sup>233</sup>. No obstante, se seguía careciendo de una regulación del sistema financiero

---

<sup>231</sup> Así lo ponen de manifiesto distintos autores como MARTÍN-RETORTILLO, S., "Sistema bancario y crediticio", *op. cit.*, p. 58; VEGA SERRANO, J.M., "La regulación bancaria española", *op. cit.*, p. 149; y POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>232</sup> Ley de 28 de diciembre de 1921 relativa a la Ordenación bancaria (Gaceta de Madrid, nº364, 30 de diciembre de 1931).

<sup>233</sup> MARTÍN ACEÑA señala que "*la etapa de la primera guerra mundial proporcionó un segundo empuje al sistema financiero. La neutralidad política colocó a la economía española en una situación de ventaja para atender las necesidades exteriores derivadas de la contienda: las exportaciones de bienes y servicios se dispararon, con lo cual se produjo un excedente en la balanza de pagos y una entrada de oro y divisas en las cuentas de las entidades de crédito, las empresas lograron beneficios extraordinarios y se apreció la peseta. Las excepcionales condiciones generadas por la contienda favorecieron un rápido proceso de sustitución de importaciones, creándose sociedades mercantiles nuevas en todos los sectores o ampliando la capacidad de las ya existentes. El sector bancario no permaneció ajeno a este movimiento: entre 1915 y 1920, el número de entidades aumentó de 52 a 91; el capital desembolsado se multiplicó por tres y los depósitos por cinco, de forma que el cociente entre esta última magnitud y la renta nacional pasó de 3,9 en 1914 a 9,8 en 1920. A los bancos de Bilbao, Vizcaya, Hispano-Americano y Español de Crédito se agregaron nuevas entidades que constituyeron en los años posteriores los seis grandes de la época*". MARTÍN ACEÑA, P., "La conformación histórica de la industria bancaria española", en DE OÑA NAVARRO, F. (Coord.), *Los retos de la industria Bancaria en España*, Colección Mediterráneo Económico, nº8, Instituto de Estudios Cajamar, 2005, p. 26.

completa e integrada<sup>234</sup>, lo que se hizo aún más patente en el momento en el que se puso fin a la Guerra<sup>235</sup>.

La Ley Cambó nace con dos objetivos, por un lado, regular el Banco de España y por otro la Banca privada, creando de esta forma una verdadera ordenación bancaria. Así lo pone de manifiesto Cambó en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado el 26 de octubre de 1921<sup>236</sup>, afirmando que *“el proyecto de ley que se presenta a las Cortes no es únicamente de renovación del privilegio de emisión de billetes, sino que, dividido en dos partes, regula la primera el privilegio de emisión, y atiende la segunda a ordenar y fortalecer la Banca privada española”*.

En palabras de MARTÍN-RETORTILLO, lo que se pretende es una *“organización integral del crédito”*<sup>237</sup>, regulando de esta forma por primera vez el conjunto del sector bancario<sup>238</sup>. Así, sigue el autor señalando que la intención del Proyecto presentado para la aprobación de la Ley Cambó, tenía como rasgos principales *“ser la primera ley bancaria que regula al Banco de España como Banco Central y a la Banca privada como tal banca privada, estableciendo una división de funciones y marcando unos cauces de relación que hasta entonces se habían dejado casi totalmente a la iniciativa de los interesados”*<sup>239</sup>.

En este sentido se pronunciaba también propio el Ministro Cambó, en su discurso de presentación del Proyecto de Ley en el Pleno de los Congreso de

---

<sup>234</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, loc. cit.

<sup>235</sup> Al respecto MARTÍN ACEÑA expone que *“la crisis económica de postguerra frenó en seco este movimiento, al tiempo que puso de relieve la debilidad de muchas entidades nacidas al calor de una coyuntura extraordinaria que no podía prolongarse más allá del armisticio de noviembre del 1918. Por eso, nada más concluir la contienda, aparecieron dificultades de liquidez y solvencia en algunas de las entidades seguidas de algunas crisis sonadas como la del Banco de Barcelona, que hizo saltar las alarmas. El temor a que se extendieran las quiebras, junto al convencimiento de que las entidades de crédito, por su especial naturaleza, debían estar sometidas a alguna forma de control, aconsejó proceder a una organización del sistema crediticio”*, en MARTÍN ACEÑA, P., *“La conformación histórica de la industria...”*, op. cit., p. 27.

<sup>236</sup> Exposición de motivos del Real decreto de 25 de octubre de 1921 autorizando al Ministro de Hacienda para que presente a las Cortes un proyecto de Ley sobre Ordenación bancaria (Gaceta de Madrid, nº301, 28 de octubre de 1921).

<sup>237</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 80.

<sup>238</sup> TORTELLA CASARES, G., *“El Banco de España entre 1829-1929...”*, op. cit., p. 303.

<sup>239</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 81.

los Diputados el 26 de octubre de 1921<sup>240</sup>, planteando la siguiente cuestión “¿Es posible transformar la estructura y el modo de funcionar del Banco de España, y a la vez ordenar y disciplinar y rodear de los máximos prestigiosa la banca privada, en proyectos separados, en preceptos de ley distintos e inconexos?”. A ello Cambó respondía señalando que “por poco que paréis en ello vuestra atención, veréis que es imposible. [...] no puede admitirse que el Banco de España sea una cosa completamente inconexa con la banca privada, y que la banca privada y el Banco de emisión actúen en órbitas diversas. Uno y otra forman parte de la organización total del crédito en España; cada cual tiene una función distinta; pero si estas dos funciones no están debidamente coordinadas y enlazadas, nunca la vida económica española tendrá a su servicio el organismo de crédito que tienen economías de otros países y contribuye en ellas a los grandes desenvolvimientos que todos admiramos”. De este modo, con esta Ley de Ordenación Bancaria aprobada en 1921 nos encontramos en nuestro ordenamiento ante la primera Ley que abordaba de manera conjunta el régimen jurídico del Banco de España y la Banca privada en un mismo texto<sup>241</sup>.

En lo que respecta al Banco de España, mediante la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 a la que ahora nos referimos, se establece, entre otras medidas<sup>242</sup>, una prórroga de veinticinco años más respecto al privilegio de emisión que ostentaba dicho Banco de emisión<sup>243</sup>, debido a que el plazo expiraba el 31 de diciembre de ese mismo año, dos días después de la aprobación de la Ley a la que ahora nos referimos<sup>244</sup>. Cabe destacar que, con la Ley de Ordenación Bancaria se avanza hacia la configuración del Banco de España

---

<sup>240</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes*, nº80, de 26 de octubre de 1921, pp. 3776 y 3777.

<sup>241</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 70.

<sup>242</sup> Tal y como expone MARTÍN ACEÑA y puede deducirse de la propia Ley de Ordenación Bancaria de 1921, se aprueba la Ley, en relación a las disposiciones respecto al Banco de España, con la intención de incrementar la intervención del Estado respecto al mismo, a su vez que se prorrogaba el monopolio de emisión que ostentaba el banco, se ampliaba el capital social, se elevaba el tope de la circulación fiduciaria y se aumentaba la participación del Estado en los beneficios obtenidos por la entidad. MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *loc. cit.*

<sup>243</sup> Artículo Primero de la Ley de 28 de diciembre de 1921 relativa a la Ordenación bancaria.

<sup>244</sup> Así quedaba establecido, como pudimos ver, en la Ley de 14 de julio de 1891 aumentando hasta 1.500 millones de pesetas la emisión de billetes al portador del Banco de España y prorrogando su duración como Banco Nacional.

como un auténtico Banco de Bancos, aun cuando seguía configurándose como un Banco privado<sup>245</sup>, pasando a ser “*el eje de la política económica monetaria*”<sup>246</sup>.

En lo referente a la regulación establecida para Banca privada recogida en la segunda parte de la Ley, el propio Cambó en el discurso de presentación del Proyecto de Ley justificaba la intervención respecto a la Banca privada en defensa del interés público y con el fin de preservar la estabilidad financiera. De este modo se pronunciaba el entonces Ministro de Hacienda, haciendo alusión a que “*a la banca privada, [...], no basta con estimularla, no basta con darle facilidades, es preciso, en su interés, rodearla de todo prestigio, y la banca privada únicamente alcanzará la plenitud de prestigios que es necesaria el día en que la banca privada entre en un régimen de coordinación que evite los estragos de la indisciplina, del exagerado individualismo y de una competencia llevada, en un cierto punto, fuera de los límites de toda convivencia pública y de los intereses propios de la banca. La industria bancaria, [...] por su naturaleza, no puede ser una industria absolutamente libre; los quebrantos de un Banco no afectan únicamente a sus accionistas, no afectan únicamente a sus clientes, afectan a todas las economías del país, afectan de manera especial a toda la Banca privada de un país y no puede consentirse que las imprudencias de uno afecten al crédito público y ocasionen repercusiones peligrosísimas. Pero además, [...] hay otra consideración: en un régimen de libertad, de indisciplinas, de falta de coordinación, por razones de competencia, los Bancos más prudentes, los Bancos más serenos se ven llevados forzosamente a seguir el camino que les marcan los más audaces o los más inconscientes, y tienen que someterse al régimen de operaciones que éstos les invitan, porque, al no*

---

<sup>245</sup> Al respecto, señala PUEYO SÁNCHEZ que “*la historiografía española ha tendido a considerar que esta Ley fracasó en su intento de convertir al Banco de España en un auténtico banco central, que se encargase de las funciones típicas de tal organismo: gestión de la política monetaria, control del tipo de cambio y prestamista de última instancia. Sin embargo, la pretensión del ministro de Hacienda, Francesc Cambó, no parece haber sido tan ambiciosa. Su propósito, tal como explicó en el discurso de presentación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, consistía tan solo en iniciar el proceso de transformación del Banco de España, dejando para sus sucesores y los parlamentos posteriores el desarrollo y acabado del mismo*”. PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca en España: 1921-1974”, *Estudios de Historia Económica*, nº48, Banco de España, 2006, p. 43.

<sup>246</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 82. y MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, *loc. cit.*

*hacerlo, no sólo no evitan el daño general que con esta política se ocasiona, sino que a este daño general, suman el daño particular de verse considerablemente perjudicados en su política. [...] tengo la seguridad de que la mayor parte de las imprudencias que ha cometido la Banca española en los últimos tiempos, repugna al espíritu de la inmensa mayoría de los Bancos y banqueros españoles, que tenían que seguirlas forzados por razones de competencia, y que, si hubiese habido una autoridad pública, o nacida del concierto entre ellos, que impusiera un régimen de prudencia obligatorio para todos, todos hubiera huido con satisfacción de sistemas de operaciones que se vieron forzados a seguir*<sup>247</sup>.

En consonancia con dicha justificación, queda establecido en la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, en su artículo segundo, el régimen jurídico para la Banca privada.

De acuerdo con lo dispuesto en el mismo, se establece en el Ministerio de Hacienda la Comisaría de Ordenación de la Banca privada, constituida por un Comisario Regio, nombrado por el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros, y un Consejo Superior Bancario, integrado por representantes del Estado y los banqueros españoles que optaran por inscribirse en el mismo. Un año más tarde se aprobó el Reglamento, que, con carácter provisional, regularía la materia para el cumplimiento del artículo segundo de la Ley Bancaria al que ahora nos referimos<sup>248</sup>.

A ese Consejo Superior Bancario se le otorgan una amplia serie de facultades, entre las que destaca la función fijar las normas a las que deberá atener su actuación la Banca inscrita en el Consejo Superior. De esta forma, dispone el artículo segundo, en su base cuarta apartado c), que corresponderá al Consejo Superior Bancario *“fijar normas a que deberá atemperarse en su actuación la Banca inscrita en la Comisaría. En tal virtud, le corresponde a ésta:* 1.º *Determinar por razón de su importancia mercantil las plazas cuyos Bancos y banqueros puedan tener derecho a inscribirse en la Comisaría. 2.º Fijar el capital*

---

<sup>247</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes*, nº80, de 26 de octubre de 1921, p. 3789.

<sup>248</sup> Reglamento de 13 de junio de 1922 para cumplimiento del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 28 de diciembre 1921 (*Gaceta de Madrid*, nº167, 16 de junio de 1922).

mínimo con que ha de contar cada Banco o banquero con relación a la plaza o plazas donde opere para tener el referido derecho. 3.º Establecer la relación mínima que debe existir entre dicho capital, más los fondos de reserva y el volumen de cuentas corrientes acreedoras de cada Banco o banquero, teniendo en cuenta la naturaleza del Banco y la índole especial de sus operaciones. 4.º Señalar el tipo máximo de interés abonable a las cuentas corrientes, imposiciones, bonos y demás conceptos similares. 5.º Determinar la proporcionalidad que debe haber entre el activo realizable y las obligaciones exigibles. 6.º Dictar aquellas disposiciones de carácter general que, sin menos cabo de la agilidad bancaria y de la peculiar manera de trabajar de cada uno de los Bancos y banqueros inscritos, se estimen necesarias o convenientes para el interés público. Las normas que el Consejo acuerde y el Comisario Regio sancione serán mientras no sean derogadas o modificadas, de observancia obligatoria para toda la Banca inscrita y su infracción podrá dar lugar además de a las sanciones que en el Reglamento se establezcan a la eliminación del infractor de la inscripción en la Comisaría, con pérdida de todos los derechos y ventajas que se enumeran en la base sexta. Toda inspección que tenga que efectuarse en algún Banco o banquero inscrito para comprobar la inobservancia de algunas normas establecidas se confiará precisamente al Banco de España”.

Se establece de esta forma un sistema de regulación bancaria en el que la ordenación no es impuesta única y exclusivamente por el poder político, sino que se dota al Consejo Superior del Banco, formado por representantes del Estado y representantes del sector bancario privado en él inscritos, de la capacidad de regular la actividad<sup>249</sup>. En palabras de FAUS MOMPART, a partir del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 se crea un “sistema de adscripción voluntaria y autorregulación de la actividad”<sup>250</sup>. Es decir,

---

<sup>249</sup> VEGA SERRANO, J. M., “La regulación bancaria española”, *loc. cit.* De acuerdo con lo expuesto por PÉREZ DE ARMIÑAN, podemos afirmar que se crea por primera vez un “órgano de regulación bancaria”. PÉREZ DE ARMIÑAN, G., “La autoridad financiera y la regulación monetaria, crediticia y de cambios”, *Revista de economía política*, nº65, 1973, p. 80.

<sup>250</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, *op. cit.*, p. 82.

de alguna forma, se crea un “sistema de autorregulación” en el que el propio sector interviene en la creación de normas y mecanismos de control<sup>251</sup>.

Como ya hemos indicado, tal y como se deduce de la base cuarta apartado c) del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y como viene establecido en la base sexta del artículo segundo de la misma Ley, la inscripción la Comisaría de Ordenación de la Banca Privada era voluntaria, y únicamente serían obligatorias las normas acordadas por el Consejo para la Banca inscrita en dicha comisaría. La Comisaría quedaba configurada como el organismo ordenador de la Banca privada española; cuya inscripción era necesaria y quedaba limitada a los banqueros y Bancos españoles<sup>252</sup>. Esta voluntariedad se traduce en una invitación a la Banca privada a colaborar en el establecimiento de un sistema financiero estable a través de una regulación acordada en el Consejo Superior Bancario, pretendiendo así no acabar con la libertad del sector. Se perseguía, por tanto, tal y como se deduce de las palabras de Cambó, crear un régimen libre, en el que se renuncia a la intervención exclusiva del Estado. En este sentido, señala Cambó *“en el proyecto de ley que os voy dar lectura se establecen los dos principios siguientes: Régimen de ordenación: voluntario; pero únicamente disfrutarán de las ventajas excepcionales que en el proyecto de ley relativo al Banco de emisión se conceden a la Banca privada, los que se hayan sometido a este régimen de coordinación. De manera [...] que a nadie se coarta la libertad; pero el régimen a favor y [...] el ambiente de prestigio, porque con eso vamos a crear la aristocracia bancaria española, quedan únicamente reservados a los que*

---

<sup>251</sup> Aunque difiere la idea de autorregulación de esta época a lo que se entiende hoy día como autorregulación, puede afirmarse que, a grandes rasgos, el sistema creado introduce la regulación por parte del propio sector. Sobre la figura de la autorregulación, DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., *“La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía”*, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 631 y ss; DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 2002; TARRÉS VIVES, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, 2003.

<sup>252</sup> VEGA SERRANO, J. M., *“La regulación bancaria española”*, *op. cit.*, p. 148. Al respecto, lleva a cabo el autor un análisis de la diferencia entre la Banca privada en España y la Banca privada española haciendo referencia a lo establecido en el artículo 1 y 3 del Reglamento de 13 de junio de 1922 para cumplimiento del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 28 de diciembre 1921.

*voluntariamente entren en este régimen de ordenación*<sup>253</sup>. De este modo, como indica VEGA SERRANO, la *“rígida corporativización quedaba compensada en la Ley Cambó por la autonomía reconocida a la banca no inscrita. Efectivamente, no sólo la inscripción de la Comisaría era estrictamente voluntaria, sino que continuaba vigente el principio de libertad de creación de Bancos reconocido en 1869 y confirmado por el Código de Comercio de 1885. Por otra parte, la normativa aprobada por el Consejo Superior de Bancos únicamente resultaba aplicable a la banca inscrita, encontrándose exenta la banca no inscrita. Se trataba, en definitiva, de un régimen que corporativizaba voluntariamente a la banca establecida pero que no impedía el desenvolvimiento de potenciales competidores*<sup>254</sup>.

A las entidades que decidían inscribirse voluntariamente al Consejo Superior de Bancos, además de tener que cumplir con el régimen establecido a partir de la misma, se les otorgaba una serie de privilegios, recogidos en la base sexta del artículo segundo de la Ley 1921, entre los que destacan el establecimiento de un régimen de bonificaciones para las operaciones realizadas con el Banco de España, la facultad para concertar con el Estado un régimen especial para el establecimiento del cheque cruzado y del cheque de viaje y la facultad para obtener un concierto en relación con algunos impuestos.

La Ley de Ordenación Bancaria a la que ahora nos referimos estuvo vigente durante veinticinco años, si bien, sufrió algunas modificaciones, refiriéndonos ahora a algunas de ellas que nos parecen especialmente interesantes.

En primer lugar, debemos hacer referencia al Decreto-ley de 25 de mayo de 1926 aprobado durante la Dictadura de Primo de Rivera<sup>255</sup>, mediante el cual

---

<sup>253</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes*, nº80, de 26 de octubre de 1921, p. 3789

<sup>254</sup> VEGA SERRANO, J. M., “La regulación bancaria española”, *loc. cit.*

<sup>255</sup> Real Decreto-ley de 25 de mayo de 1926 ampliando las facultades del Consejo Superior Bancario y las del Comisario regio, como representantes del poder público, y subordinado el nombre de Banco o banquero a autorizaciones administrativas (Gaceta de Madrid, nº146, 26 de mayo de 1926).

se incrementó la intervención administrativa respecto al negocio bancario<sup>256</sup>. De este modo, mediante el citado Decreto-ley se incrementan las facultades del Consejo Superior Bancario, ampliando la capacidad de dictar normas sobre operaciones bancarias en general<sup>257</sup>. Además, se amplía el ámbito de aplicación de las normas dictadas por el Consejo Superior Bancario, dando lugar el Decreto-ley de 1926 a la posibilidad de que dicho Consejo Superior pudiera acordar la aplicación de las normas dictadas tanto a la Banca inscrita como a la Banca privada no inscrita<sup>258</sup>. Asimismo, se dota al Consejo Superior Bancario de la facultad de llevar a cabo funciones punitivas, a través del Comisario Regio, como representante del poder público, tanto para la banca inscrita como para la no inscrita en el caso de que se produjeran infracciones respecto a las normas de observancia general acordadas por el Consejo<sup>259</sup>. Finalmente, mediante el citado Decreto-ley se establece la necesidad de obtener autorización del Ministro de Hacienda, previo informe del Consejo Superior Bancario, para llevar a cabo la actividad<sup>260</sup>. En definitiva, con esta modificación sobre la Ley de Ordenación

---

<sup>256</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 84. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989, p. 407.

<sup>257</sup> De acuerdo con el artículo 1º del Decreto-ley de 25 de mayo de 1926, al artículo segundo en su base cuarta apartado C) visto con anterioridad, se le añade el párrafo 7º, que establece lo siguiente: “Fijar los tipos y condiciones mínimas de intereses y comisiones en las operaciones bancarias exigibles a su juicio para la mayor estabilidad del crédito, sin que puedan ser indirectamente modificados por ninguna, condición especial. No obstante, el Consejo Superior Bancario podrá autorizar variaciones en los tipos y condiciones en determinadas plazas, cuando así lo aconsejen circunstancias especiales debidamente justificadas. [...]”.

<sup>258</sup> Así, dicta el artículo 2 del Decreto-ley de 25 de mayo de 1926 que “el Consejo Superior Bancario podrá acordar la aplicación a la Banca operante no inscrita en la Comisaría Regia, de todas o alguna de las normas anteriores, quedando en este caso convertidas en normas obligatorias para la Banca inscrita y la no inscrita”.

<sup>259</sup> Dicta el artículo 2 del Decreto-ley de 25 de mayo de 1926 que “las Infracciones de cualquiera de las normas de observancia general acordadas por el Consejo Superior Bancario, bien para la Banca inscrita solamente, bien para toda la Banca, serán objeto de la adecuada sanción, que decretará el Comisario Regio, previo estudio y propuesta en cada caso particular por el Consejo Superior Bancario. Las sanciones aplicables serán: 1.º Amonestación privada. 2.º Censura comunicada a toda la Banca. 3.º Multa de 500 a 25.000 pesetas. 4.º Privación por plazo máximo de un año, tratándose de Banca inscrita, de los derechos que a ésta confiera la legislación vigente. Las tres primeras sanciones podrán aplicarse a la Banca no inscrita, cuando infrinja normas que rijan para todos los Establecimientos bancarios”.

<sup>260</sup> El artículo 3 del Decreto-ley de 25 de mayo de 1926 establece que “en lo sucesivo, nadie podrá usar la denominación de Banco a banquero sin autorización del Ministro de Hacienda, previo informe del Consejo Superior Bancario”.

Bancaria de 1921 se pretendía llevar a cabo una intervención administrativa más acentuada sobre la actividad bancaria, estuvieran o no inscritas a la Comisaría de Ordenación de la Banca privada.

Por otro lado, en 1927 se aprueba un Real Decreto-ley<sup>261</sup> por el que se refunde el texto de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, al Reglamento provisional aprobado en 1922 y especialmente al Decreto-ley de 1926 al que ahora nos referimos. Este Decreto-ley es desarrollado por un Reglamento aprobado el 8 de febrero del mismo año, en el que se recalcan las funciones interventoras del Consejo Superior Bancario en el sector crediticio<sup>262</sup>.

Debemos subrayar, como última observación hacia el sistema creado a partir de la Ley Cambó, que nos encontramos frente a un sistema de regulación e intervención administrativa encomendado, de manera principal, al órgano de representación del propio sector<sup>263</sup>. Esto supone el cierre del sistema crediticio, debido a que, en efecto, se dotara al Consejo Superior Bancario –representado por la propia Banca privada– de las facultades de intervención a las que hemos aludido, incluso respecto a la que se refiere a la autorización con el fin de dar comienzo a la actividad. De esta manera, la Banca privada que forma parte del Consejo obtiene una posición privilegiada, así, afirma MARTÍN-RETORTILLO que *“no solo se autoriza la restricción de la competencia, sino que la fórmula que se adopta se institucionaliza en un organismo oficial de composición mixta, dentro del cual, además, cuenta con mayoría absoluta”*<sup>264</sup>. Por tanto, podemos afirmar que, durante esta época, frente al interés público, primaron los intereses de quienes formaban parte del Consejo Superior Bancario, resultado de dejar en manos de la propia Banca privada la ordenación del sector<sup>265</sup>.

### **2.2.2. La ordenación bancaria durante la Segunda República**

---

<sup>261</sup> Real Decreto-ley de 24 de enero de 1927 de Ordenación Bancaria, texto refundido (Gaceta de Madrid, nº28, 28 de enero de 1927).

<sup>262</sup> Reglamento para cumplimiento de la disposición transitoria de la ley de Ordenación bancaria, texto refundido de 24 de enero de 1927 (Gaceta de Madrid, nº51, 20 de febrero de 1927).

<sup>263</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 86.

<sup>264</sup> *Ídem*.

<sup>265</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 84.

En el marco de la Segunda República, el 26 de noviembre de 1931, el texto refundido de la Ley de Ordenación Bancaria de 1927 al que hemos hecho alusión con anterioridad se ve modificado, respecto a su artículo 1º referente al Banco de emisión, con la aprobación de una nueva Ley de Ordenación Bancaria de 1931<sup>266</sup>.

Su justificación se ponía de manifiesto en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado a fin de reformar en su artículo 1º el texto refundido de la Ley de Ordenación Bancaria, de 24 de enero de 1927, relativo al funcionamiento del Banco de España. Señalaba que *“el contacto del Gobierno de la Republica con una realidad económica que, por acumulación de diversos factores desfavorables, resulta dolorosa, ha demostrado la conveniencia de proceder urgentemente a reformar la ley de Ordenación bancaria en aquella su primera parte que regula el funcionamiento del Banco de España, pues constituye contraste muy duro que a mayor angustia en el estado de la Economía nacional sean más considerables los beneficios obtenidos por el Banco emisor”*<sup>267</sup>.

Asimismo, pone se pone de manifiesto en dicha Exposición de Motivos que otro de los puntos que pretende suprimir el Proyecto de Ley es el de *“la escasa intervención del Estado en la administración de un Establecimiento que explota monopolio de importancia tan enorme como el de la emisión de la moneda fiduciaria”*<sup>268</sup>.

Ello quedó reflejado en la Ley de 26 de noviembre de 1931, que reforma el texto refundido de la Ley de Ordenación Bancaria de 24 de enero de 1927. De este modo, la nueva Ley de Ordenación Bancaria de 1931 intensifica el control del Gobierno en lo referente al Banco de España, dando lugar a la entrada de tres Consejeros de Estado nombrados por el Gobierno en el Consejo del Banco

---

<sup>266</sup> Ley de 26 de noviembre de 1931 disponiendo que el artículo 1.º de la ley de Ordenación Bancaria, texto refundido de 24 de enero de 1927, sea modificado y adicionado con arreglo a los artículos que se insertan (Gaceta de Madrid, nº331, 27 de noviembre de 1931).

<sup>267</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República*, apéndice 7, nº53, de 9 de octubre de 1931, p.1.

<sup>268</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República*, apéndice 7, nº53, de 9 de octubre de 1931, p.1.

de emisión para representar “los intereses generales de la economía nacional”<sup>269</sup>. Es decir, se trataba de “fortalecer las funciones del Gobierno frente a la nada despreciable posición que ostenta el Banco emisor”<sup>270</sup>. No obstante, pone de manifiesto POMED SÁNCHEZ que los Consejeros no eran nombrados en calidad de representantes del Gobierno en el Banco, “pues si de una parte se preveía que los mismos representarán los intereses generales de la economía nacional, de otra se afirmaba que estos Consejeros ejercerán sus funciones con arreglo á conciencia: en consecuencia no obligarán con sus actos á la Administración”<sup>271</sup>. Por otra parte, no se modificó la naturaleza del Banco, que se mantuvo como sociedad anónima.

Se trataba por tanto de una “reforma moderada”<sup>272</sup>, siendo las reformas adoptadas en la materia “mucho más modestas de lo que en principio pudiera pensarse”<sup>273</sup>.

Al margen de todo ello, es necesario señalar que empieza a configurar el Banco con un marcado carácter instrumental<sup>274</sup> de la política económica del gobierno.

### **2.2.3. El *statu quo* bancario y el incremento de la intervención administrativa durante la posguerra**

Durante la Guerra Civil se tomaron diferentes medidas en lo referente al sistema crediticio y monetario<sup>275</sup>. No obstante, interesa ahora hacer referencia a las normas y medidas tomadas tras la Guerra, las cuales vienen directamente condicionadas por las circunstancias de emergencia que se presentaron en

---

<sup>269</sup> Artículo 9 de la Ley de 26 de noviembre de 1931 disponiendo que el artículo 1.º de la ley de Ordenación Bancaria, texto refundido de 24 de enero de 1927, sea modificado y adicionado con arreglo a los artículos que se insertan, publicado en la Gaceta de Madrid, el 27 de noviembre de 1931, nº331, pp. 1230-1232.

<sup>270</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 98.

<sup>271</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 88.

<sup>272</sup> *Ídem*.

<sup>273</sup> *Ibid.* p. 87.

<sup>274</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, op. cit., p. 66.

<sup>275</sup> Sobre la ruptura de la unidad de mercado monetario y crediticio y las medidas adoptadas durante la Guerra Civil, véase SÁNCHEZ ASIAIN, J.A., *La Banca española en la Guerra Civil, 1936-1939*, Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, Madrid, 1992 y POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., pp. 92-95.

dicha etapa<sup>276</sup>, que incrementaron de forma considerable el intervencionismo administrativo sobre la actividad bancaria<sup>277</sup>.

En primer lugar, interesa destacar que tras la Guerra Civil se fija el principio de *statu quo* bancario<sup>278</sup> a partir del cual se prohíbe la creación de nuevos bancos y se restringe la actividad de los que ya existían en el momento. Es decir, nos encontramos ante una especie de congelación de un estado de cosas ante el cierre del sector.

En un principio, el *statu quo* no era más que un “*elemento auxiliar de la reunificación monetaria con el que se intentaba evitar las complicaciones que supondría la aparición de nuevas entidades en medio del proceso* [de reunificación monetaria]. *Sin embargo, a finales de 1940 el statu quo se prorrogó sine die, sin más explicaciones, hasta que el gobierno decidiera otra cosa*”<sup>279</sup>.

La aparición del principio la encontramos en la Orden Ministerial de 19 de octubre de 1939<sup>280</sup> y queda plasmado en el Decreto de 17 de mayo de 1940<sup>281</sup>, confirmado de forma posterior por la Ley de 30 de diciembre de 1940 mediante la cual se prorroga la vigencia del Decreto de 17 de mayo de 1940<sup>282</sup>.

---

<sup>276</sup> MARTÍN ACEÑA señala que La Guerra Civil desarticuló el sistema monetario y bancario en nuestro país, para lo que fue necesario llevar a cabo “*la reconstrucción del tejido financiero*”. MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *op. cit.*, p. 32.

<sup>277</sup> Señala MARTÍN-RETORTILLO que es “*el momento de la autarquía económica de signo nacionalista: del control, al menos formalmente declarado, sobre toda la actividad industrial y comercial; es también el momento de intervencionismo administrativo a ultranza en todo el sector económico*”. MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>278</sup> Es preciso indicar que la idea que proclama el principio de *status quo* bancario ya había sido esbozada por el ordenamiento anterior, concretamente con el cierre del sistema crediticio a nuevas entidades bancarias, a través de la otorgación del poder de conceder nuevas autorizaciones para ejercer la actividad al Consejo Superior Bancario. FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>279</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, p. 82.

<sup>280</sup> Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de octubre de 1939 sobre ineficacia de determinadas autorizaciones para establecer negocios bancarios, o usar el nombre de Banco o banquero, y exigiendo determinadas formalidades para transferir negocios de Banca o modificar su constitución jurídica (Boletín Oficial del Estado, nº293, 20 de octubre de 1939).

<sup>281</sup> Decreto de 17 de mayo de 1940 en el que se dispone el mantenimiento del *statu quo* bancario durante el año 1940 (Boletín Oficial del Estado, nº148, 27 de mayo de 1940).

<sup>282</sup> Ley de 30 de diciembre de 1940 por la que se prorrogan, con determinadas modificaciones, la Ley de 10 de febrero de 1940 y los Decretos de 17 de mayo y 17 de

De este modo, a través de la Orden Ministerial de 1939 a la que nos hemos referido, se declaran sin efecto las autorizaciones concedidas con anterioridad al alzamiento militar que no hubieran sido utilizadas<sup>283</sup>. Asimismo, se limita la transferencia de los negocios bancarios, así como cualquier en la constitución de las empresas bancarias que implique cambio de su naturaleza jurídica, teniéndose en este caso que contar con autorización del Ministerio de Hacienda<sup>284</sup>.

En la misma línea, plasmando de forma expresa el principio de *statu quo* bancario, el Decreto de 1940 establecía que “*no podrán realizarse durante el año de mil novecientos cuarenta: a) La creación de nuevas entidades bancarias. b) La instauración de nuevas agencias o sucursales de Bancos o banqueros. c) Los traslados de local de las oficinas bancarias, salvo que el antiguo estuviere inutilizado por daño de guerra, incendio, expropiación o cualquiera otra causa apreciada por el Ministerio de Hacienda, que, en su caso, otorgará la oportuna autorización. d) Las modificaciones en la naturaleza de la personalidad jurídica de Bancos y banqueros. e) Las ampliaciones de capital y la puesta en circulación de acciones de Compañías bancadas. f) Los acuerdos entre firmas bancarias sobre traspaso de oficinas o fusiones y la adquisición por Bancos o banqueros de acciones o participaciones de otros negocios bancarios*”<sup>285</sup>.

Este mismo año, como hemos señalado, se aprueba una Ley a través de la cual se prorroga, hasta el momento que se dispusiera lo contrario, la vigencia del Decreto de 17 de mayo de 1940, relativo al *statu quo* bancario<sup>286</sup>.

---

octubre de 1940 sobre Banca y Seguros (Boletín Oficial del Estado, nº1, 1 de enero de 1941).

<sup>283</sup> Artículo 1º de la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de octubre de 1939 sobre ineficacia de determinadas autorizaciones para establecer negocios bancarios, o usar el nombre de Banco o banquero, y exigiendo determinadas formalidades para transferir negocios de Banca o modificar su constitución jurídica.

<sup>284</sup> Artículo 3º de la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de octubre de 1939 sobre ineficacia de determinadas autorizaciones para establecer negocios bancarios, o usar el nombre de Banco o banquero, y exigiendo determinadas formalidades para transferir negocios de Banca o modificar su constitución jurídica.

<sup>285</sup> Artículo 1º del Decreto de 17 de mayo de 1940 en el que se dispone el mantenimiento del *statu quo* bancario durante el año 1940.

<sup>286</sup> Artículo 1º de la Ley de 30 de diciembre de 1940 por la que se prorrogan, con determinadas modificaciones, la Ley de 10 de febrero de 1940 y los Decretos de 17 de mayo y 17 de octubre de 1940 sobre Banca y Seguros.

En definitiva, se deduce de los textos normativos aquí citados que mediante el principio de *statu quo* bancario al que ahora nos referimos se cierra por completo la actividad bancaria a nuevos competidores, se limita la actividad de los ya existentes. En efecto, con el establecimiento del principio de *statu quo* bancario se paralizó la evolución del sector bancario y sus cambios, sometiéndose el mismo a estricta reglamentación pública<sup>287</sup>. Al respecto PUEYO señala que “*el statu quo se conformaría [...] como el obstáculo principal al desarrollo del sistema financiero*”<sup>288</sup>.

Por otro lado, además de las normas a las que aquí nos hemos referido referidas al principio de *statu quo* bancario, durante la época de posguerra se incrementaron las potestades de intervención administrativa sobre el sector crediticio<sup>289</sup>. Asimismo, se dotó al Ministerio de Hacienda de unas potestades amplísimas de carácter discrecional<sup>290</sup>. Dicho Ministerio vino a sustituir al Consejo Superior Bancario<sup>291</sup>. De esta manera se fue consolidando de forma progresiva la intervención administrativa, pudiendo afirmar que dicha intervención que será punto de partida para el desarrollo posterior del sector<sup>292</sup>.

#### **2.2.4. Ley de Ordenación Bancaria de 1946**

---

<sup>287</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>288</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, p. 39.

<sup>289</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, *op. cit.*, p. 100; MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 105 y MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 67.

<sup>290</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, p. 84.

<sup>291</sup> Artículo 1º del Decreto de 2 de marzo de 1938 derogando el de la Junta de Defensa de 20 de agosto, relativo al Comité Nacional de la Banca privada, suprimiendo el Consejo Superior Bancario y creando el Consejo Nacional del Crédito (Boletín Oficial del Estado, nº504, 9 de marzo de 1938). No obstante, como veremos, fue posteriormente reestablecido como órgano con funciones de enlace entre el Ministerio de Hacienda y los Bancos y banqueros. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Los poderes públicos de intervención bancaria y su eficacia preventiva”, *loc. cit.*

<sup>292</sup> Al respecto véase MARTÍN-RETORTILLO, el cual, lleva a cabo un análisis del progreso de la intervención administrativa desde una triple dirección, que a grandes rasgos se puede resumir en lo siguiente: en primer lugar, el principio de *statu quo* bancario; en segundo lugar, la intervención administrativa en las operaciones de crédito de carácter privado; y en tercer lugar, el régimen crediticio de las entidades privadas acentúa su perfil tradicional como crédito a corto plazo. MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, pp. 105-106 y MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, pp. 67-68.

El 31 de diciembre de 1946 se aprueba una nueva Ley de Ordenación Bancaria<sup>293</sup> con el pretexto de ampliar el privilegio que ostentaba el Banco de España sobre la emisión de billetes<sup>294</sup>. Esta Ley vino a dar continuidad a la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 –que con anterioridad hemos analizado– y viene a cerrar el cuadro legislativo de la posguerra<sup>295</sup>.

Como veremos a continuación, esta Ley consagró los principios que habían ido estableciéndose en la legislación anterior, en concreto durante la etapa comprendida entre 1939 y 1942. Dicha Ley se encarga de regular el Banco de emisión, los Bancos oficiales, así como la Banca privada; difiriendo en algunos aspectos, como veremos, respecto a la Ley anterior.

En esencia, la Ley de 1946 sería la continuación de la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, de este modo pretende seguir en la línea de lo que había sido la regulación anterior. Así lo declara la propia Ley señalando en su Exposición de Motivos que *“no representa ésta ninguna innovación fundamental. Supone, por el contrario, una afirmación de continuidad en la orientación que inició en nuestra Patria la Ley de Ordenación Bancaria de veintinueve de diciembre de mil novecientos veintiuno”*.

No obstante, aun cuando la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 viene a ser la continuación de la legislación anterior, ésta presenta algunas diferencias respecto a la Ley de Ordenación Bancaria de 1921<sup>296</sup>.

---

<sup>293</sup> Ley de 31 de diciembre de 1946 de Ordenación Bancaria (Boletín Oficial del Estado, nº1, 1 de enero de 1947)

<sup>294</sup> Así se deduce de la propia Ley de Ordenación Bancaria de 1946 señalando en su primer párrafo que *“termina en treinta y uno de diciembre próximo el privilegio de emisión de billetes concedido al Banco de España, y ello crea un ineludible problema de trascendencia nacional que es preciso abordar, y que puede ser resuelto, atendido el momento actual, con las normas y directrices en que se inspira la presente Ley”*.

<sup>295</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *loc. cit.*

<sup>296</sup> Acerca de la continuidad o no de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 en la línea de la ordenación establecida en la legislación anterior, lleva a cabo PUEYO SÁNCHEZ un análisis sobre la discusión de la continuidad o ruptura de la legislación bancaria en esta época. Para el autor entre la Ley de 1921 y la Ley de 1946 se aprecian unas diferencias significativas, que justifican se les consideren dos tipos radicalmente diferentes de regulación, considerando ambas Leyes *“obra de dos ideologías reguladoras diferentes”*. PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, pp. 41-46.

Además, debemos destacar, como veremos a lo largo de lo expuesto en este epígrafe, que la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 tiene un carácter fuertemente intervencionista en el que el Gobierno es quien ostenta la condición de autoridad monetaria y crediticia<sup>297</sup>.

Nos parece interesante por tanto destacar algunas características de la Ley de 1946, que, como podemos observar, acentúan el carácter intervencionista de la Administración frente al Banco emisor y a la Banca privada.

En lo referente al Banco emisor –el Banco de España– cabe señalar que el mismo seguía teniendo naturaleza jurídica privada, continuando por tanto constituido bajo la figura de la sociedad anónima<sup>298</sup>. No obstante, se incrementa la intervención e instrumentalización del mismo por el Gobierno. Es decir, el carácter paccionado respecto a la relación existente entre el Banco emisor y el Gobierno hasta el momento se limita o extingue. En otras palabras, como pone de manifiesto VILASECA MARCET, ya no estamos ante una relación sinalagmática en la que el Banco emisor da al Gobierno, y éste a su vez da al Banco emisor, sino que se establece un sistema en el que se impone al Banco emisor un conjunto de deberes por parte del Estado de manera obligatoria<sup>299</sup>. Así se pone de manifiesto en la propia Ley en la Exposición de Motivos, señalando que *“el privilegio de emisión, [...] no debe ser objeto de contrato con el Estado, y es a éste, que confiere a la moneda circulante aquel poder, a quien toca, como función de pura soberanía, condicionar y regular la concesión y el uso del citado privilegio”*.

Bajo esta premisa, se dota al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, de un amplio abanico de facultades con relación al Banco de España que acentúan el carácter intervencionista. Así, corresponde al Ministro de Hacienda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de 1946, dictar las normas generales de la política de crédito que debe seguir el Banco de

---

<sup>297</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 108; MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.* p. 73 y MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos...”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>298</sup> Artículo 1 de la Ley de 31 de diciembre de 1946 de Ordenación Bancaria.

<sup>299</sup> VILASECA MARCET, J.M., *La Banca Central y el Estado*, Bosh, Barcelona, 1947. Visto en MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *loc. cit.*

España; fijar los tipos de descuento y de interés de sus operaciones; acordar la actuación del Banco de España respecto a la adquisición y enajenación de fondos y efectos públicos en mercado abierto; dar instrucciones de carácter general al Banco emisor respecto a la forma de proceder en relación con la concesión de créditos sin perjuicio de la facultad que a aquél corresponde para apreciar; y decidir sobre la seguridad suficiente que cada caso ofrezca. Todo ello ateniéndose siempre a los requisitos exigidos por los Estatutos y el Reglamento.

La Ley, en lo que respecta al Banco de España, se encarga también de regular su composición<sup>300</sup>. También aquí se observa el carácter intervencionista de la Ley, debido a que establece el artículo 3 de la propia Ley que el Gobernador del Banco, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda, ostenta la condición de representante del Estado y del propio Banco, siendo, de acuerdo con lo que señala el artículo “*Jefe superior de la administración del mismo*”. Al respecto, MARTÍN-RETORTILLO afirma que “*se establece una permanente e institucionalizada intervención de la Administración del Estado en toda su gestión a través de la figura del Gobernador*”<sup>301</sup>.

En definitiva, la Ley refuerza la intervención del Gobierno, concretamente a través del Ministro de Hacienda en el Banco de España, reservándole una serie de facultades al mismo, así como reservándole el poder de designar al Gobernador del Banco<sup>302</sup>.

En lo referente a las funciones establecidas por la Ley respecto al Banco de España, podemos afirmar que la misma no limita las funciones del Banco única y exclusivamente a las de Banco emisor o exclusivamente a su relación con el Estado<sup>303</sup>. Como en la regulación anterior, el Banco de España tendría encomendadas otras funciones, de acuerdo con la Ley de Ordenación Bancaria, tanto en lo que se refiere a su relación con la Banca privada y la banca oficial

---

<sup>300</sup> Artículo 6 y ss. de la Ley de 31 de diciembre de 1946 de Ordenación Bancaria.

<sup>301</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>302</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *loc. cit.*

<sup>303</sup> Al respecto, dicta el artículo 22 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 que “*El Banco realizará gratuitamente el servicio de tesorería del Estado. El servicio financiero de la Deuda del Estado y del Tesoro y el de mediación en las operaciones estatales de crédito, así como los demás servicios permanentes u ocasionales que preste el Establecimiento al Estado se regularán por convenios especiales*”.

como en lo referente a su relación con los particulares, manteniendo los cometidos propios de toda entidad bancaria privada<sup>304</sup>. Si bien es cierto que, tomando las palabras de MARTÍN-RETORTILLO, en la práctica, su actividad era llevada a cabo como “Banco de Bancos”<sup>305</sup>. No obstante, repara el autor en que la Ley, a pesar de que se fuera constituyendo al Banco de España como Banco de Bancos, se esfuerza en acentuar el carácter privado del Banco a lo largo de su articulado<sup>306</sup>.

Acerca del sistema establecido por la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 respecto a la Banca privada interesa ahora hacer mención a algunas características que la diferencian de la Ley anterior.

En primer lugar, la Ley de 1946 da una definición de lo que es considerado Banca privada, estableciendo de este modo que *“ejercen el comercio de Banca las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras análogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones, con arreglo a las Leyes y a los usos mercantiles, prestando, además, por regla general, a su clientela servicios de giro, transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores, propios de la comisión mercantil”*<sup>307</sup>, quedando de esta forma delimitada la figura de este tipo de entidad.

La Ley mantuvo el requisito de obtener una autorización para llevar a cabo la actividad, regulado a partir de 1926. Pero no hacía referencia exclusivamente a la autorización de Banco o banquero de forma posterior a la aprobación de la Ley, sino que establecía la misma que los que ya ostentaran de la condición de Banco o banquero de forma previa a la aprobación del Decreto-ley de 1926, debían solicitar una nueva autorización por parte del Ministro de Hacienda.

---

<sup>304</sup> Artículos 1, 12 y ss. de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>305</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, loc. cit. y MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, loc. cit.

<sup>306</sup> *Ídem*.

<sup>307</sup> Artículo 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

Además, se establecía como requisito imprescindible la inscripción en el Registro de Bancos y Banqueros a cargo de la Dirección General de la Banca<sup>308</sup>.

Se mantuvo el principio de *statu quo* bancario mediante el cual el negocio bancario permaneció cerrado. En efecto, aun cuando la Ley preveía la posibilidad de que el Gobierno otorgara autorizaciones previo informe del Consejo Superior Bancario<sup>309</sup>, la Disposición transitoria segunda de la Ley establecía que continuarían aplicándose las disposiciones vigentes sobre prohibición de constitución de nuevas entidades bancarias y sobre la apertura de sus sucursales o agencias. De este modo, como hemos indicado, se siguió actuando bajo el principio de *statu quo* bancario, de forma que se mantuvo cerrada la entrada de nuevos operadores a la actividad.

Además, en lo referente a las autorizaciones, la Ley establecía la necesidad de obtener una autorización del Ministro de Hacienda para modificar la forma en que se hallasen constituidas las empresas bancarias, con el fin de llevar a cabo ampliaciones de capital y para la puesta en circulación de acciones de las Compañías bancarias, para los acuerdos entre firmas bancarias sobre traspaso de oficinas, absorciones y fusiones, así como para la adquisición de títulos representativos del capital de otras empresas bancarias, cuando esta adquisición lleve de hecho anejo el control de las mismas, para el reparto parcial o total en efectivo de los fondos de reserva de las Compañías bancarias<sup>310</sup>.

También, nos parece interesante destacar, en lo que respecta a la regulación de la actividad que la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 presenta un sistema más intervencionista frente al sistema de autorregulación de la Ley Cambó. En efecto, veíamos como la Ley de 1921 no pretendía única y exclusivamente una ordenación del sector impuesta por los poderes públicos,

---

<sup>308</sup> Cabe recordar que el requisito de obtener autorización para realizar la actividad bancaria vino establecido años después mediante el Real decreto de 25 de mayo de 1926 ampliando las facultades del Consejo Superior Bancario y las del Comisario regio, como representantes del poder público, y subordinado el nombre de Banco o banquero a autorizaciones administrativas.

<sup>309</sup> Artículo 38.c) de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>310</sup> Artículo 45 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

sino que se dotaba, a través del Consejo Superior del Banco<sup>311</sup> con la supervisión de un Comisario Regio, al sector bancario privado inscrito de la capacidad de regular la actividad, junto con los representantes del Estado que componían el Consejo. Por el contrario, la Ley de 1946 limita la actividad del Consejo Superior Bancario respecto a su capacidad regulatoria, quedando como un órgano consultivo<sup>312</sup>, dotando de esta manera al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Banca y Bolsa con la facultad para regular la actividad del sector.

El elevado carácter intervencionista de la Ley también se hace patente en el amplio abanico de facultades conferido al Ministro de Hacienda, así como a la Dirección General de Banca y Bolsa. Así, tras la aprobación de la Ley de Ordenación Bancaria que ahora analizamos, corresponde al Ministro de Hacienda establecer el tipo máximo de interés abonable a las cuentas corrientes, imposiciones y demás operaciones similares; establecer los tipos de interés y comisiones mínimos en las operaciones activas y las condiciones de su aplicación; disponer la forma en que deben establecerse y publicarse los balances y los extractos de las cuentas de pérdidas y ganancias de los Bancos y Banqueros operantes en España; dictar normas generales de carácter obligatorio sobre reparto de dividendos activos bancarios; y disponer la creación de cámaras de compensación<sup>313</sup>. Además, el Ministro de Hacienda estaría facultado para señalar el capital mínimo con que ha de contar cada Banco o banquero en relación con la plaza o plazas donde opere; exigir con carácter general el mantenimiento de una determinada proporción entre el importe de los recursos propios de los Bancos y el conjunto de sus obligaciones; establecer la proporcionalidad máxima que hayan de guardar los créditos personales con el importe de los demás que formen el activo de cada establecimiento; determinar la relación que debe haber entre el activo realizable y las obligaciones exigibles; y establecer el límite superior de los saldos de determinadas cuentas acreedoras a plazo<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> Es preciso recordar que el Consejo Superior Bancario fue suprimido transitoriamente durante la Guerra Civil, mediante el Decreto de 2 de marzo de 1938, pero se restableció con la Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946.

<sup>312</sup> Artículo 50 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>313</sup> Artículo 43 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>314</sup> Artículo 44 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

El control sobre la actividad bancaria se lleva a cabo principalmente por la Dirección General de Banca y Bolsa, centro directivo del Ministerio de Economía. En efecto, correspondía a la Dirección General de Banca y Bolsa formular a Bancos y banqueros las indicaciones especiales sobre la política de crédito que practicasen y que no se refiriesen a operaciones concretas, salvo cuando la Ley así lo autorizara; llamar la atención a los Consejos de Administración y Directores de las entidades bancarias cuando la Dirección estimase que la política de dividendos practicada no se acomodasen a los resultados efectivos de la explotación y a la situación y perspectiva de su negocio; podría también llevar a cabo inspecciones ocasionales de un Banco o banquero; velar por que los Bancos y banqueros lleven a cabo un fiel cumplimiento de las normas generales de la política de crédito; hacer cumplir las órdenes y acuerdos emanados del Ministro de Hacienda; y ordenar la formación de expedientes e imponer las sanciones que procedan dentro de su competencia<sup>315</sup>. Además, los Bancos y banqueros operantes en España necesitaba, de acuerdo con lo dictado en la Ley, la previa autorización de la Dirección General de Banca y Bolsa para realizar suscripciones, compras, canjes o adquisiciones en general de acciones o participaciones en el capital social de otros Bancos o banqueros españoles<sup>316</sup>. El otorgamiento de dichas facultades a la Dirección General de Banca y Bolsa ha sido discutido y criticado por la doctrina. No obstante, nos parece importante la apreciación de MARTÍN-RETORTILLO al respecto, el cual, expone de forma razonable que, en ningún caso dichas facultades de control podrían haberse otorgado al Banco de España, puesto que seguía siendo un Banco con naturaleza jurídica privada, y tampoco al Consejo Superior Bancario, debido a las personas e instituciones que lo integraban<sup>317</sup>.

Por otra parte, VEGA SERRANO<sup>318</sup>, en referencia al régimen de supervisión establecido por la Ley de Ordenación Bancaria, destaca que “*el acusado intervencionismo no se completaba [...] con un marco de supervisión efectivo*”. No obstante, tal y como pone de manifiesto el autor, esto se justificaba en que el régimen jurídico establecido por la Ley de Ordenación Bancaria no

---

<sup>315</sup> Artículo 47 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>316</sup> Artículo 48 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.

<sup>317</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 110

<sup>318</sup> VEGA SERRANO, J. M., “La regulación bancaria española”, op. cit., pp. 150-151.

descansaba “en una regulación de carácter general, supervisada e impuesta con criterios uniformes, sino en el mantenimiento de una banca establecida, rígidamente caracterizada y protegida frente a toda competencia en virtud del *statu quo*, a la que se le garantizaba una alta rentabilidad sin riesgo alguno”. Por lo que nos encontrábamos ante un sistema “ineficiente desde el punto de vista económico” pero “solvente y estable”. Es decir, no era necesario llevar a cabo una supervisión continuada de la Banca privada, debido a que la ordenación bancaria de la época era lo suficientemente rígida e intervencionista como para no afrontar importantes riesgos.

### **2.2.5. Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962: la consagración del modelo de supervisión a través del Banco de España**

A partir de 1959 se produjo un giro en la política económica del país dando un nuevo rumbo a la economía española, con el fin de disminuir el fuerte intervencionismo y fomentar la internacionalización económica en nuestro país. Todo ello encuentra su razón en la crisis que presentaba el modelo de autarquía establecido en los años anteriores a partir de la crisis surgida tras la Guerra Civil. Así lo pone de manifiesto SAURINA SALAS el cual señala que el sector bancario necesitaba introducir reformas con el fin de que se llevara a cabo una liberalización para aumentar la competencia entre entidades<sup>319</sup>.

De este modo, se diseñaron una serie de medidas con el fin de acabar con la autarquía, reduciendo el régimen altamente intervencionista sobre la actividad empresarial, lo que se materializó en el Plan de Estabilización de 1959<sup>320</sup> y los Planes de Desarrollo que le siguieron, dando como resultado un nuevo escenario en relación con la política económica. SÁNCHEZ LISSEN y SANZ DÍAZ señalan que el Plan de Estabilización de 1959 “se trató de una operación clave para marcar un nuevo y adecuado rumbo de la economía española, basado tanto en la liberalización económica como en el fomento de su

---

<sup>319</sup> SAURINA SALAS, J., “Desregulación, poder de mercado y solvencia en la banca española”, *Investigaciones Económicas*, Vol. XXI, 1997, p. 6.

<sup>320</sup> Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica (Boletín Oficial del Estado, nº174, 22 de julio de 1959).

*internacionalización, mediante la puesta en marcha de un programa de medidas coordinadas de carácter monetario y fiscal*<sup>321</sup>.

Así, las reformas llevadas a cabo en el sistema crediticio se enmarcan en las medidas que adoptaron tanto el Plan de Estabilización de 1959 como los Planes de Desarrollo aprobados en la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX<sup>322</sup>.

En lo referente a la regulación bancaria, hemos de indicar que se aprueba la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y Banca en 1962<sup>323</sup>, la cual viene a configurar un régimen menos intervencionista<sup>324</sup> en lo que respecta a la ordenación del crédito y la banca, siguiendo en la línea de las reformas que se estaban produciendo en la economía, y con ocasión de la aprobación del I Plan De Desarrollo Económico y Social<sup>325</sup>.

De esta forma, la propia Ley ponía de manifiesto en su Exposición de Motivos que *“la puesta en práctica, en un futuro próximo, de un Plan General de Desarrollo de la Economía Española exige un previo examen de los instrumentos de que se dispone para acometer con éxito esa transcendental tarea. Uno de esos instrumentos, quizá el más valioso, es el sistema bancario y la organización crediticia oficial, en los que se ha de apoyar, en gran medida, la financiación del*

---

<sup>321</sup> SÁNCHEZ LISSEN, R. y SANZ DÍAZ, M.T., “El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado”, *Investigaciones de Historia Económica*, nº11, 2015, p.10.

<sup>322</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 103 y MARTÍN-RETORTILLO, S., “Sistema bancario y crediticio”, op. cit. p. 78.

<sup>323</sup> Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca (Boletín Oficial del Estado, nº91, 16 de abril de 1962).

<sup>324</sup> Tal y como pone de manifiesto VEGA SERRANO, en el ámbito de la regulación bancaria se llevó a cabo un impulso *“relativamente liberalizador”*. VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, op. cit. pp. 151-152. Por su parte, ROLDÁN y CARO hacen referencia a que con la Ley de Bases de 1962 se inicia *“la liberalización del sector bancario”*. ROLDÁN, J.M. y CARO, A., “Las entidades financieras en España. Un sistema en evolución al servicio de la sociedad”, *50 años de Análisis Financiero en España*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2015, p. 87.

<sup>325</sup> Decreto 94/1962, de 1 de febrero, por el que se crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico (Boletín Oficial del Estado, nº29, 2 de febrero de 1962); Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo (Boletín Oficial del Estado, nº286, 29 de noviembre de 1962); Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución (Boletín Oficial del Estado, nº312, 30 de diciembre de 1963).

*Plan, para lo cual es preciso que el conjunto de instituciones que integran aquéllos funcionen armónica y coordinadamente, sin fallos, interferencias, ni vacíos, en forma tal que, estimulando por los medios adecuados la formación del ahorro, se logre canalizarlo convenientemente hacia la inversión”.*

En palabras de PUEYO SÁNCHEZ *“la Ley de Bases de 1962 se ha considerado un primer paso en la liberalización del sistema financiero, porque dio lugar a la promulgación de reglas para la creación de bancos y a una política expresa de expansión bancaria”*<sup>326</sup>. No obstante, pone de manifiesto el autor que *“la reforma de 1962, en realidad, reforzó la intromisión del Estado en el sistema financiero o, en el mejor de los casos, no habría servido más que para hacer explícito el intervencionismo existente en la banca y añadir rigidez a los mercados financieros”*<sup>327</sup>.

La Ley de Bases a la que nos referimos estaba estructurada en torno a dos artículos. Dicha Ley plasmaba, en su artículo primero, diez bases a partir de las cuales se asentaba la reforma del sistema crediticio y bancario. En segundo lugar, el artículo segundo de la Ley de Bases recogía la forma en la que se llevaría a cabo el desarrollo de las bases expuestas en el artículo primero a las que ahora nos referiremos.

Nos parece preciso, antes de analizar las bases más significativas recogidas en la Ley, hacer alusión a la forma en la que se llevó a cabo el desarrollo de ésta al que se refiere el artículo segundo al que acabamos de hacer mención. Al respecto, podemos afirmar que, tal y como se ha puesto de manifiesto en distintas ocasiones por parte de la doctrina, no parece adecuada la forma en la que se efectuó el desarrollo la Ley a través de Decretos-leyes. Hubiera sido más adecuado que el desarrollo legislativo se hubiera llevado a

---

<sup>326</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, p. 85.

<sup>327</sup> *Ibid.* p. 86. Por su parte, POVEDA entiende que la Ley de Bases de 1962 mantuvo la ideología intervencionista, aun cuando sí se transformaron los métodos de control. POVEDA, R., “Política monetaria y financiera”, en GAMIR, L. (Coord.), *Política económica de España, Vol. 1*, Alianza, 3ª edición, Madrid, 1980, pp. 27 y ss.

cabo de la forma prevista en el artículo segundo de la Ley de Bases mediante Decretos-legislativos<sup>328</sup>.

Además de las normas de desarrollo que se aprobaron en los años que siguieron a 1962, cabe indicar que, se mantuvieron vigentes muchos de los preceptos de la Ley de Ordenación Bancaria anterior, lo que dio lugar a que la efectividad de la Ley de Bases aprobada en 1962 de alguna forma se paralizara, debido a los preceptos que quedaron vigentes de la Ley de Ordenación Bancaria precedente<sup>329</sup>.

Centrándonos en las bases que contemplaba la Ley, podemos decir que la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca de 1962, como su propio nombre indica y hemos puesto de manifiesto con anterioridad, comprendía diez bases sobre las que se asentaban la nueva ordenación del crédito y la Banca, con el fin de que dichas bases fueran posteriormente desarrolladas a partir de lo establecido en la norma.

Aun cuando la Ley de Bases de 1962 se inspiraba o apoyaba en muchos de los principios establecidos en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, introdujo novedades muy sustanciales<sup>330</sup>. Nos parece adecuado ahora hacer un análisis de las bases más significativas establecidas por la misma.

En primer lugar, es preciso destacar que se preveía en la Ley de Bases la nacionalización del Banco de España. Ello constituyó sin duda el aspecto más significativo de la reforma llevada a cabo por la Ley de 1962. Ponía de manifiesto la Ley en su Exposición de Motivos que el Banco Central de Emisión *“ha venido gozando, sin interrupción, del privilegio de emisión de billetes a partir del Decreto de diecinueve de marzo de mil ochocientos setenta y cuatro, siendo siempre banquero del Estado y también Banco comercial; pero no ha llegado aún a*

---

<sup>328</sup> Al respecto, MARTÍN-RETORTILLO hace un análisis sobre la irregularidad que suponía desarrollar la Ley de Bases a través de Decretos-leyes y no de Decretos legislativos como estaba previsto en la misma. MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit., p. 119 y MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, loc. cit. También POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco...*, op. cit., p. 106.

<sup>329</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro...*, op. cit. pp. 120-122. y MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, loc. cit.

<sup>330</sup> FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, op. cit., p. 121.

*convertirse en Banco de Bancos*” aun cuando las leyes de ordenación bancaria anteriores fueran en esta línea.

Así, la Ley da un giro al respecto contemplando en la Base Segunda que, para el desarrollo de sus actividades, el Banco de España debe ser nacionalizado. De esta manera, se transferían las acciones del Banco al Estado, a cambio del pago de un precio conforme a lo que establecía la propia Ley, pasando de este modo el Banco de España a ser una Institución oficial; una entidad de derecho público personalidad jurídica propia y plena capacidad dependiente del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Ello dio lugar a la aprobación de un Decreto-ley para llevar a cabo la nacionalización y reorganización del Banco de España<sup>331</sup>.

Respecto las funciones que se le otorgaron al Banco de España, podemos decir que el mismo adquiere competencias para la ejecución de la política monetaria y crediticia, en todo caso en colaboración o bajo las directrices del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Se centran en el Banco de España funciones tan esenciales como la emisión de billetes de curso legal, la ejecución de la política monetaria con arreglo a las directrices del Gobierno, el control y vigilancia de la Banca privada, la regulación del mercado de dinero y el movimiento de pagos exteriores y constitución de reservas metálicas y de divisas. MARTÍN-RETORTILLO señala que el Banco de España se configura como *“ejecutor directo de la política monetaria y crediticia que fija el Gobierno. Ejecución que se concentra prácticamente en el Banco, desapoderándose en gran medida a los órganos directivos de la Administración del Estado que con anterioridad venían ejerciéndolas”*<sup>332</sup>.

Entre todas las funciones otorgadas al Banco de España interesa destacar, debido al objeto de estudio del presente trabajo, la función de control e inspección sobre la Banca privada<sup>333</sup>. De este modo, se pretende que

---

<sup>331</sup> Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España (Boletín Oficial del Estado, nº141, 13 de junio de 1962).

<sup>332</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 81. En dicha obra el autor lleva a cabo un análisis de las funciones fundamentales encomendadas al Banco de España en la nueva regulación.

<sup>333</sup> Base segunda f) de la Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca, que establece que *“La inspección de la Banca privada será*

efectivamente el Banco emisor cumpla con la idea que hacía tiempo en la diferente normativa se había venido perfilando, que ejerciera de forma efectiva como Banco de Bancos. Así se ponía de manifiesto en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 18/1962. sobre nacionalización y reorganización del Banco de España que *“el control e inspección de la Banca privada, [entre otras funciones], son instrumentos imprescindibles para que el Banco de España pueda cumplir sus funciones como Banco central y Banco de banqueros y en todo momento actuar como organismo regulador de la política económica a través de las funciones y prerrogativas que en este orden deben corresponderle”*.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley 18/1962 que desarrolla la Ley de Bases, correspondía al Banco de España –como órgano de inspección de la Banca privada y atendiendo a las normas dictadas por el Ministro de Hacienda– llevar a cabo inspecciones periódicas en la Banca privada a fin de comprobar que las mismas estaban cumpliendo con la normativa vigente en relación a sus balances, estructura de sus cuentas, intereses y comisiones que se apliquen en sus operaciones; llamar la atención a los Consejos de Administración y Directores de las sociedades bancarias cuando considerara que la política de dividendos que se estaba llevado a cabo no era la adecuada; llevar a cabo inspecciones extraordinarias sobre cualquier otro aspecto de la actividad de la Banca privada; formular indicaciones a un Banco sobre la política de crédito practicada; y proponer al Ministro de Hacienda las sanciones derivadas de las normas que regulen la materia<sup>334</sup>.

En efecto, se dota al Banco de España de una serie de funciones de supervisión, control e inspección sobre la Banca privada que funcionó durante la primera década tras la aprobación de la Ley, pero que puso de manifiesto, de alguna manera, las limitaciones que ofrecían los instrumentos jurídicos y

---

*encomendada al Banco de España, de acuerdo con las normas que señale el Ministerio de Hacienda”*.

<sup>334</sup> Artículo 17º del Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España.

técnicos con los que se dotó al Banco de España para llevar a cabo dicha actividad<sup>335</sup>.

Es decir, se produce la verdadera nacionalización del Banco de España convirtiéndolo en el Banco de Bancos, dotándole de competencias para la ejecución de la política monetaria y crediticia del país; funciones para ejercer el control sobre la Banca privada; y competencias como organismo regulador y supervisor del sector.

Por otra parte, en lo que respecta a la Banca privada, la Ley de Bases respetó en gran medida lo establecido en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, no obstante, nos parece interesante hacer referencia también a algunas de las novedades que presentaba la Ley de Bases de Ordenación del crédito y la Banca de 1962 que ahora analizamos.

En relación con el mantenimiento del *statu quo* bancario al que nos hemos referido con anterioridad, respecto al cual se cerraba la actividad bancaria impidiendo la concesión de autorizaciones a nuevas entidades, hemos de decir que prevé la Ley de Bases que se produzca una apertura al sector. De esta forma, tal y como expone la Base séptima de la Ley, “*se darán mayores facilidades y libertad al acceso a la profesión de banquero y al ejercicio de ésta*”, dando lugar por tanto a la modificación de la regulación existente en el momento de aprobación de la Ley. No significa esto que desaparezca el principio de *statu quo* bancario al que nos referimos, aun cuando sí que pretende rectificarlo. Es decir, se pretendía con la Ley de Bases de 1962 moderar de alguna forma el principio de *status quo* impuesto tras la Guerra Civil contemplando la posibilidad de establecer nuevas entidades de crédito<sup>336</sup>. No obstante, la creación de bancos siguió sujeta a la discrecionalidad ministerial; “*el Ministerio continuó reservándose la última palabra, sin que en realidad tuviera que motivar sus decisiones*”<sup>337</sup>. Es por ello que, como hemos puesto de manifiesto, en la práctica

---

<sup>335</sup> Lleva a cabo una crítica de ello VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>336</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, *op. cit.*, p. 36.

<sup>337</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca”, *loc. cit.*

no se produjo gran cambio y se mantuvo el sistema que había sido establecido con anterioridad<sup>338</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la Base sexta, se reconoció el principio de especialización bancaria. De este modo, se contempla en la Exposición de Motivos la necesidad de que *“al mismo tiempo que se tiene debidamente regulada la Banca mixta, debe tenderse, a medida que las circunstancias lo permitan, hacia la especialización bancaria”*. La Base sexta de la Ley establecía que *“serán adoptadas las medidas necesarias para que, sin alterar de modo brusco la actual organización de la Banca mixta, se tienda a su especialización, teniendo en cuenta la existencia de entidades ya orientadas predominantemente hacia el sector industrial”*. Así, se configuraba la distinción entre los Bancos comerciales e industriales, pretendiendo acabar de alguna manera con la Banca mixta que hasta entonces había predominado. No obstante, debemos indicar que, parece que la medida no fue del todo eficaz y que, en la práctica, banca e industria siguieron íntimamente conectados, no separando del todo las funciones o no surtiendo efecto de la manera que se pretendía el principio de especialización al que ahora nos hemos referido<sup>339</sup>.

En definitiva, a partir de la Ley de Bases de 1962 se llevaron a cabo reformas sustanciales en la regulación bancaria. Aun cuando de la misma podría deducirse la finalidad de liberalizar el sector bancario, hemos podido comprobar que no se acabó con el sistema intervencionista establecido en la regulación precedente.

Por último, es necesario hacer una breve referencia a la reforma introducida en la Ley de Bases de 1962 respecto a las Cajas de Ahorro, que aun cuando no serán estudiadas en profundidad en esta Tesis, tienen un papel determinante en la crisis de 2008 y en las medidas tomadas a partir de la misma<sup>340</sup>. Al respecto señalaba la Ley de Bases de 1962 en su Exposición de

---

<sup>338</sup> Así lo ponen de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, *op. cit.*, p. 83 y VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *loc. cit.*

<sup>339</sup> *Ídem.*

<sup>340</sup> Es preciso destacar en este punto el trabajo de ARIÑO ORTIZ, G., *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorro*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2010 y ARIÑO ORTIZ, G., *Cajas de Ahorros y Fundaciones...* *op. cit.*

Motivos que “no sería completa la reforma si no se aprovechara para vivificar las Cajas de Ahorro<sup>341</sup> y utilizar mejor sus cuantiosos recursos, su extensa red de sucursales y sus altruistas finalidades para fomentar y auxiliar las inversiones de carácter agrícola, [...]. Para ello, y en atención a la creciente importancia de las Cajas, se hace menester estructurar el órgano superior de coordinación y rectoría de las mismas que, a la par que las disciplina, les sirve de enlace con la restante organización bancaria y crediticia”. El papel rector de le otorga al Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro<sup>342</sup>.

### **2.2.6. Reformas durante los años 70: el abandono del principio de *statu quo* bancario y la liberalización progresiva del sector**

Se desencadena a partir de la década de los 70 un proceso de liberalización del sistema financiero, en concreto a partir del año 1974. Como hemos tenido ocasión de ver, aunque fue intención del legislador llevar a cabo una liberalización del sector y la rectificación del principio de *statu quo* bancario en los años precedentes, no se puede afirmar que la normativa aprobada durante los años anteriores acabase liberalizando el sector de forma certera. En efecto, el desmantelamiento del principio de *statu quo* no se hizo efectivo hasta que comenzaron a ponerse de manifiesto las distorsiones profundas que ello estaba ocasionando en el sistema económico<sup>343</sup>.

---

<sup>341</sup> El nacimiento de las Cajas de Ahorro tuvo lugar en la primera mitad del siglo XIX con la aprobación del Real Decreto de 29 de junio de 1853 mandando que se establezcan Cajas de Ahorros en todas las capitales de provincia en que no las haya, con sucursales en los pueblos de las mismas donde á juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos puedan ser convenientes (Gaceta de Madrid, nº182, 1 de julio de 1853).

<sup>342</sup> El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro estaba presidido por el Gobernador del Banco de España e integrado por representantes de las Cajas de Ahorro, de los intereses de la Economía, a través de la Organización Sindical, y otros representantes del interés nacional nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda. Base quinta a) de la Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca. El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro se suprimió en 1971 y sus funciones fueron traspasadas al Banco de España, que asume la dirección el control y la inspección de las dichas Cajas. Decreto 1473/1971, de 9 de julio, por el que se desarrolla la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial (Boletín Oficial del Estado, nº164, 10 de julio de 1971).

<sup>343</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, *op. cit.*, p. 86.

En este sentido, señala PUEYO SÁNCHEZ que “*si bien se dieron los primeros pasos en 1971<sup>344</sup>, tras el escándalo MATESA<sup>345</sup>, no se emprendieron las primeras medidas claramente enfocadas a la liberalización del sistema hasta 1974, una vez iniciado el cambio en la instrumentación de la política monetaria*”<sup>346</sup>.

Podemos calificar los objetivos de la reforma bancaria llevada a cabo en el año 1974 en tres: en primer lugar, se pretendía revalorizar la competencia, con el fin de mejorar el funcionamiento de los mercados, a su vez, se pretendía perfeccionar el mecanismo de control de la Administración sobre las grandes magnitudes monetarias, así como estimular la financiación a medio y largo plazo facilitada por el sistema<sup>347</sup>.

De este modo, MARTÍN ACEÑA señala que a partir del verano de este año se aprobaron una serie de disposiciones que dieron lugar a una liberalización creciente del sistema, así como, a una homogeneización legal de las diferentes instituciones<sup>348</sup>. En concreto, fue el 9 de agosto de 1974 cuando se aprobaron

---

<sup>344</sup> En 1971 se aprueba la Ley 31/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial (Boletín Oficial del Estado, nº147, 21 de junio de 1971). Esta Ley aun cuando está centrada en la regulación de las entidades de crédito oficial, también afecta a otras entidades. En concreto, se otorga al Banco de España funciones de control sobre los Bancos privados, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y demás Entidades financieras. FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, op. cit., pp. 121-122.

<sup>345</sup> El escándalo Matesa estalla en los primeros días de agosto de 1969, al confirmarse los rumores de la detención del popular empresario Juan Vilá Reyes por orden del Juez de Delitos Monetarios y al conocerse que su empresa mantenía una deuda con un banco oficial cercana a la cantidad de 10.000 millones de pesetas. JIMÉNEZ, F., “El caso Matesa: un escándalo político en un régimen autoritario”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales, (ejemplar dedicado a: Escándalos políticos en España)*, nº4, 2000, p. 43-68. Señala MARTÍN-RETORTILLO que “*el caso Matesa puso de relieve la endeblez de un sistema que había permitido que aquél ocurriera, así como la inoperancia de un diseño organizativo caracterizado por la extraordinaria concentración de funciones en el Banco de España; y de modo muy principal, en su Gobernador. Y evidenciaría también, y de modo muy principal, la inconsistencia de una ordenación cuyas exigencias tan fácilmente podían burlarse*”. MARTÍN-RETORTILLO, S. “Sistema bancario y crediticio”, op. cit., p. 87.

<sup>346</sup> PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca...”, loc. cit.

<sup>347</sup> DÍEZ FUENTES, J., “La reforma bancaria de 1981”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XI, nº37, 1982, p. 14. Pone de manifiesto el autor que, en la práctica, las reformas fueron más encaminadas a cumplir los dos primeros objetivos.

<sup>348</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria”, op. cit., p. 37. FRANCH I SAGUER señala que, aunque el objetivo principal de la reforma fuera la

dichas disposiciones orientadas a la liberalización del sector y el aumento de la competencia en el mismo.

En primer lugar, se aprueban dos Decretos mediante los que se establece un sistema más flexible y con mayores facilidades respecto a la creación y expansión de entidades<sup>349</sup>. Así lo ponía de manifiesto el Decreto 2245/1974 señalando en su Exposición de Motivos que las disposiciones aprobadas sobre esta materia a partir de 1962 habían ido estableciendo un régimen algo más flexible, por lo que justificaba su propia aprobación en aras de proseguir con la expansión del sistema bancario a fin de establecer un sistema más eficaz, mejorando la prestación del servicio bancario y dotando de una mayor certidumbre en cuanto a la adecuada planificación por los Bancos de la apertura de nuevas sucursales. En este sentido, se permitía la expansión, es decir, la apertura de nuevas oficinas de los Bancos ya existentes inscritos en el Registro Oficial de Bancos, limitado a un control previo por parte del Banco de España<sup>350</sup>. En el mismo sentido, el Decreto 2246/1974, en lo referente a la creación de nuevos Bancos, ponía de manifiesto en su Exposición de Motivos que era necesario llevar a cabo un cambio en la normativa sobre la creación de Bancos con el fin de facilitar la ampliación del servicio bancario, dando lugar también a una flexibilización en el sistema y a un aumento de la competencia en el sector. Así, se establecía en el Decreto una serie de criterios con los que debían cumplir las entidades que quisieran obtener la autorización de actividad bancaria, así como el procedimiento a seguir para la obtención de la misma.

Por otro lado, se aprueba una Orden de 9 de agosto de 1974 sobre operaciones que pueden realizar las diferentes clases de Bancos que pretende reducir la diferenciación entre los distintos tipos de Banco existentes, dando lugar

---

regulación sustantiva de las entidades de crédito oficial, también repercutió en otras entidades (Bancos privados, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y demás entidades financieras). FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *loc. cit.*

<sup>349</sup> Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, por el que se modifican las normas de expansión bancaria (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974) y Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, por el que se modifica la regulación de la creación de nuevos Bancos privados (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

<sup>350</sup> Artículo 1º del Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, por el que se modifican las normas de expansión bancaria.

a la concesión de una mayor homogeneidad entre las distintas entidades de crédito. De este modo, tal y como pone de manifiesto la propia Orden *“resulta conveniente que el marco en que se desenvuelven las diferentes clases de Bancos vaya siendo cada vez más uniforme y amplio, con el fin de que, dentro del mismo, la especialización responda cada a la propia voluntad y vocación de las diferentes entidades, en lugar de venir legalmente impuesta. En esa línea, procede ahora seguir reduciendo las diferencias que separan unas y otras clases de Bancos, aunque previendo naturalmente plazos de adaptación suficientemente amplios para que la evolución se produzca sin perturbaciones”*.

También se llevaron a cabo otras reformas mediante la otra Orden de 9 de agosto de 1974 por la que se modifica el tipo de interés básico del Banco de España, estableciendo la liberalización de los tipos de interés activos y pasivos para operaciones a plazo igual o superior a dos años; la Orden de 9 de agosto de 1974, sobre aplicación del artículo 10 del Decreto-ley 56/1962, de 6 de diciembre, por incumplimiento del coeficiente de Caja de los Bancos privados; la Orden de 9 de agosto de 1974, sobre operaciones a plazo de los Bancos privados; y la Orden de 9 de agosto de 1974 sobre operaciones a plazo de las Cajas de Ahorro. Todas ellas en la línea de los principios anunciados que perseguía la reforma normativa.

En definitiva, podemos decir que las reformas operadas en 1974 partían de la base de la necesidad de llevar a cabo una modificación en el sistema bancario en España con el fin último de abrir el negocio y liberalizar el sector.

Para ARGÜELLE ÁLVAREZ *“la liberalización de 1974 introdujo una nueva y apreciable vía de competencia entre los bancos, pero el hecho de que la expansión de oficinas se realizase contracíclicamente, es decir, en el período que se inicia la prolongada crisis económica de los setenta, no sirvió para mejorar, antes al contrario, la eficiencia, rentabilidad y estabilidad de los bancos<sup>351</sup>”*.

---

<sup>351</sup> ARGÜELLE ÁLVAREZ, J., “El proceso de concentración de la Banca española entre 1977 y 1996”, *Política y Sociedad*, nº29, Madrid, 1998, p. 174.

Ante la difícil situación que presentaba el país<sup>352</sup>, en la misma línea de las medidas introducidas en 1974, se realizaron una serie de modificaciones en el año 1977. Se llevó a efecto a partir de este año, de acuerdo con lo plasmado en los Pactos de la Moncloa<sup>353</sup>, un gran avance hacia la liberalización del sector que, como hemos visto, ya se había abierto paso mediante las modificaciones de los años anteriores.

Así, de acuerdo con los principios enunciados en relación con las reformas del sistema financiero en los Pactos de la Moncloa<sup>354</sup>, se hicieron efectivas una

---

<sup>352</sup> Con el fin de comprender la situación económica en la que se encontraba el país puede verse DÍEZ FUENTES, J., "La reforma bancaria de 1981", *op. cit.*, pp. 18-23. También CUERVO, A., *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, Ariel, Barcelona, 1988 y FUENTES QUINTANA, E., "De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)", *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, nº826, 2005, pp. 39-71.

<sup>353</sup> Los Pactos de la Moncloa son fruto del trabajo de representantes de diversos partidos políticos con representación parlamentaria, que se reunieron en el mes de octubre con el Presidente del Gobierno y representantes del mismo, con el fin de llevar a cabo un programa de saneamiento y reforma económica, en la que entre otros puntos y a lo que nosotros interesa, se tomaron decisiones, como no podía ser de otro modo, en relación con el sistema financiero. Texto completo disponible en <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/index.html>

<sup>354</sup> Establecía el apartado VII de los Pactos de la Moncloa que los principios a los que debía responder la reforma del sistema financiero serían los siguientes "1° *Antes del 31 de marzo de 1978 el Gobierno remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley para la nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial.* 2° *Se adecuarán las normas reguladoras del crédito oficial de forma que las entidades oficiales de crédito se financien, al menos en su tercera parte, con fondos captados en el mercado: sus operaciones activas puedan ser similares a las de la Banca privada y tengan posibilidad de acceso a los créditos de regulación monetaria.* 3° *Las Cajas de Ahorros prestarán atención prioritaria a la financiación de la pequeña y mediana empresa, a la del comprador para la adquisición de la vivienda propia, a la de los sectores agrícola y pesquero y a la de cuantas actividades estimulan la creación de empleo en el ámbito territorial en el que operen. El Gobierno propondrá en el plazo de un mes las medidas oportunas en orden al cumplimiento de tales objetivos. Las autoridades financieras y la Sección de Política Monetaria de la Comisión de Economía del Congreso vigilarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, el funcionamiento de estas entidades y garantizarán la representación efectiva en sus órganos de gobierno de los impositores y, cuando proceda, de las Entidades y Corporaciones y de los propios gobiernos autonómicos de su ámbito territorial.* 4° *Las Cajas Rurales pasarán a depender del Ministerio de Economía y serán controladas por el Banco de España en análogos términos que las Cajas de Ahorros y la Banca privada.* 5° *Se revisarán las actuales normas sobre incompatibilidades bancarias y se limitará la posibilidad de concesión de créditos por las entidades bancarias a sociedades anónimas en cuyo capital posea una especial participación alguno de los altos cargos de tales entidades bancarias.* 6° *Dentro del mercado de capitales se potenciarán las emisiones de títulos de renta fija, adecuándose sus tipos a los del mercado.* 7° *Respecto al mercado de hipotecas, se eliminarán las trabas legales y administrativas que actualmente obstaculizan el desarrollo del mismo.* 8° *Se revisará la función de los Agentes*

serie de modificaciones sustanciales que avanzaron, como hemos señalado, hacia la liberalización del sistema y la concesión de una mayor homogeneidad en el funcionamiento de los distintos tipos de entidades. Por destacar algunas de las medidas tomadas ese año, señala DÍEZ FUENTES que, entre otras, se llevan a cabo medidas tan importantes como la liberalización de los tipos de interés para las operaciones de activo y pasivo, tanto de Bancos como de Cajas de Ahorro, a plazo igual o superior a un año, la reducción de los coeficientes de inversión obligatoria de Bancos y Cajas de Ahorro y la facultad para las Cajas de poder realizar operaciones de descuento de efectos comerciales y financieros<sup>355</sup>.

En efecto, como hemos podido observar, durante la década de los 70 el sector financiero sufrió una serie de modificaciones que dieron como resultado una progresiva liberalización del sector bancario, lo que vino a ser el precedente de la regulación aprobada en los años posteriores.

Además, a finales de la década nos encontrábamos en un entorno de crisis<sup>356</sup>, lo que dio como resultado que en los años posteriores hubiera que tomarse una serie de medidas para paliar la falta de instrumentos existentes en la época para hacer frente los efectos de la situación económica.

Es por ello, que nos parece necesario hacer alusión en este punto a la creación del Fondo de Garantía de Depósito en Establecimientos Bancarios en 1977<sup>357</sup> con el fin de dar cobertura a los clientes de las entidades que se encontraban en una situación de dificultad durante los años de crisis<sup>358</sup>. Además, como refuerzo a este Fondo de Garantía de Depósito<sup>359</sup>, se crea en 1978 la

---

*Mediadores en el mercado de capitales, en el sentido de liberalizar y ampliar la función mediadora. 9.º Se revisará la legislación vigente en materia de inversión colectiva”.*

<sup>355</sup> DÍEZ FUENTES, J., “La reforma bancaria de 1981”, *op. cit.*, p.16.

<sup>356</sup> MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria...”, *loc. cit.* y DÍEZ FUENTES, J., “La reforma bancaria de 1981”, *loc. cit.*

<sup>357</sup> Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (Boletín Oficial del Estado, nº283, 26 de noviembre de 1977).

<sup>358</sup> A lo largo de 1977 el Banco de España tuvo que hacer frente a la primera manifestación de crisis bancaria, en concreto a la crisis del Banco de Navarra. Ello puso de manifiesto la falta de instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la situación, lo que dio lugar a la creación del Fondo de Garantía de Depósito. FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, *op. cit.*, pp. 354-355.

<sup>359</sup> GARCÍA MACARRÓN señala que “el Fondo, tal y como había sido concebido, solo solucionaba parcialmente el problema de los depositantes y no tenía ninguna función en

Corporación Bancaria S.A. con el objetivo de llevar a cabo la administración de las entidades en crisis intervenidas por el Banco de España<sup>360</sup>. La Corporación Bancaria se crea con capital tanto del Banco de España como de la Banca privada<sup>361</sup>, para llevar a cabo el control de los Bancos en crisis. Más tarde, en 1980, se dotaría al Fondo de Garantía de Depósito de personalidad jurídica propia<sup>362</sup>, asumiendo de este modo una multitud de funciones y absorbiendo a la Corporación Bancaria S.A.

### **2.2.7. La reforma llevada a cabo durante la década de los 80. Especial referencia a la regulación de vigilancia a partir de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea**

La crisis iniciada en la década de los setenta extendió sus efectos hasta los años 80. Como hemos visto, la regulación se enfocaba hacia un sistema abierto en el que se produjo, a partir del intento de 1962, una liberalización del sector frente al proteccionismo y el régimen cerrado que presentaba en los años anteriores con el principio de *statu quo*.

---

el tratamiento de bancos en dificultades”. GARCÍA MACARRÓN, L.J., “Los sistemas de garantía de depósito como promotores de la estabilidad financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº3, 2002, p. 184.

<sup>360</sup> Tomando las palabras de FRANCH I SAGUER “*el Fondo no tenía personalidad jurídica [en el momento de su creación], razón por la cual quedaba limitado en sus acciones de saneamiento. Para cumplir este vacío se constituyó la «Corporación Bancaria, S.A.»*, cuyo objeto social es, según sus propios Estatutos, “ayudar a la conservación de los bancos en crisis, con el intento de evitar su liquidación, en defensa de los depositantes, de los trabajadores de la entidad y, en especial, de la confianza del público en general en las instituciones bancarias”. A través de esta entidad instrumental se gestionaba el Banco hasta su salida de la crisis”. FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos...*, op. cit., pp. 356-357. También FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, op. cit., p. 259.

<sup>361</sup> El capital de la Corporación Bancaria, S.A. fue suscrito al 50% por el Banco de España y al 50% por la Banca privada, entre las que se encontraban el Banco de Bilbao y el Banco de Vizcaya junto con Banesto, el Banco Central, el Banco Hispanoamericano, el Banco Pastor, el Banco Popular y otros de pequeño tamaño como el Internacional de Comercio, López Quesada, March y Mas Sardà. DE AZUMENDI, L. “Breve historia de BBVA (XXIII): crisis y reflote bancario”, *Comunicación corporativa del Banco BBVA*. Disponible en <https://www.bbva.com/es/breve-historia-bbva-xxiii-crisis-reflote-bancario/>

<sup>362</sup> Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, por el que se dota de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos y otras medidas complementarias (Boletín Oficial del Estado, nº78, 31 de marzo de 1980).

No obstante, como decimos, la situación de la economía española pasaba por un momento de importante gravedad, atravesando una gravísima crisis<sup>363</sup>. Ello puso de manifiesto que el sistema diseñado no era el adecuado para hacer frente a la situación económica que vivía el país. A ello debemos añadir que, debido al marco regulatorio establecido a partir de 1962, se dio un gran crecimiento en el sector<sup>364</sup>. Así, la crisis afectó a un gran número de entidades. En un principio a entidades más pequeñas, llegando a afectar a partir de los años 80 a entidades de mayor envergadura<sup>365</sup>. Al respecto, GÓMEZ DE MIGUEL señala que “*la crisis [...] encontró un sistema de regulación y supervisión bancaria extremadamente débil, que todavía no se había adaptado al aumento en el número y complejidad de las entidades bancarias, fruto de una incipiente*

---

<sup>363</sup> Como ya se hizo referencia, a fin de entender los desencadenantes de esta situación y la evolución, es preciso hacer referencia a CUERVO, A., *La crisis bancaria en España...*, *loc. cit.* Podemos datar la época de crisis a la que nos referimos entre los 1977 y 1985. Tal y como afirma FUENTES QUINTANA, la crisis económica de esta época tuvo un “*carácter multiforme*”. FUENTES QUINTANA, E., “De los Pactos de la Moncloa a...”, *op. cit.*, p. 51. En efecto la crisis fue provocada por factores exógenos como la crisis del petróleo, la elevación de precios en materias primas o la inestabilidad política del momento. Además, la crisis industrial de estos años dio lugar a la quiebra de muchas empresas, lo que se tradujo en un aumento de la morosidad y el deterioro de su cartera de inversiones y de préstamos. Entre los factores endógenos destacan el aumento excesivo de intereses, la acusada debilidad en la balanza de pagos, el exceso de competencia por el pasivo, lo que forzó a muchos bancos nuevos a ofrecer remuneraciones extraordinarias y a inversiones arriesgadas con concentración de riesgos. Todo ello sumado a los efectos perniciosos derivados de la expansión bancaria incontrolada que propició la legislación de 1962, fundándose entidades poco eficientes, dirigidas por gestores poco experimentados, con falta de profesionalidad. POVEDA, R., “La regulación y supervisión bancaria en los últimos cuarenta años”, en MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN ACEÑA, P. (Coord.), *Un siglo de historia en el sistema financiero español*, Alianza, Madrid, 2011, pp. 241-294 y MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria...”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>364</sup> Entre 1963 y 1969 se inscribieron en el Registro veintidós entidades nuevas, durante 1972 y 1973 otras cinco, y entre 1975 y 1978 siete más, entre las que se encontraban veinte bancos industriales y de negocio y catorce bancos comerciales. De esta forma, vemos como desde la regulación establecida en 1962 se produce un aumento de competencia en el sector. MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria...”, *loc. cit.*

<sup>365</sup> Entre finales de 1977 y principios de 1985, el Fondo de Garantía de Depósitos intervino 29 bancos y el Estado expropió los 20 del grupo RUMASA. CASTRO BALAGUER, R., “La banca francesa en la España del siglo XX”, *Estudios de Historia Económica*, nº61, Banco de España, 2012, p. 67. Por su parte, CUERVO cifra el número de bancos afectados por la crisis en 56. CUERVO, A., *La crisis bancaria en España...*, *loc. cit.*

*liberalización operativa del negocio bancario, y del crecimiento de la economía española y sus necesidades financieras*<sup>366</sup>

Ante toda esta situación, durante la década de los 80 se aprobaron una serie de disposiciones que afectaron al sector bancario<sup>367</sup>. Podemos enunciar algunas como la Ley 30/1980, de 21 de junio, sobre órganos rectores del Banco de España; la Orden de 17 de enero de 1981 sobre liberalización de intereses, comisiones y repartos de dividendos bancarios y financiación a largo plazo; la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, de coeficientes de caja de los intermediarios financieros; y la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros. Ello fue fruto, en gran medida, de la necesidad de hacer frente a los efectos de la crisis. Es decir, como la historia ha venido poniendo de manifiesto, a consecuencia de la crisis se comienzan a dar soluciones, reformando el sistema y, más concretamente, el sector bancario.

En palabras de SALVADOR ARMENDÁRIZ, en esta etapa *“el ordenamiento bancario español manifestó una clara tendencia a disciplinar y juridificar el ejercicio de las potestades de intervención pública sobre la banca frente a la situación anterior”*<sup>368</sup>. En este sentido, prosigue la autora diferenciando tres aspectos que fueron afectados: *“de un lado, las insuficiencias del régimen sancionador existente desde la perspectiva del principio constitucional de legalidad sancionadora; de otro, las exigencias de la seguridad jurídica y publicidad para el caso de la atribución de potestad normativa al Banco de España y, en tercer lugar, la adaptación a un modelo regulatorio más respetuoso con el contenido de las libertades de establecimiento y prestación de servicios recogidos en el derecho originario europeo, eliminando trabas y limitaciones que recaían sobre todos o algunos de los operadores bancarios buscando igualar,*

---

<sup>366</sup> GÓMEZ DE MIGUEL, J.M., “La situación previa: el sistema español de gestión de crisis bancarias”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015, p. 23.

<sup>367</sup> Sobre las reformas llevadas a cabo durante a principios de la década, en concreto en el año 81 véase DÍEZ FUENTES, J., “La reforma bancaria de 1981”, *loc. cit.*

<sup>368</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El nuevo modelo de regulación...”, *op. cit.*, p. 35.

desde la perspectiva de las exigencias del derecho de la defensa de la competencia, el régimen jurídico de su operativa en el mercado bancario”<sup>369</sup>.

Además, se hace conveniente recordar, para comprender también la legislación aprobada a partir de mediados de los años 80, que España se adhirió a la Comunidad Económica Europea en 1986, lo que propició que hubiera que adaptar la normativa española también a la europea<sup>370</sup>.

De esta forma, la evolución que tuvo lugar a partir de este momento presentaba una doble característica. Por un lado, el desarrollo normativo seguía en la senda del proceso liberalizador del sector iniciado en la década anterior<sup>371</sup>. Es decir, el creciente grado de integración de España en un mercado globalizado y, concretamente su integración en la Comunidad Económica Europea favoreció la liberalización del sector y la eliminación de restricciones en el mismo<sup>372</sup>. Pero a su vez, como causa también de la adhesión de España al proyecto europeo, así como por la necesidad de dar respuesta y tratar de evitar situaciones como las que habían dado lugar a la crisis anterior, también presentaba la regulación aprobada a partir de esta época un carácter tuitivo, es decir, de protección. En palabras de CASADO, CAMPOY y CHULIÁ, “al tiempo que se ha producido una clara disminución de la intervención administrativa en el sistema, se ha asistido a un proceso de refuerzo de la vigilancia sobre su funcionamiento con el fin de reforzar los mecanismos de protección de los inversores y, en última instancia, del sistema en su conjunto”<sup>373</sup>.

---

<sup>369</sup> *Ídem*.

<sup>370</sup> Siguiendo a VEGA SERRANO, la modernización de la regulación bancaria española se debe a la incorporación de nuestro país en la Comunidad Económica Europea. Así, pone de manifiesto el autor que “como reconocerán abiertamente las propias Exposiciones de Motivos de los sucesivos proyectos de ley, las reformas operadas a partir de 1985 van a responder, las más de las veces, a la exigencia de transposición de las correspondientes Directivas”. VEGA SERRANO, J.M., “La regulación bancaria española”, *loc. cit.*

<sup>371</sup> Se avanzó en la consolidación de un sistema financiero abierto al exterior, a fin de consolidar un mercado único bancario. CASADO, J.C., CAMPOY, J.A. y CHULIÁ, C., “La regulación financiera española desde la adhesión a la Unión Europea”, *Documento de Trabajo nº9510*, Servicio de Estudios-Banco de España, 1995, p. 19.

<sup>372</sup> FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para...*, *op. cit.*, p. 319.

<sup>373</sup> CASADO, J.C., CAMPOY, J.A. y CHULIÁ, C., “La regulación financiera española...”, *loc. cit.*

En definitiva, se siguió en la senda de la apertura del sector bancario, pero ello trajo como resultado que, debido al carácter liberalizador y abierto que contemplaba el sector a partir de la adhesión de España en la Comunidad Económica Europea, la regulación se enfocó de alguna forma sobre las medidas de control, vigilancia y supervisión, con el fin de velar por el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, dada la importancia de la actividad bancaria.

Con relación a la normativa aprobada en esta época en materia de control y vigilancia cabe destacar la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros y la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención en las entidades de crédito.

Tal y como dispone el Preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, a la que más adelante nos referiremos, y como hemos visto en este punto, *“estas normas surgieron de dos circunstancias históricas [...] En primer lugar, la profunda crisis que afectó al conjunto del sistema bancario entre los años 1977 y 1985 y que originó la quiebra de más de la mitad de los Bancos que operaban en el país a principios de 1978. Y, en segundo lugar, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986”*.

En relación con la Ley 13/1985, podemos afirmar que se procede con ella a reformar el marco establecido en la regulación anterior. Así, previo a la aprobación de la citada Ley, el coeficiente de garantía de las entidades bancarias se basaba en la relación entre el volumen de recursos propios y recursos ajenos. De este modo, tras la modificación que introduce la Ley de 1985, se establece un criterio de recursos propios más ajustado a las necesidades de la actividad, teniendo en cuenta los recursos propios y los activos, pero tomando en consideración los niveles de riesgo implícitos en la composición del activo.

Por otro lado, tal y como hemos señalado, nos parece necesario destacar, la aprobación de la Ley 26/1988, en materia de disciplina e intervención. De este modo, la propia Ley justificaba su aprobación a causa de los desórdenes

económicos vividos en la etapa anterior, lo cual puso de manifiesto que era necesario someter a las entidades de crédito a algún tipo de supervisión que velara por el buen funcionamiento del sistema, con el fin de paliar los desórdenes que pudieran surgir, así como generar confianza.

Así, la Ley establecía un marco regulatorio que se encarga de completar el régimen sancionador y el marco de actuaciones a llevar a cabo en caso de que una entidad incumpla las normas. En concreto, se establecía un régimen sancionador común para las entidades de crédito; se determinaba quién ostentaba la condición de sujeto pasivo para llevar a cabo la potestad sancionadora; asimismo como se establecían o tipificaban las distintas infracciones que tendrían diferentes sanciones según la gravedad. Además, la Ley refuerza la posición del Banco de España como eje central del sistema financiero español, otorgándole una serie de potestades que reforzaban su posición supervisora. De este modo, al amparo de lo dispuesto en esta Ley, el Banco de España debería ejercer una función de vigilancia a través una serie de inspecciones periódicas a las entidades a través de visitas, así como un seguimiento continuado de su actividad a distancia; podría formular recomendaciones y requerimientos a las entidades, con el objetivo de advertir a la entidad sobre las situaciones de debilidad detectadas y las medidas que debían tomarse para hacer frente a las mismas; y en caso de que la situación de la entidad fuera de excepcional gravedad, podría acordar la intervención y sustitución provisional de los administradores de la entidad en cuestión.

En este sentido, podemos concluir que en este periodo la evolución normativa estuvo caracterizada por la liberalización del sector en lo que respecta a la entrada y el ejercicio de la actividad bancaria<sup>374</sup>, pero se lleva a cabo también un desarrollo en lo que a la regulación prudencial se refiere, con el fin de llevar un control sobre las entidades para preservar la confianza y estabilidad.

---

<sup>374</sup> Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de crédito extranjeras (Boletín Oficial del Estado, nº241, 7 de octubre de 1988). Véase SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El nuevo modelo de regulación...”, *op. cit.*, pp. 52-54.

### 3. REGULACIÓN BANCARIA PREVIA A LA CRISIS DE 2008 EN NUESTRO PAÍS

Al hilo de los aspectos analizados en el apartado anterior, interesa ahora llevar a cabo un análisis breve de la regulación existente en nuestro país en un momento previo al estallido de la última crisis a fin de conocer las normas que conformaban el ordenamiento jurídico en materia bancaria en España durante los años previos a la crisis de 2008 y las medidas tomadas para hacer frente a la grave situación que tuvo lugar durante los años posteriores.

Como hemos observado se va produciendo en España a partir de finales de los 80 una creciente liberalización del sector, que durante décadas se había caracterizado por ser un sector muy cerrado y fuertemente intervenido.

De este modo, durante los años previos a crisis la regulación bancaria avanzó hacia un marco caracterizado por una liberalización del sector, enfocándose la regulación hacia el principio de prudencia bancaria. Al respecto, REVELL diferencia entre dos tipos de regulación en el sector bancario<sup>375</sup>. Por una parte, la denominada “regulación estructural”<sup>376</sup>, entendida ésta como el conjunto de normas que modifican las condiciones “estructurales” bajo las que desarrolla su actividad el sistema bancario. Por otra parte, la denominada “regulación prudencial”<sup>377</sup>, entendida como la que pretende evitar comportamientos imprudentes que comprometen la solvencia de las instituciones. En este sentido, lleva a cabo GARCÍA-ANDRADE un análisis sobre el principio de prudencia bancaria entendido éste como una variante del principio

---

<sup>375</sup> REVELL, J.R.S., “The complementary nature of competition and regulation in the financial sector”, en VERHEIRSTRAETEN, A. (Ed.), *Competition and regulation in financial markets*, Macmillan Press, 1981, p. 16.

<sup>376</sup> Como por ejemplo el control de acceso a la actividad, regulación del precio de las operaciones, límite de capacidad de expansión y la delimitación de las actividades autorizadas.

<sup>377</sup> Como por ejemplo establecimiento de ratios de solvencia y liquidez, imposición de algunos límites en la asunción de riesgos o la supervisión o inspección de por parte de los poderes públicos en las entidades de crédito.

de precaución en el Derecho de riesgos<sup>378</sup>, aplicado a las entidades de crédito<sup>379</sup>. En efecto, el principio de prudencia bancaria tiene como fundamento el buen funcionamiento de las entidades de crédito, imponiendo una serie de medidas prudenciales a fin de gestionar los riesgos derivados de la propia actividad<sup>380</sup>.

Con el fin de referirnos a algunas de las normas más importantes aprobadas en los años previos a la crisis de 2008, debemos hacer mención en primer lugar a la normativa referente al acceso de la actividad bancaria. Sobre ello, cabe indicar que, se manifiesta en la regulación española una apertura hacia un sistema financiero europeo más integrado. Así lo ponen de manifiesto CASADO, CAMPOY y CHULIÁ señalando que las medidas que se adoptaron estuvieron orientadas *“a consolidar la apertura de nuestro sistema financiero al exterior hasta un nivel homologable al de nuestros socios comunitarios, con el objetivo de configurar un mercado único bancario –de acuerdo con lo preceptuado en el Tratado de la Unión Europea–”*<sup>381</sup>. Ello es fruto de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de 1989<sup>382</sup>.

---

<sup>378</sup> Entendido como una *“técnica de gestión de riesgos que permite a las autoridades adoptar decisiones que pueden ser limitativas de la esfera de derechos e intereses de los particulares, con la particularidad de que aquellas decisiones se adoptan en un entorno de incertidumbre científica”*. Dicho principio *“se ha invocado y aplicado como tal categoría jurídica en el ámbito del Derecho de riesgos no económicos, concretamente para la protección del medio ambiente, la salud humana, animal o vegetal”*. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., *“Fundamento y características de la regulación...”*, *op. cit.*, pp. 81 y 84.

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 85. Afirma GARCÍA-ANDRADE que *“al menos en un plano abstracto, el principio de precaución sí es susceptible de ser aplicado en el ámbito de la regulación bancaria, pues concurre aquel denominador común en todo el Derecho de riesgo: con el objetivo de otorgar un nivel de protección suficiente a los derechos patrimoniales de los depositantes y a la economía en general frente a los riesgos financieros, las autoridades públicas también necesitan una habilitación para adoptar decisiones que pueden restringir el radio de la libertad de empresa o los derechos patrimoniales de las entidades bancarias, incluso cuando pesa una notable incertidumbre sobre la situación y evolución de las variables económicas concurrentes al caso”*.

<sup>380</sup> *Ibid.*, p. 88 y ss.

<sup>381</sup> CASADO, J.C., CAMPOY, J.A. y CHULIÁ, C., *“La regulación financiera española...”*, *loc. cit.*

<sup>382</sup> Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL386, 30 de diciembre de 1989).

En materia de acceso a la actividad, con el fin de adaptar la normativa española a la europea, se aprueba la Ley 3/1994<sup>383</sup>. En la misma, en consonancia a lo recogido en la Directiva, se recepciona el principio europeo de libertad de establecimiento, tal y como reza la propia Ley declarando *“libre la apertura en España de sucursales de entidades de crédito de otros Estados miembros de la Unión Europea, estableciendo un sistema de mera notificación al Banco de España y de comunicación de éste con la autoridad supervisora del país de origen de la entidad. También regula los procedimientos para que las entidades de crédito españolas puedan operar, a través de sucursales, en los restantes países de la Unión Europea”*. Esta Ley sigue vigente en nuestro ordenamiento; no obstante, ha sufrido una serie de modificaciones que han ido adaptando la normativa a la situación financiera<sup>384</sup>.

En materia de solvencia y recursos propios, podemos decir que en el ámbito europeo se aprueban una serie de Directivas sobre la materia<sup>385</sup>. En el ámbito estatal, en 1992, con el fin de adaptar el contenido de la normativa española a la europea, se aprueba la Ley 13/1992 sobre recursos propios y

---

<sup>383</sup> Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº90, 15 de abril de 1994).

<sup>384</sup> La Ley tuvo su desarrollo en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº181, 31 de julio de 1995).

<sup>385</sup> Directiva 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL124, 5 de mayo de 1989); la ya citada Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la directiva 77/780/CEE; Directiva 89/647/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL386, 30 de diciembre de 1989); Directiva 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL110, 28 de abril de 1992); Directiva 92/121/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, sobre supervisión y control de las operaciones de riesgo de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL29, 5 de febrero de 1993); y Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL141, 11 de junio de 1993). Todas estas directivas estaban inspiradas en el Acuerdo de Basilea I.

supervisión en base consolidada de las entidades financieras<sup>386</sup> en la cual se incorporaban los estándares establecidos en el Acuerdo de Basilea I<sup>387</sup>. Dicha Ley sustituye en parte a la Ley 13/1985, de 25 de mayo, a la que hicimos referencia anteriormente, y fue completada por el Real Decreto 1343/1992<sup>388</sup> y la Circular del Banco de España 5/1993<sup>389</sup>.

Años más tarde, en un momento previo al estallido de la crisis, se aprueba en España la Ley 36/2007<sup>390</sup>, que viene a trasponer las Directivas 2006/48/CE<sup>391</sup> y 2006/49/CE<sup>392</sup>, llevando a cabo una modificación sobre la Ley de 1985 a la que hemos hecho alusión, la cual regula los coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y también otras normas del sistema financiero. Todo ello supuso el traslado a nuestro ordenamiento jurídico de lo establecido en el Acuerdo aprobado por el Comité

---

<sup>386</sup> Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº132, 2 de junio de 1992). Dicha Ley traspone al ordenamiento jurídico español las ya citadas Directiva 89/647/CEE, Directiva 89/646/CEE y Directiva 89/299/CEE.

<sup>387</sup> Acuerdo de Capital de Basilea aprobados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea conocido como "Basilea I", que establecía una serie de recomendaciones a fin de establecer unos requerimientos mínimos de capital para las entidades de crédito. COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *International convergence of capital measurement and capital standards*, julio, 1988. Disponible en <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

<sup>388</sup> Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº293, 7 de diciembre de 1992).

<sup>389</sup> Circular 5/1993, de 26 de marzo, del Banco de España a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (Boletín Oficial del Estado, nº84, 8 de abril de 1993).

<sup>390</sup> Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº276, 17 de noviembre de 2007). Dicha Ley fue desarrollada por el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº41, 16 de febrero de 2008) y Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (Boletín Oficial del Estado, nº140, 10 de junio de 2008).

<sup>391</sup> Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición) (Diario de la Unión Europea, nºL177, 30 de junio de 2006).

<sup>392</sup> Directiva 2006/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (refundición) (Diario de la Unión Europea, nºL177, 30 de junio de 2006).

de Supervisión Bancaria de Basilea conocido como Basilea II<sup>393</sup>. Toda esta normativa sufrió modificaciones sustanciales a partir de la crisis de 2008.

En materia de disciplina e intervención de las entidades por parte de los poderes públicos, como hemos dicho, la regulación estaba enfocada sobre el principio de prudencia bancaria, por lo que, se centraba en la supervisión de las entidades. En este sentido, como vimos, la Ley 26/1988 estuvo vigente hasta el año 2014, ya adentrados de pleno en la crisis financiera, la cual fue sustituida por la Ley 10/2014. No obstante, en el periodo previo a que se produjera el estallido de la crisis, la Ley de disciplina e intervención aprobada en 1988 sufrió importantes modificaciones con el fin de adaptarse a las circunstancias del sector.

Por todo ello, podemos afirmar que en el momento previo a la crisis el sistema bancario y crediticio contaba con un complejo y abundante entramado de normas que terminan de romper con la fuerte intervención del sistema que se había establecido en épocas anteriores y que se centraba más en la supervisión del sector. De esta forma el nuevo contexto de supervisión en nuestro país se asentaba en los tres pilares introducidos por Basilea II: requisitos mínimos de capital, supervisión de gestión de fondos propios y disciplina de mercado<sup>394</sup>.

De este modo, tal y como pone de manifiesto el “Informe sobre la crisis del Banco de España”, nos interesa destacar que, el régimen jurídico establecido en el momento previo a la crisis tenía un enfoque o un carácter microprudencial. Aun cuando la regulación española fue adaptándose al marco internacional y a la normativa europea tras la adhesión de España en la Unión, el marco normativo

---

<sup>393</sup> COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *Convergencia internacional de medidas y normas del capital: marco revisado*, junio 2004. Disponible en [https://www.bis.org/publ/bcbs107a\\_esp.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs107a_esp.pdf). Basilea II introdujo importantes novedades en relación a Basilea I, a fin de aumentar y mejorar la sensibilidad al riesgo de la regulación, desarrollar de forma más extensa el cálculo de los activos ponderados por riesgo, y reforzar la supervisión. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, mayo, 2017, p. 54. Disponible en [https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis\\_Completo\\_web.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf)

<sup>394</sup> FERNANDO PABLO, M.M., “Nuevo marco europeo de supervisión financiera”, en REBOLLO PUIG. M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 426.

estaba “centrado en asegurar la solvencia y la solidez de las entidades financieras individuales. No existía entonces elementos regulatorios que permitieran asegurar la correcta vinculación entre la supervisión denominada «macroprudencial» y microprudencial”<sup>395</sup>. Es decir, la regulación estaba más centrada en el riesgo de las entidades a nivel individual –microprudencial– que en el sistema como un todo –macroprudencial–. Además, se hacía difícil con la normativa existente, llevar a cabo de forma efectiva una identificación temprana de los problemas que pudieran surgir en las entidades y que pudieran extenderse al resto del sistema financiero.

De esta forma, es posible afirmar que el marco normativo con el que contaba el sistema financiero español y en concreto, por el tema que nos ocupa, el bancario, así como a nivel europeo e internacional, era insuficiente para hacer frente a la crisis financiera a distintas escalas. Es por ello que, tras el estallido de la misma, hubo que hacer una verdadera reestructuración del régimen jurídico a distintos niveles y hubo que establecer un régimen de recuperación y resolución de entidades de crédito. Todo ello con el fin de que, no solo se llevara a cabo un reforzamiento –entre otros aspectos– en la supervisión de las entidades con un enfoque macroprudencial además del microprudencial, sino que hubo que poner en marcha mecanismos para llevar a cabo la “liquidación” de forma ordenada de las entidades en crisis, con el fin de que no se produjera un mal mayor en el conjunto del sistema, así como con el objetivo de encontrar un punto de equilibrio y volver a establecer la estabilidad financiera y velar por la misma y por evitar el riesgo de contagio entre entidades.

Todo ello será estudiado más adelante en esta obra con el propósito de comprender el régimen establecido, tanto a nivel europeo como estatal, respecto a la recuperación y resolución de entidades de crédito que incurran en dificultades tales que sea necesario intervenirlas.

---

<sup>395</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 59.



## CAPÍTULO II. LA CRISIS FINANCIERA Y BANCARIA DE 2008

### 1. ANÁLISIS DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2008

Con el fin de comprender la realidad jurídica que se trata en el presente trabajo y la razón de ser de la evolución del sistema bancario y su regulación hasta el momento en el que nos encontramos en la actualidad, conviene llevar a cabo un análisis de los elementos más destacados y desencadenantes de la crisis de 2008, así como la situación acaecida a partir de este año en el sistema financiero a distintos niveles<sup>396</sup>. Todo ello con el propósito de entender de una forma completa las distintas soluciones y medidas tomadas por parte de las instituciones nacionales, europeas e internacionales a raíz de la última crisis con el objetivo de establecer de garantizar la estabilidad y seguridad en el sistema financiero.

En primer lugar, podemos afirmar que la crisis que ha tenido lugar en los últimos años es una de las de mayor magnitud y complejidad de la Historia moderna. En efecto, la crisis que en este punto vamos a analizar afectó a muchos países a nivel mundial, extendiéndose por todas las economías a nivel internacional y dando lugar a una oleada de respuestas dispares que han tratado de cerrar la brecha abierta en los distintos sistemas financieros.

Al respecto se pronuncia VIVES, afirmando que *“a pesar de que la crisis ha tenido aspectos comunes con crisis pasadas, su magnitud –la más grave desde los años treinta del siglo XX–, debido a los canales amplificadores en un mercado globalizado y a las debilidades que ha mostrado en la regulación y supervisión de las entidades financieras, plantean la necesidad de la reforma de la regulación financiera y cambios en los modelos de negocio”*<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Sobre la crisis financiera destacan, entre otros, autores como STIGLITZ, J., *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, WW Norton & Company, 2010; FERGUSON, N., *El triunfo del dinero: cómo las finanzas mueven el mundo*, Debate, 2011; y PIKETTI, T., *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, 2014.

<sup>397</sup> VIVES, X., “Crisis financiera y regulación”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010, p. 77.

En este sentido, señala PERNÍAS SOLERA que *“la extensión y profundidad de sus efectos [...] la convierten en la crisis global de mayor intensidad de los últimos cincuenta años”*<sup>398</sup>.

Es por ello que, parece adecuado llevar a cabo ahora un estudio de los elementos más relevantes que dieron lugar a la crisis y su evolución con el fin de enmarcar el nuevo régimen jurídico sobre reestructuración y resolución bancaria, objeto de estudio de la presente Tesis Doctoral.

De este modo, en este bloque intentaremos dar las claves, sin ánimo de llevar a cabo un estudio demasiado detallado de la materia, debido a que sobre ella se ha escrito mucho desde diversos sectores, sobre todo desde un punto de vista económico lo cual se escapa de nuestro campo de estudio y sería imposible abordarlo en la extensión y pretensión que este apartado tiene en el presente trabajo.

Por ello, llevaremos a cabo un análisis de la crisis desde una perspectiva internacional, europea y nacional, con el fin, como venimos indicando, de poner en contexto la situación vivida desde los distintos planos.

### **1.1. AÑOS PREVIOS A LA CRISIS FINANCIERA Y BANCARIA**

Sin querer detenernos demasiado en este punto, sí nos parece conveniente destacar que, a nivel mundial, la economía pasaba por un momento de constante crecimiento en los años precedentes a la crisis bancaria en la que nos hemos visto inmersos durante estos la última década.

Tal y como apunta PERNÍAS SOLERA, desde un punto de vista económico se estimaba que nos encontrábamos ante un ciclo de crecimiento prolongado en el que, las caídas o crisis surgidas que pudieran producirse cada vez tenían menor intensidad y duraban menos tiempo. En este sentido, señala

---

<sup>398</sup> PERNÍAS SOLERA, S., “Crónica de la crisis económico-financiera (2007-2013)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27 y 28, 2014-2015, p. 26.

el autor que “pareció que se estaba produciendo un «aplanamiento» de los ciclos económicos”<sup>399</sup>.

En efecto, tal y como veremos a continuación, podemos afirmar que se venía produciendo dicho crecimiento en la economía en los distintos planos a los que hacemos alusión –a nivel internacional, europeo y nacional–. Es decir, cabe afirmar que, a todos los niveles, el sistema financiero permanecía en calma, con un escenario en el que el crecimiento de la economía se iba dando de forma progresiva y parecía existir un nivel reducido de volatilidad y la exposición al riesgo.

### 1.1.1. Análisis del entorno anterior a la crisis a nivel internacional y europeo

En el plano internacional la economía presentaba tasas de crecimiento constante. Del mismo modo, nos encontrábamos en un momento caracterizado por la desregulación del sistema financiero internacional y los bajos tipos de interés<sup>400</sup>.

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 27. Señala el autor que dicho fenómeno fue titulado con la expresión “Gran Moderación” para referirse a un “fenómeno observado durante los últimos veinte años, en los que resultaba apreciable que en las economías avanzadas la volatilidad de las variaciones anuales del crecimiento del PIB, de la tasa de inflación y de otras variables macroeconómicas resultaba notoriamente menor que en periodos anteriores”. Sobre la “Gran Moderación” véase BERNANKE, B.S., *The Great Moderation*, Comentarios del presidente de la Reserva Federal en el encuentro de Eastern Economic Association, Washington DC, febrero, 2004.

<sup>400</sup> Señalan CALVO GONZÁLEZ y CALVO GONZÁLEZ que esta desregulación en los sistemas financieros, que como vimos en el Capítulo anterior venía produciéndose desde la década de los 70, tuvo como resultado “la aparición de nuevos intermediarios financieros que compiten por la captación de fondos con los tradicionales, lo que se traduce en un estrechamiento del margen de beneficio y en un aumento de las posibilidades de inversión de los ahorradores; el desarrollo de nuevos instrumentos financieros cada vez más complejos y alejados de los activos reales; y finalmente la relajación de la regulación impuesta por las autoridades, lo que permite a las entidades financieras realizar préstamos a más largo plazo y, consecuentemente, con mayor riesgo dada la reducción de las demandas de respaldo”. Por otra parte, los autores exponen que los resultados inmediatos de los bajos tipos de interés son los siguientes: “en primer lugar incentivan el endeudamiento de las familias y las empresas, ya que lo hacen relativamente muy barato. Esto permite que la gran mayoría de la sociedad participe tanto en el consumo como en la inversión, fomentando ambas actividades. Se crea así una falsa burbuja de bienestar basada en un crédito fácil y barato que permite acceder a bienes que en condiciones financieras normales serían inalcanzables para una parte importante de la población; y en segundo término disminuyen la retribución del ahorro, que debe buscar alternativas de inversión para mejorar su rentabilidad. Esto hace que los ahorradores dirijan sus recursos a la compra de activos, ya sean reales o

A modo ilustrativo, en el Informe del Banco de España sobre la crisis financiera y bancaria de 2017, se pone de manifiesto que entre el año 2000 y el 2007 el PIB mundial aumentó un 42% con tasas de crecimiento anuales que no se situaron por debajo del 2,5%<sup>401</sup>. En este sentido, el Informe Anual del Banco de España de 2006, año previo al año en el que podemos situar el inicio de la crisis a nivel internacional, refleja respecto a la economía mundial una tasa de crecimiento del 5% por tercer año consecutivo<sup>402</sup>. Al respecto, señala PERNÍA SOLERA que *“durante el periodo 1993-2007 el crecimiento económico alcanzó una dimensión global y se manifestó tanto en los países desarrollados como en los emergentes, con tasas de incremento anual del PIB mundial cercanas al 3% de media en el periodo. La inflación en las economías avanzadas se mantuvo estable en niveles muy próximos a la referencia convencional del 2% y a nivel mundial se estabilizó a partir de 2001 en torno al 4%”*<sup>403</sup>.

La situación de crecimiento continuado a la que hacemos referencia se enmarca en un escenario de creciente globalización económica, así como, en un marco en el que se intensificó la integración financiera, en el cual se vino dando a su vez un fuerte proceso de innovación financiera caracterizado por el uso de nuevos instrumentos cada vez más complejos que en un principio parecían reducir la concentración de riesgos. Además, en muchas ocasiones era difícil identificar a los agentes que asumían los riesgos de los productos o instrumentos a los que nos referimos. Al respecto señala COSTAS que *“la innovación tecnológica y la globalización de los mercados impulsaron la productividad y el crecimiento económico prácticamente a escala internacional. A la vez, la competencia global de los mercados de trabajo llevó consigo una presión a la*

---

*financieros”*. CALVO GONZÁLEZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, T., “El Banco Central Europeo ante la crisis. ¿Otra política habría sido posible?”, *Revista Universitaria Europea*, nº19, diciembre, 2013, pp. 45 y 48.

<sup>401</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 27.

<sup>402</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2006*, p. 15. Disponible en <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/06/inf2006.pdf>

<sup>403</sup> PERNÍA SOLERA, S., “Crónica de la crisis económico-financiera...”, *loc. cit.*

*baja de los salarios en los países desarrollados. El resultado fue una etapa de crecimiento sin inflación*<sup>404</sup>.

Por su parte el Informe Anual de 2009 del Fondo Monetario Internacional (en lo sucesivo, FMI) ponía de manifiesto que *“durante este período, el sistema financiero mundial se amplió vertiginosamente y creó instrumentos que parecían ofrecer una rentabilidad más elevada con menos riesgo. Uno de los factores que promovió esa evolución fue la creencia generalizada en un régimen de regulación ligera, que partía de dos premisas: la disciplina del mercado coartaría un comportamiento irresponsable y la innovación financiera no concentraba el riesgo, sino que lo dispersaba*<sup>405</sup>.

De otro lado, la Comisión Europea pone de manifiesto que *“en los años anteriores a la crisis, el sistema financiero creció considerablemente en tamaño y se hizo cada vez más interconectado a través de largas y complejas cadenas de intermediación de créditos a escala mundial, aumentando los riesgos sistémicos*<sup>406</sup>. *En todo el mundo, aumentó considerablemente el apalancamiento, y las entidades de crédito comenzaron a depender en mayor medida de la financiación a corto plazo y emprendieron operaciones de transformación de vencimientos cada vez más arriesgadas. El rápido crecimiento del sector financiero se ha visto favorecido igualmente por un aumento brusco en productos financieros innovadores pero a menudo de gran complejidad que permitieron a las entidades financieras una expansión de sus actividades, particularmente fuera del balance*<sup>407</sup>.

---

<sup>404</sup> COSTAS, A., “Algo más que una crisis financiera y económica, una crisis ética”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010, p. 27.

<sup>405</sup> FMI, *Informe Anual de 2009 – La lucha contra la crisis mundial*, p.9.

<sup>406</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ señala que *“al mencionar el riesgo sistémico se hace referencia al riesgo de que la crisis financiera se contagie por todo el globo y al conjunto de las actividades financieras como consecuencia de la pérdida generalizada de confianza”*, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. “EL riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, en CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. y VILLAR ROJAS, F.J. (Coord.), *Derecho administrativo y regulación económica: “Liber amicorum” profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, p. 1363.

<sup>407</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Un sector financiero reformado para Europa*, COM(2014) 279 final, Bruselas, 15 de mayo de 2014.

Nos encontrábamos en una situación en la que, en algunas ocasiones, el marco regulatorio existente, así como los instrumentos con los que contaban las autoridades, no respondía de manera eficiente al nuevo escenario presentado por el sistema en el que nos movíamos, ni existían sistemas de alerta ni mecanismos de prevención del riesgo adecuados. En este sentido se pronuncia ARENILLAS LORENTE, haciendo referencia a que *“el sistema financiero internacional se ha vuelto tan complejo que identificar y evaluar riesgos es un reto cada vez mayor –y más costoso– para las autoridades. Se precisan instrumentos que alerten sobre la generación de desequilibrios de forma más clara y con mayor anticipación”*<sup>408</sup>.

A ello hay que sumarle, como hemos indicado, la falta de previsión de que los riesgos asumidos podían ser superiores a lo que se estimaba, así como la carencia existente en lo referente a la supervisión, vigilancia y detección temprana de los problemas sistémicos que pudieran derivarse en el sistema financiero. En este sentido, pone de manifiesto el Informe sobre la Crisis financiera y bancaria del Banco de España que *“no cabe duda de que el verdadero nivel de riesgo asumido entonces en los mercados financieros globales resultó ser muy superior al que se estimaba o cabía esperar y que la fiabilidad de algunos de los productos más novedosos y complejos (especialmente, en algunas jurisdicciones) acabó siendo inferior a la estimada, lo que facilitó el desencadenamiento de la crisis y su posterior agravamiento. Al mismo tiempo, la falta de herramientas de vigilancia e identificación temprana de riesgos sistémicos y el escaso desarrollo que hasta entonces se había producido en el ámbito de las políticas macroprudenciales a escala global dificultaron la detección temprana de estos excesos”*<sup>409</sup>.

En lo referente al entorno europeo, el crecimiento económico progresivo al que nos referimos se daba de la misma forma en Europa, tras la implantación

---

Disponible en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/48e91095-dc1e-11e3-8cd4-01aa75ed71a1/language-es>

<sup>408</sup> ARENILLAS LORENTE, C., “Preservar la estabilidad financiera: la crisis subprime y la supervisión financiera”, *Intervención en las Jornadas de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, junio, 2008, p. 3. Disponible en <http://www.carlosarenillas.es/docs/Preservar%20la%20estabilidad%20financiera.pdf>

<sup>409</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 29.

de la moneda única y la estabilización del euro. De esta forma, durante los años previos a la crisis, la Unión Europea se posiciona como la segunda fuerza económica mundial, tras Estados Unidos. Así lo pone de manifiesto el Informe Anual de 2006 del Banco Central Europeo que señala que *“en el 2006, la economía de la zona del euro registró una vigorosa expansión. A pesar del impacto de los elevados y volátiles precios del petróleo, el PIB real creció un 2,8%, frente al 1,5% del 2005. La recuperación económica se fue generalizando gradualmente a lo largo del año y la expansión económica se hizo cada vez más autosostenida, siendo la demanda interna la principal fuerza impulsora. En el 2006, el crecimiento medio del PIB real se situó claramente por encima de crecimiento potencial. La zona del euro siguió beneficiándose de la sólida expansión de la economía mundial; además, los significativos aumentos de los beneficios empresariales y un prolongado período de condiciones de financiación muy favorables respaldaron el crecimiento de la inversión y el empleo”*<sup>410</sup>. Asimismo, señala dicho Informe en relación a la estabilidad financiera que *“en el 2006 prosiguió la mejora observada desde el 2003 en la situación de las instituciones financieras de la zona del euro, que se beneficiaron de un entorno macroeconómico y financiero favorable. [...] La vulnerabilidad de las instituciones financieras de la zona del euro a circunstancias adversas disminuyó considerablemente. En efecto, estas instituciones han venido registrando buenos resultados de forma continuada y presentan perspectivas alentadoras”*<sup>411</sup>.

### **1.1.2. Análisis del entorno anterior a la crisis en España**

En lo que respecta a España podemos afirmar que durante los años previos al estallido de la crisis financiera se experimentó un ciclo de constante crecimiento. Señala MALO DE MOLINA que a finales del año 2005 la economía española había completado *“un período de doce años de crecimiento ininterrumpido y comparativamente elevado, con unas perspectivas, además, de*

---

<sup>410</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2006*, p.11. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2006es.pdf>

<sup>411</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2006*, cit., p.148.

*continuidad en el horizonte inmediatamente previsible*<sup>412</sup>. Por su parte, PERNÍAS SOLERA afirma que nos encontrábamos ante un ciclo “*de los de mayor éxito económico de nuestro país con quince años de crecimiento ininterrumpido del PIB a tasas anuales por encima de la media de Unión Europea y con algunas de las principales variables macroeconómicas equiparables a las de nuestros socios comunitarios*”<sup>413</sup>. Tal y como hace referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en lo sucesivo, OCDE)<sup>414</sup> nos encontrábamos ante una situación de fuerte creación de empleo, bajos tipos de interés, crecimiento ininterrumpido del PIB, sostenido por las reformas estructurales y por una sólida política presupuestaria en nuestro país<sup>415</sup>.

Nos parece ilustrativo para entender la situación que atravesaba la economía española durante los años previos a la crisis el resumen de datos que muestra PERNÍAS SOLERA, el cual expone que “*el ejercicio económico se cerró con superávit en las cuentas del Estado durante tres años consecutivos (2005, 2006 y 2007); el nivel de deuda pública en 2006/2007 estaba por debajo del 40% del PIB, cuando la media de UE era del 60%; la tasa de desempleo alcanzó su nivel más bajo del 8,5% en 2007, tras haber creado casi ocho millones de puestos de trabajo (pasando de 12 a 20 millones de ocupados) y acogido a un millón de inmigrantes; y, conviene recordarlo, el PIB per cápita español llegó a situarse muy próximo a la media de la UE 17 (incluso lo superó tras la incorporación de diez nuevos miembros en 2004), desde el apenas el 75% que representaba en el momento de nuestra incorporación a la Comunidad Europea en 1986*”<sup>416</sup>

---

<sup>412</sup> MALO DE MOLINA, J. L., “Una larga fase de expansión de la economía española”, *Documentos Ocasionales*, nº0505, Banco de España, 2005, p. 9.

<sup>413</sup> PERNÍAS SOLERA, S., “Crónica de la crisis económico-financiera...”, *op. cit.*, p. 28. También pueden verse los datos que se muestran en el Informe Anual de 2006 elaborado por el Banco de España, en el que se refleja la buena situación que atravesaba la economía española, durante ese mismo año y los años precedentes.

<sup>414</sup> La OCDE es un foro donde los gobiernos de los 35 países que la integran (entre el que se encuentra España) pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencia y buscar soluciones ante los desafíos económicos, sociales y medioambientales en el entorno de la globalización. Su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

<sup>415</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE 2005, España*, Vol. 2005/06, abril, 2005, p. 8.

<sup>416</sup> PERNÍAS SOLERA, S., “Crónica de la crisis económico-financiera...”, *loc. cit.*

No obstante, pone de manifiesto la Organización que no todo eran “luces” en el panorama español: “*el paro era todavía extendido, las ganancias de productividad han seguido siendo escasas, la inflación es relativamente elevada [...] y el marcado aumento de los precios de la vivienda es motivo de preocupación*”<sup>417</sup>. En efecto, se fueron produciendo una serie de desequilibrios que propiciaron la situación de crisis que tuvo lugar posteriormente.

Cabe afirmar que en España se da durante esta época un importante crecimiento en el gasto y el endeudamiento del sector privado, es decir, se produjo un fuerte crecimiento del crédito y del endeudamiento de familias y empresas. Todo ello propiciado por los bajos tipos de interés y las favorables condiciones financieras<sup>418</sup>.

Durante la etapa comprendida entre 2000 y 2007 aumentó la concesión de créditos a los hogares y a las empresas privadas, concentrándose especialmente en el sector inmobiliario<sup>419</sup>. De esta forma, se produciría durante este periodo de tiempo un crecimiento en respecto a los créditos concedidos a las familias con el fin de que llevaran a cabo adquisición de viviendas, así como créditos a las empresas de construcción y servicios inmobiliarios con el fin de fomentar también la oferta, debido a la alta demanda que había en el sector.

Se registraron tasas de crecimiento medio anual, en relación con el crédito a los hogares para la adquisición de viviendas y a las empresas de construcción

---

<sup>417</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE 2005, España, cit.*, p. 12.

<sup>418</sup> ESTRADA, A., JIMENO, J.F. y MALO DE MOLINA, J.L., “La economía española en la UEM: los diez primeros años”, *Documentos Ocasionales*, nº0901, Banco de España, 2009, p. 9.

<sup>419</sup> La financiación a empresas se fue acelerando de manera significativa no sólo en el sector de la construcción y la promoción inmobiliaria, sino también a empresas de otros sectores distintos. No obstante, fue la financiación de este sector la que crecía más deprisa. BANCO DE ESPAÑA, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre, 2006, p. 11. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/06/Fic/IEF200611.pdf>

y servicios inmobiliarios, en torno al 20%<sup>420</sup> y 29%<sup>421</sup> respectivamente. Se llegó a alcanzar una tasa de crecimiento anual máxima del 24,5% en 2005 en lo referente al crédito concedido a los hogares para la adquisición de viviendas<sup>422</sup>; y del 44,8% a finales de 2006 en el crédito concedido a las empresas de construcción y servicios inmobiliarios<sup>423</sup>.

Del crédito concedido a los hogares para la adquisición de viviendas y a las empresas a las que ahora nos referimos, las cifras concedidas por parte de las entidades de crédito y financieras experimentaron, como no podía ser de otra forma, una fuerte expansión. De forma ilustrativa, cabe indicar que a finales del año 2000 el crédito concedido por este tipo de entidades era de 527 mm de euros, mientras que la cifra a finales de 2007 ascendió a 1.692 mm de euros, mostrando creciente importancia el papel de las Cajas de Ahorro en el empréstito<sup>424</sup>.

---

<sup>420</sup> En la etapa comprendida entre 2000 y 2007 el crédito destinado a la adquisición de vivienda concedido a los hogares españoles, presentan un incremento anual medio acumulativo del 19,7%, mientras que el crédito destinado a otros fines presentaba un incremento anual medio del 14,6%. La proporción del crédito de los hogares que se destinó a la adquisición de viviendas alcanzó en el año 2007 el 80% del total. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 38.

<sup>421</sup> El crédito destinado a las empresas del sector de la construcción y del sector inmobiliario aumentó respecto al destinado a las empresas dedicadas a otros sectores, representando la tasa anual media acumulativa para las del primer tipo en un 30% frente al 12% anual en relación con las segundas. De este modo, de acuerdo con los datos aportados en el Informe presentado por el Banco de España, podemos decir que el crédito a las empresas dedicadas a actividades de construcción e inmobiliaria pasó de representar el 14% del total de crédito al sector privado en el año 2000 al 26% a finales de 2007. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 38.

<sup>422</sup> El crecimiento en los últimos años había sido del 17,1% en 2002, 21,6% en 2003, 23,6% en 2004. BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2005*, p. 98 y 155. Disponible en [https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones\\_an/Informe\\_anual/index2005.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/index2005.html)

<sup>423</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe de Estabilidad Financiera*, mayo, 2007, p. 20. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/07/Fic/IEFw200712.pdf>

<sup>424</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 37. Se pone de manifiesto el Informe cómo, con el paso de los años, el crédito concedido por las cajas de ahorro pasó a ser mayor que el crédito ofrecido por los propios bancos. Así a finales del año 2000 el crédito concedido por las cajas de ahorro representaba un 43% mientras que el crédito concedido por los bancos representaba un 52%, mientras que en 2007 el crédito concedido por los bancos se

Debido al crecimiento de la concesión de créditos en relación con el sector inmobiliario, podemos decir que se produjo, como parece lógico, un crecimiento tanto en la oferta como en la demanda de los inmuebles. Esto dio lugar a una situación de burbuja especulativa, es decir, con el aumento de la oferta y la demanda, se produjo un crecimiento en el precio de las viviendas de nuestro país. La revalorización de la vivienda en España durante el periodo comprendido entre 1997 y 2007 fue del 191%<sup>425</sup>. Es por ello que *“la vivienda se convirtió en el artefacto en torno al que surgió una burbuja especulativa basada en tres resortes fundamentales: el afán de adquirir casas como inversión; la creencia de que, como activo, conjugaba una combinación de rentabilidad y seguridad superior a la ofrecida por otros activos, como la bolsa o la renta fija; y la generación de un enorme volumen de construcción nueva”*<sup>426</sup>.

En efecto, podemos afirmar que, como veremos en el apartado en el que analizaremos el inicio y detonantes de la crisis bancaria en nuestro país, el desequilibrio producido en el sector inmobiliario, debido a la situación que presentaba el sector a la que hemos hecho referencia, con un aumento muy marcado respecto a la oferta y la demanda de inmuebles dando lugar a un aumento desproporcionado del precio, sumado al elevado nivel de endeudamiento de las empresas y los hogares, acabarían siendo detonante de la crisis que tan gravemente ha afectado a nuestro país en los últimos años.

A ello hay que sumarle la pérdida de competitividad de la economía española frente al exterior, donde se produjo una desaceleración en las cuotas de exportación<sup>427</sup>, pero incrementaron las cuotas de importación. Lo que dio lugar a un importante desequilibrio de la balanza comercial y de pagos<sup>428</sup>.

---

reduce hasta un 46% aumentando el crédito concedido por las cajas de ahorro hasta un 49%.

<sup>425</sup> DOMÍNGUEZ GABIÑA, I., *Mediterráneo descapotable (Viaje ridículo por aquel país tan feliz)*, Libros del K.O., 2015.

<sup>426</sup> GARCÍA COTO, D.J. y CALVO MARTÍNEZ, P., “Resumen ejecutivo y bibliografía”, en GARCÍA COTO, D.J. (Dir.), *Desapalancamiento y crecimiento en España. Prioridades y estrategias sectoriales en el camino hacia una economía equilibrada*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº47, 2013, p. 19.

<sup>427</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre, 2006, cit., p. 29.

<sup>428</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., pp. 32-33.

Como pone de manifiesto el Informe sobre la crisis bancaria y de crédito del Banco de España, *“la recurrencia de déficits en la balanza de pagos durante este período trajo como resultado una posición de inversión internacional (PII) neta deudora de la economía española del 80% del PIB en 2007, cifra asimismo muy elevada en la comparativa internacional. En gran medida, estos flujos de entrada de capitales hacia España fueron obtenidos directa o indirectamente por las entidades de crédito mediante la venta a inversores internacionales de valores (fundamentalmente, titulizaciones y cédulas hipotecarias) emitidos por ellas (o por vehículos especializados, en el primer caso) y respaldados en gran medida con créditos de sus carteras de activo. Esos fondos, que financiaban la expansión del crédito a hogares y a sociedades no financieras en España, implicaban una dependencia creciente de la disposición de los inversores externos a mantener un flujo de recursos para cubrir tanto los vencimientos como las nuevas necesidades que se derivaban de una balanza por cuenta corriente persistentemente deficitaria”*<sup>429</sup>. Podemos afirmar por tanto que, se produjo una gran dependencia de la financiación externa.

En resumen, en la etapa previa a la crisis financiera y bancaria de 2008, nos encontrábamos en España en una situación en la que se incrementó la concesión de créditos al sector privado, la inversión se focalizó en gran medida en el sector inmobiliario, debido a ello comenzó a darse un aumento en los precios de los inmuebles dando ello lugar a que se diera una sobrevaloración del precio lo cual se tradujo en la aparición de la burbuja inmobiliaria, a la vez que se produjo una pérdida de competitividad de la economía española así como una fuerte dependencia de financiación externa en nuestro país.

No obstante, a pesar de los desequilibrios que parecían irse presentando durante esta etapa no se tomaron las medidas necesarias para llevar a cabo un efectivo control sobre el sector y para preservar la estabilidad financiera. No obstante, como reflejan los Informes Anuales y de Estabilidad Financiera elaborados por el Banco de España durante los años previos al estallido de la crisis en nuestro país, éste ya venía realizando algunas advertencias sobre la

---

<sup>429</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, pp. 33-34.

situación y los problemas o desequilibrios mencionados. Del mismo modo, otros organismos internacionales como el FMI<sup>430</sup> y el OCDE<sup>431</sup>, también identificaron los desequilibrios que se estaban produciendo en nuestro país.

A pesar de ello, como hemos indicado, no se tomaron las medidas oportunas que podrían haber evitado, tal vez, la profundidad de la crisis que vendría después. Ello encuentra su razón en que, a pesar de identificar la serie de vulnerabilidades que habían ido apareciendo en la economía española desde el año 2000 al 2007, nada hacía prever, ni para el Banco de España ni para los propios organismos internacionales a los que nos hemos referido, que los efectos serían tan devastadores.

En otras palabras, a pesar de los desequilibrios a los que hemos hecho referencia, se presenta en la economía de nuestro país un periodo de relativa estabilidad y crecimiento durante estos años de bonanza, que, en principio, para nada hacían presagiar, a priori, que pudiera desencadenarse una crisis de una profundidad como la que se ha vivido durante estos años, no sólo en nuestro país sino a nivel europeo y en un sentido más amplio a nivel internacional.

En lo referente a la crisis vivida en España más concretamente, llama la atención en este punto que el propio Banco de España en el Informe elaborado en el año 2007, referido a la actividad del año 2006, incluso confirma lo que en estos momentos se expone. De esta forma, tomando como referencia lo expuesto por el propio Banco de España en el Informe de 2006 al que hemos hecho alusión *“la economía española finalizó el año registrando un crecimiento muy sólido, que ha continuado en los primeros meses de 2007”*, y sigue con la afirmación de que, *“en los primeros meses de 2007 ha proseguido la fase de expansión de la economía española y las perspectivas apuntan a su continuidad en el horizonte más inmediato”*<sup>432</sup>. Es decir, el propio Banco de España en el año 2007 preveía que la economía española siguiera creciendo de manera continuada como hasta la fecha lo había venido haciendo, al menos a corto

---

<sup>430</sup> FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Sistemas financieros y ciclos económicos*, septiembre, 2006, p. 11.

<sup>431</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE 2005, España, cit.*, pp. 26-27.

<sup>432</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2006, cit.*, p. 25.

plazo. Por lo que, como afirmábamos con anterioridad, no se preveía que pudiera desencadenarse una crisis tan devastadora en tan breve periodo de tiempo.

En los años precedentes a la crisis bancaria en la que nos hemos visto inmersos estos años, fueron años en los que, sin lugar a duda, la economía se encontraba en un momento álgido y contaba con gran liquidez. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ pone de manifiesto que nos encontrábamos en un “escenario de liquidez prácticamente ilimitada, en apariencia al menos”<sup>433</sup>. En el mismo sentido, ÁLVAREZ señala que “la actual crisis financiera es resultado, en buena medida, de un largo período de sobreabundancia de liquidez que llevó a la acumulación de una serie de excesos”<sup>434</sup>.

Es por ello que, en los años precedentes a esta última crisis bancaria –a partir de la segunda mitad de la década de los años 90, tras la evidente recuperación vivida tras la crisis de la banca española de los años 80– como afirma SALVADOR ARMENDÁRIZ, “la confianza en el funcionamiento de los mercados financieros se recuperó y consolidó”<sup>435</sup>.

En este sentido, y como se vio en el bloque anterior, al contrario de lo que pasara durante la década posterior a la Gran Depresión de los años 30 en la que la banca pasó a regularse de una forma más intensa, a partir de los años 70 se produjo una liberalización del sistema financiero. No cabe duda de que esto contribuyó y agudizó la inestabilidad del sistema financiero, aun cuando no se contemplara la posibilidad de que una crisis tan grave como la vivida en los últimos años se pudiera hacer efectiva de forma inminente.

De modo que podemos afirmar que otro de los motivos por los que la crisis tuvo lugar en estas dimensiones se puede concretar en la falta de una regulación y de supervisión adecuada sobre las entidades bancarias.

---

<sup>433</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R, “La asistencia financiera a España desde la perspectiva del Derecho Administrativo”, *Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL*, nº5, 2015, p. 18.

<sup>434</sup> ÁLVAREZ, J.A., “La banca española ante la actual crisis financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº15, 2008, p. 23.

<sup>435</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El nuevo modelo de regulación...”, *op. cit.*, p. 36.

## 1.2. EL INICIO DE LA CRISIS FINANCIERA A NIVEL INTERNACIONAL: LAS HIPOTECAS SUBPRIME Y LA CAIDA DE LEHMAN BROTHERS

Podemos situar el comienzo de la crisis financiera a nivel internacional<sup>436</sup> entre los años 2007-2008<sup>437</sup>. Como hemos visto, la crisis bancaria estuvo precedida por unos años de crecimiento económico. No obstante, a partir del verano de 2007 comenzaron a darse los primeros síntomas de la crisis, presentándose una serie de turbulencias que “*se transformaron en los últimos meses del año en una profunda crisis financiera global*”, dando lugar a que las principales economías se encontraran en una situación de recesión económica como la que hemos vivido<sup>438</sup>.

Es por ello que podemos afirmar que la crisis comienza en el verano de 2007 y fue a partir del año 2008 –tras la quiebra de Lehman Brothers– el momento en el que se agrava de forma definitiva la situación dando lugar a una crisis de confianza de dimensiones sin precedentes<sup>439</sup>. Así lo pone de manifiesto

---

<sup>436</sup> Para un análisis detallado de la crisis sufrida a partir de los años 2007-2008 a nivel internacional, véase BERMEJO GARCÍA, R., “La crisis financiera internacional y los procesos de integración”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y CANO LINARES, M.A. (Dirs.), *Los procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, Aranzadi, Navarra, 2012. También LÓPEZ ESCUDERO, M., “El Derecho internacional ante la crisis económica y financiera global en 2008”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas Ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en La Rioja el 10,11 y 12 de septiembre de 2009)*, Iustel, AEPDIRI, Universidad de la Rioja, 2009.

<sup>437</sup> Podemos afirmar que, aunque se fija el comienzo de la crisis en 2008 con la caída de Lehman Brothers como desencadenante definitivo a la situación que hemos atravesado, son varios los autores que fijan el comienzo de la crisis en el año 2007, dado que fue entonces cuando se llevaron a cabo las primeras intervenciones por parte diversos bancos centrales, para dotar de liquidez a sus sistemas, tras la quiebra de diversas entidades. Al respecto, con el fin de entender los hitos que llevan a determinar la crisis del sistema financiero en el año 2007, véase SOROS G., *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*, Taurus Pensamiento, Madrid, 2008, pp. 15-17.

<sup>438</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2008*, p. 15. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/08/inf2008.pdf>

<sup>439</sup> GUZMÁN ZAPATER, R., “Lecciones de la crisis: la perspectiva del FMI”, XXXI *Jornadas de Estudio. La regulación de los mercados (II): Ordenación bancaria*, Madrid, 2010, p. 381. Al respecto de la importancia de la confianza en el mercado financiero ESTELLA explica el carácter circular de lo que él denomina “cadena de confianza”. Señala el autor que “*si uno [de los actores del mercado financiero] deja de confiar en los demás, o si los demás dejan de confiar en uno de ellos, la cadena se rompe. Da igual en realidad por donde venga el fallo. En este juego, los ciudadanos (que piden prestado)*

el FMI afirmando que *“la crisis financiera que estalló en agosto de 2007 tras el colapso del mercado de hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos entró en septiembre de 2008 en una nueva fase agitada que ha dañado gravemente la confianza en las instituciones y mercados financieros mundiales. Y lo que es más dramático, la creciente preocupación por la insolvencia ha provocado una serie de quiebras en cascada, fusiones obligatorias e intervenciones públicas en Estados Unidos y Europa occidental, lo que ha transformado drásticamente el panorama financiero”*<sup>440</sup>.

Tal y como ha quedado expuesto en el epígrafe anterior, a pesar de que desde distintas instancias nacionales e internacionales advertían, sin gran alarma, los desequilibrios o turbulencias que se estaban produciendo en el sistema financiero a nivel global, se puede deducir que no se esperaban las consecuencias tan graves que ha tenido la crisis. Es decir, aun cuando se fueron identificando por parte de distintas instancias los desequilibrios que presentaban la economía de algunos países a nivel internacional, en absoluto se esperaba una crisis tan profunda como la que se ha vivido. No fue hasta el año 2007 – previo al momento desencadenante de la crisis– cuando empezaron a identificarse los riesgos financieros existentes que finalmente llevaron a la situación a la que ahora nos referimos.

De este modo, el Banco de España señala que *“el contexto macroeconómico benigno y de reducida volatilidad que caracterizó la economía mundial en los años inmediatamente anteriores al inicio de la crisis [...] había*

---

*confían en que las instituciones financieras funcionan de manera correcta porque, a su vez, confían en que los supervisores de los mercados financieros realizan correctamente su función. A su vez, las instituciones financieras (que se prestan entre ellas y prestan a los ciudadanos) confían entre ellas, porque a su vez confían en la eficacia de los supervisores. También confían en que los ciudadanos devolverán el dinero prestado. En realidad, esta “cadena” funciona como un auténtico castillo de naipes (“house of cards”). Si una carta se viene abajo, el resto de la estructura colapsa también. Hay que recordar que la expresión “castillo de naipes” no solamente denota esta situación (la estrecha relación que existe entre todas las piezas de una maquinaria) sino también, y sobre todo, lo endeble de una determinada estructura: basta con que falle una pieza, para que todo el resto se venga abajo”.* ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo de supervisión y regulación financiera”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, nº1, 2018, p. 5.

<sup>440</sup> FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, octubre, 2008, p. 1.

dado lugar a una situación de infravaloración del riesgo<sup>441</sup>. En el mismo sentido se pronuncia URÍA FERNÁNDEZ, el cual pone de manifiesto que “*el diagnóstico inicial de la crisis financiera iniciada en el verano de 2007 fue seguramente equivocado al entender [...] que se trataba de problemas transitorios de liquidez derivados de la incertidumbre sobre el grado en que los balances de los bancos en todo el mundo habían quedado afectados (directamente o a través de distintos tipos de vehículos con los que los bancos tenían relaciones igualmente diversas) por la adquisición de instrumentos financieros que, en alguna medida, llevaban aparejada una exposición a las hipotecas subprime norteamericanas*”<sup>442</sup>.

Nos parece adecuado ahora contextualizar la situación en la que se encontraba la economía a nivel mundial y las principales causas de la crisis internacional. Dado que sobre la materia existe una abundante doctrina y se ha escrito desde diversas instituciones y también sectores, sobre todo desde un plano económico, haremos referencia a la evolución de la crisis a nivel internacional sin ánimo de profundizar en este punto, algo que se escapa de la pretensión de este trabajo. Pero sí nos parece necesario detenernos brevemente en ello a fin de poner en contexto la situación ante la que se encontraban el sistema financiero a nivel internacional a partir del año 2007.

En primer lugar, partiremos de la idea, sin dejar de lado otros factores, de que la crisis a nivel internacional tuvo como origen los créditos o hipotecas *subprime*<sup>443</sup> (por ser la mayoría de ellos de carácter hipotecario) concedidos en Estados Unidos durante los años anteriores a la crisis<sup>444</sup>. Señala ARIAS que “*si*

---

<sup>441</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2008*, cit., p. 16.

<sup>442</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “La política legislativa y sus fases”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015, p. 83.

<sup>443</sup> Expone el Informe sobre la crisis financiera y bancaria del Banco de España que con dichas hipotecas *subprime*, se hace referencia a “*hipotecas concedidas a prestatarios con calificación crediticia baja y que, durante la fase alcista, se concedieron en muchos casos con condiciones que incrementaban el riesgo (tipos de interés iniciales inferiores a los de mercado e importes elevados en relación con la renta de los prestatarios)*”. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 67.

<sup>444</sup> Si bien dichas hipotecas *subprime* no son el único elemento desencadenante de la crisis bancaria a nivel mundial, pero sí se pueden definir como el detonante principal por el que se produjo la caída del sector financiero y la pérdida de confianza hacia el mismo que generó la situación que nos ha traído hasta la actualidad. Aunque partimos de la idea de que la crisis tuvo su origen en las hipotecas *subprime*, es necesario indicar que

*las hipotecas subprime fueron un desastre absoluto fue debido a que, habiendo representado una ampliación de los beneficios temporales de la desregulación y la innovación financiera a grandes grupos sociales, «carecían de la clase de instituciones de gestión del riesgo necesarias para prestar apoyo y supervisara una maquinaria financiera cada vez más compleja»<sup>445</sup>.*

En efecto, encontramos una primera etapa en la que las pérdidas de los préstamos hipotecarios de alto riesgo se transformaron en tensiones financieras generalizadas. Al respecto señala el Banco de Pagos Internacionales (en lo sucesivo, BPI) que *“lo que inicialmente aparentaba ser un problema limitado a una pequeña parte del sistema financiero estadounidense [...] se extendió con rapidez, a medida que las complejas interrelaciones entre los mercados crediticios [...] y de financiación [...] iban traduciéndose de forma creciente en tensiones sistémicas en el sector financiero”<sup>446</sup>*. Es decir, la crisis de las hipotecas de alto riesgo que estalló en 2007 pronto se transformó en una crisis crediticia que sacudió fuertemente a las instituciones financieras en Estados Unidos y Europa<sup>447</sup>.

Durante la época previa a la crisis, los Bancos estadounidenses daban hipotecas con facilidad a personas que no reunían los requisitos necesarios para garantizar la devolución de las mismas, con un perfil de riesgo elevado y a un tipo de interés muy bajo. Es decir, durante los años precedentes a la crisis, se concedieron créditos a personas con dudosa solvencia a intereses bajos, lo que supuso un riesgo para las entidades que quedaron en una posición vulnerable.

---

las causas de la crisis se pueden enmarcar bajo diversos factores: el exceso de liquidez producido durante los años de expansión, la facilidad de la concesión de los créditos, el crecimiento del endeudamiento, políticas monetarias demasiado laxas, la desregulación que permitió fabricar productos nuevos y venderlos con pocas trabas; la excesiva e incontrolada asunción de riesgos por parte de las entidades financieras... TAJADURA GARRIDO, C., “El sistema financiero español tras la crisis; menor en tamaño, más seguro y menos rentable”, *Análisis Financiero*, nº127, Instituto Español de Analistas Financieros, Fundación de Estudios Financieros, 2015, p. 5.

<sup>445</sup> ARIAS, X.C. “La crisis de 2008 y la naturaleza de la política económica”, *Documentos de Trabajo*, nº04/09, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad Alcalá de Henares, 2009, p. 28. Toma como referencia el autor a SHILLER, R.J., *The Subprime Solution*, Princeton University Press, 2008.

<sup>446</sup> BPI, *79º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea, junio, 2009, p.19. Disponible en [http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009\\_es.pdf](http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009_es.pdf)

<sup>447</sup> FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, cit., p. 12.

Aunque, dicho tipo de hipotecas representaba un porcentaje moderadamente bajo del mercado hipotecario<sup>448</sup>, sus efectos se extendieron de forma rápida sobre la economía mundial.

En este sentido se pronunciaba el Gobernador del Banco de España indicando que *“el origen de este episodio se encuentra en el aumento de la morosidad de las hipotecas de alto riesgo de Estados Unidos, cuya singularidad radica en que han venido concediendo préstamos a individuos con historiales crediticios incompletos o, incluso, inexistentes, ilustrativos, en todo caso de un perfil de riesgo elevado. Unos préstamos que, además se han otorgado muchas veces en condiciones bastante laxas, de manera que han terminado colocando a las entidades americanas involucradas en una posición de elevada vulnerabilidad”*<sup>449</sup>.

A modo ilustrativo, podemos traer al texto lo expuesto por el FMI en la edición de Perspectivas de la economía mundial de octubre de 2008 donde señala que *“para septiembre de 2008, los bancos habían declarado \$518.000 millones en pérdidas derivadas de su exposición a hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos e inversiones afines; el grueso de esa suma recayó en bancos estadounidenses y europeos. Asimismo, el sector bancario captó \$364.000 millones en capital nuevo. Comparativamente, las pérdidas derivadas de préstamos y títulos afines originados en Estados Unidos se calculan ahora en \$1,4 billones, de los cuales entre \$640.000 millones y \$735.000 millones corresponderían al sector bancario”*<sup>450</sup>.

De esta forma, a partir del verano de 2007 el aumento de la morosidad de dichas hipotecas da lugar a que se produzcan importantes pérdidas en muchas instituciones financieras y provocando la quiebra de distintas entidades. La crisis

---

<sup>448</sup> Dichas hipotecas representaban a mediados de 2007 el 13% de la totalidad de los créditos hipotecarios de Estados Unidos. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 67.

<sup>449</sup> Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso el 18 de septiembre de 2007. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/gobernador/ficheros/es/mfo180907.pdf>

<sup>450</sup> FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, cit., p. 8.

no tuvo efecto únicamente en Estados Unidos, sino que se extendió a otras economías a nivel internacional. Por supuesto, también afectó, a lo que a nosotros interesa, en el plano europeo.

En este sentido se pronuncia ARENILLAS LORENTE, el cual señala que aun cuando la crisis de las hipotecas *subprime* a las que ahora hacemos referencia comenzó como un fenómeno local, afectando en un primer momento a Estados Unidos, no tardó sin embargo en alcanzar una dimensión global, que afectó negativamente a los mercados financieros a nivel internacional<sup>451</sup>. También se pronuncia en el mismo sentido NUÑEZ RAMOS, indicando que *“lo que inicialmente era un fenómeno local, ligado a las exposiciones ante las denominadas hipotecas subprime en Estados Unidos, se ha transformado en la primera gran crisis del siglo XXI”*<sup>452</sup>.

A ello, hay que sumarle, como detonante final para que se produjera el pánico en el sistema, la caída del Banco de inversión Lehman Brother. Señala el BPI que con la caída de Lehman Brother *“lo que muchos pensaban que sería un año de inestabilidad relativamente manejable en los mercados acabó convirtiéndose en una auténtica crisis mundial”*<sup>453</sup>. Así, el 15 de septiembre de 2008, Lehman Brother se declara en quiebra, lo que provocó una total pérdida de confianza en el sistema, así como un aumento de los temores de los inversores<sup>454</sup>. Esta situación dio lugar a que el sistema financiero estadounidense llegara a encontrarse al borde del colapso, dándose un *“aumento súbito de las primas de riesgo en los mercados internacionales, una*

---

<sup>451</sup> ARENILLAS LORENTE, C., “Preservar la estabilidad financiera...”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>452</sup> NUÑEZ RAMOS, S., “La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilización financiera y estrategias de salida”, *Presupuesto y Gasto Público*, n°59, 2010, p. 23.

<sup>453</sup> BPI, *79º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, *cit.*, p. 27.

<sup>454</sup> Es necesario indicar que la quiebra de Lehman Brothers vino seguida de la nacionalización por parte del Gobierno estadounidense de la aseguradora American International Group. AIG, la mayor aseguradora en el momento a nivel mundial y la fusión de otro banco de inversión (Merrill Lynch & Co.) con un importante banco comercial (Bank of América). FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, *cit.*, p. 9.

*caída pronunciada de las cotizaciones bursátiles y un repunte muy intenso en la volatilidad*<sup>455</sup>.

Como hemos dicho, la situación que presentaba el sistema de Estados Unidos se contagió rápidamente a otros sistemas como resultado de la globalización de los flujos financieros y de inversión que daba lugar a una elevada integración e interconexión entre las entidades financieras. *“Repentinamente, en un entorno de creciente confusión en los mercados, un grupo cada vez más numeroso de instituciones financieras afrontaba riesgos de impago. La crisis de confianza resultante se propagó rápidamente por mercados y países, evidenciando la necesidad de que las intervenciones públicas iniciales de apoyo a la liquidez se transformaran en iniciativas de mayor calado, incluida la recapitalización en todo el sistema bancario*<sup>456</sup>. Es decir, Gobiernos y de los Bancos Centrales de los países afectados hubiera que tomar medidas urgentes con el fin de reconstruir el sistema financiero y dotarlo de unas garantías que reestablecieran la confianza y, en consecuencia, la estabilidad al mismo<sup>457</sup>.

En conclusión, podemos afirmar que la crisis bancaria a nivel internacional se encuadra en una pérdida de confianza total en el sistema financiero y crediticio, dando lugar a que se pierda la credibilidad en el mismo. Esto se traduce en la caída de entidades de diferentes países, la toma de decisiones y puesta en marcha de medidas para hacer frente a la situación de forma urgente. Las decisiones y medidas tomadas fueron muy heterogéneas a nivel global, lo que ha tenido como resultado una lenta recuperación, según el territorio y las medidas tomadas, en la que sin duda, Europa y España han ido avanzando progresivamente a base de golpes.

### **1.3. LA CRISIS EN EUROPA**

Aun cuando la crisis financiera se presentó a nivel internacional y afectó a todas las regiones del mundo de alguna forma, no tuvo los mismos efectos en

---

<sup>455</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 69.

<sup>456</sup> BPI, *79º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, cit., p. 27.

<sup>457</sup> En relación con las actuaciones que se tuvieron que llevar a cabo, véase BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., pp. 70-71.

todas ellas, siendo Europa y Estados Unidos las regiones más afectadas por las consecuencias de la misma<sup>458</sup>.

En lo referente a Europa, aun cuando será tratado de un modo más amplio en el Capítulo siguiente dedicado a la Unión Bancaria construida en la eurozona con el fin de dar respuesta a todos los desequilibrios acaecidos en el sistema financiero europeo como consecuencia de la crisis, nos parece adecuado avanzar una serie de claves sobre la de la situación vivida en el continente y las causas que propiciaron la crisis financiera en la Unión Europea y dieron lugar a la Unión Bancaria a la que hemos aludido.

De este modo, habría que diferenciar dos situaciones que propiciaron el deterioro de la estabilidad financiera y que fueron desencadenantes de la situación de crisis financiera vivida en Europa, la cual afectó de diferente forma a los distintos Estados miembros de la Unión Europea<sup>459</sup>.

No obstante, en origen, la crisis europea vino caracterizada por la inestabilidad causada en el sistema financiero europeo como resultado de la pérdida de confianza<sup>460</sup> derivada de la crisis en Estados Unidos, debido al carácter globalizado de la actividad. Es decir, se dio en Europa en primer lugar una crisis financiera caracterizada por los elementos que determinaban la crisis vivida en Estados Unidos, debido a que en gran medida ella venía provocada por esta situación. Al respecto señala el Informe Anual de 2012 del Banco de España que la crisis del mercado hipotecario *subprime* en Estados Unidos a partir del verano de 2007 y, sobre todo, la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 desencadenaron un proceso de profunda reevaluación de los riesgos financieros. La recesión global que acompañó a la crisis financiera afectó de

---

<sup>458</sup> BERMEJO GARCÍA, R. “La crisis financiera internacional...”, *op. cit.*, p.63.

<sup>459</sup> Al respecto, VIDAL- FONCH, plantea una crisis europea producida en “*dos oleadas*”, poniendo de manifiesto la diferencia entre estas dos fases. VIDAL-FOLCH, X., “Europa tras la crisis: ¿Gobierno económico común o dispersión nacional?”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010, p. 287-289.

<sup>460</sup> MARTÍN HEREDERO Y CORTINA GARCÍA la califican como “*una crisis de confianza en todos los órdenes sin precedentes en la historia reciente*”. MARTÍN HEREDERO, D. y CORTINA GARCÍA, A., “La crisis de la deuda soberana europea: una visión general”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, p. 95.

manera importante, aunque desigual, a las economías de la zona euro y debilitó la calidad de los activos de sus bancos<sup>461</sup>. Por su parte el Banco Central Europeo en el Informe Anual elaborado en 2008 ponía de manifiesto que “en el 2008, las tensiones registradas en el sistema financiero de la zona del euro, que se desencadenaron en el 2007 como consecuencia de las pérdidas experimentadas por instituciones financieras en todo el mundo en relación con valores respaldados por hipotecas de alto riesgo (subprime) de Estados Unidos, se intensificaron”<sup>462</sup>. Señala el Informe Anual del Banco de España de 2012 que “se generó, de este modo, una creciente asimetría entre las economías de la UEM. El sobreendeudamiento privado, las vulnerabilidades de los sistemas bancarios, los problemas de sostenibilidad de las cuentas públicas, la excesiva dependencia del ahorro exterior, las pérdidas de competitividad y unas pobres perspectivas de crecimiento afectaron en mayor o menor medida a varios de los Estados miembros y tendieron, además, a retroalimentarse entre sí y a contagiarse desde unas economías del área a otras, generando espirales desestabilizadoras”<sup>463</sup>.

Consecuencia de ello, en Europa se dieron importantes desequilibrios macroeconómicos y financieros como efecto y sumados a las consecuencias que también afectaron a la zona europea derivados de la crisis internacional. Ello tuvo como resultado un deterioro en las finanzas, dando lugar a una verdadera crisis de riesgo soberano y bancario. Lo aquí expuesto se deduce del Informe Anual de 2012<sup>464</sup>, emitido por el Banco de España en el que determina que a partir del verano de 2007 la crisis empezó a materializarse a partir de la crisis de las hipotecas *subprime* surgidas en Estados Unidos, lo que afectó a la economía de los distintos países de una u otra manera. Asimismo, se desprende del Informe que dicha crisis global tiene efectos en el sistema de la Unión y

---

<sup>461</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2012*, p. 38. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/12/Fich/inf2012.pdf>

<sup>462</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2008*, p. 170. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2008es.pdf?ce875d44ad24808875ae382cc73fddc5>

<sup>463</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2012*, *loc. cit.*

<sup>464</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2012*, *cit.*, p. 37.

evoluciona en una crisis de deuda soberana y riesgo soberano a la que ha tenido que se ha venido haciendo frente en estos últimos años.

En este sentido, señala MALO DE MOLINA que *“la crisis financiera internacional, sin embargo, ha terminado desembocando, como es bien sabido, en una grave crisis de deuda soberana en la zona del euro y con ella han emergido fragilidades de entidad en el proyecto que han llegado al punto de suscitar especulaciones por parte de algunos analistas sobre la posibilidad de que algún país pudiera verse en la tesitura de tener que abandonar la moneda única”*<sup>465</sup>.

Pone de manifiesto el Informe sobre la crisis financiera y Bancaria realizada por el Banco de España que se llegó a una situación, a causa de la desconfianza generada a partir de 2009 como consecuencia de la crisis griega, en la que se dieron importantes desequilibrios macroeconómicos y financieros durante la expansión, en concreto, *“finanzas públicas, endeudamiento privado y del sector inmobiliario, exposición del sistema financiero a ambos o pérdida de competitividad de las economías”*<sup>466</sup>.

---

<sup>465</sup> MALO DE MOLINA, J.L., “La crisis y la insuficiencia de la arquitectura institucional de la moneda única”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, (ejemplar dedicado a: Euro y crisis económica)*, nº863, 2011, p. 21.

<sup>466</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 72.

La crisis griega<sup>467</sup> pronto produjo un contagio<sup>468</sup> en otros sistemas de Europa, entre los que destacan Irlanda<sup>469</sup>, Portugal<sup>470</sup>, Italia y España<sup>471</sup>. Así lo pone de manifiesto el Informe sobre la crisis financiera y bancaria del Banco de España, el cual señala que *“las tensiones [en Europa] se produjeron como consecuencia de la crisis fiscal griega, que se extendió inicialmente a la deuda soberana de las economías que se percibían en una situación de mayor vulnerabilidad fiscal, financiera o con peores perspectivas de crecimiento económico”*<sup>472</sup>.

Como consecuencia de la situación, distintos países se vieron obligados a solicitar apoyo financiero a instancias europeas e internacionales. Dichas ayudas tenían como *objetivo “restablecer la salud macroeconómica o financiera de los Estados miembros y devolverles la capacidad de cumplir con sus obligaciones con el sector público (zona del euro) y con la balanza de pagos*

---

<sup>467</sup> Se realiza un breve análisis muy sistemático y claro sobre la crisis griega y las medidas tomadas al respecto por la Unión Europea en MARTÍN HEREDERO, D. y CORTINA GARCÍA, A., “La crisis de la deuda soberana europea...”, *op. cit.* pp. 100-101. También se lleva a cabo un análisis de la crisis griega de una forma más extensa en GARCÍA PASCUAL, A. y GHEZZI, P., “La crisis griega: un problema fiscal”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, pp. 107-118.

<sup>468</sup> Sobre el término “contagio” utilizado en términos económicos y financieros véase TORIBIO, J.J., “El contagio económico y financiero: conceptos básicos”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, pp. 29-37.

<sup>469</sup> Sobre la crisis bancaria irlandesa, DE LA TORRE, I., “La crisis bancaria irlandesa”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, pp. 119-129; y VEGA SERRANO, J.M., “La crisis bancaria irlandesa”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº3007, 2011, pp. 29-37.

<sup>470</sup> Sobre la crisis de Portugal, MARTÍNEZ CAMPUZANO, J.M., “La crisis de Portugal”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, pp. 131-142.

<sup>471</sup> MARTÍN HEREDERO Y CORTINA GARCÍA ponen de manifiesto que *“en octubre de 2009 una fuerte revisión del estado de las cuentas públicas en Grecia desencadenó una pérdida de confianza, que se contagió a otros países con situaciones fiscales relativamente débiles y que desembocaron en lo que podemos llamar la crisis soberana de mayo de 2010”*, en MARTÍN HEREDERO, D. y CORTINA GARCÍA, A., “La crisis de la deuda soberana europea”, *op. cit.*, p. 98.

<sup>472</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, *cit.*, p. 72.

(fuera de la zona del euro)”<sup>473</sup>. A modo ilustrativo podemos señalar que se aprueba en mayo del año 2010 un paquete de apoyo financiero a Grecia que ascendía a la cantidad de 110 mm de euros, mediante un programa de préstamos bilaterales por parte de países de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea y el FMI. A cambio, Grecia tenía que adoptar un programa de ajuste económico muy ambicioso<sup>474</sup>. En 2012 hubo que introducir un segundo paquete de ayudas llegando el desembolso a 226,5 mm de euros, más del 100% del PIB de Grecia<sup>475</sup>. Otro caso que destacar es el de Irlanda, la asistencia financiera por parte de las instituciones europeas y el FMI ascendió a 85 mm de euros en noviembre de 2010<sup>476</sup>. España, como se verá en el epígrafe siguiente, también contó con apoyo financiero para reforzar la estabilidad en el sector.

Es preciso insistir en la idea de que en Europa se dio una verdadera crisis de deuda soberana agravada por la inestabilidad producida a nivel internacional tras lo ocurrido en Estados Unidos que afectó negativamente también, como señalamos, a la situación económica en Europa<sup>477</sup>. La situación de inestabilidad tuvo como resultado una crisis de deuda soberana en el marco europeo a partir del año 2010, en la que los distintos países sufrieron un gran endeudamiento con el fin de llevar a cabo medidas para estabilizar sus propios sistemas. En concreto, fue a comienzos de mayo de 2010 cuando los diferenciales de la deuda soberana de algunos países de la zona del euro con respecto al bono alemán

---

<sup>473</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Ayudas financieras de los países con dificultades”, *Informe especial nº18/2015*, enero, 2016, p. 11. Disponible en [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_18/SR\\_CRISIS\\_SUPPORT\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_ES.pdf)

<sup>474</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2010*, p. 18. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/10/Fich/inf2010.pdf>

<sup>475</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 74.

<sup>476</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico*, noviembre, 2010, p. 24. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/10/Nov/Fich/be1011.pdf>

<sup>477</sup> Afirman FERNÁNDEZ DE LIS Y JIMÉNEZ GONZÁLEZ-ANLEO que “la crisis desatada en el verano de 2007, agravada por la caída de Lehman un año después, supuso el peor shock posible para la Eurozona”. FERNÁNDEZ DE LIS, S. y JIMÉNEZ GONZÁLEZ-ANLEO, M., “El riesgo soberano en la zona euro: una problemática particular”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, p. 66.

alcanzaron niveles nunca vistos desde la introducción del euro<sup>478</sup>. Señala el Informe sobre la Crisis elaborado por el Banco de España que “*los diferenciales soberanos a diez años con respecto a Alemania alcanzan un pico en noviembre de 2011, en el que se llega puntualmente a niveles de 189 pb en Francia, 560 pb en Italia, 485 pb en España y 360 pb en Bélgica*”<sup>479</sup>. En efecto, durante el año 2011 se intensificó la crisis de la deuda soberana en la Unión y su impacto en el sector bancario, aumentando los riesgos para la estabilidad financiera de la zona euro<sup>480</sup>.

Como se verá en el Capítulo siguiente, la crisis afectó, en primera línea, al sistema bancario, dando lugar a situaciones de dificultad para entidades muy significativas en distintos Estados miembros de la Unión, lo que obligó a los Estados a llevar a cabo un rescate de dichas entidades. Es decir, con el objetivo de hacer frente a los efectos de la crisis en Europa los Estados Miembros tuvieron que inyectar importantes cantidades de capital en diversas entidades de crédito.

Se produce en Europa un grave círculo vicioso entre el riesgo bancario y el riesgo soberano<sup>481</sup>. Así lo señalan FERNÁNDEZ DE LIS y GONZÁLEZ ANLEO, determinando que “*crisis bancaria y crisis de deuda soberana se realimentaban en una espiral sumamente peligrosa*”<sup>482</sup>, en el mismo sentido se pronuncia CARRASCOSA MORALES, indicando que la conexión entre el riesgo

---

<sup>478</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2010*, Banco Central Europeo, p. 23. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2010es.pdf?73bb2367c660d45378b5d2dfe20a7a88>

<sup>479</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 74.

<sup>480</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2011*, Banco Central Europeo, p. 8. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2011es.pdf?cf2da8fe4fd469d77a41b2e5a2e7a012>

<sup>481</sup> El Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España elaborado por el Banco de España lleva a cabo una triple distinción, haciendo alusión a una interacción muy intensa entre tres riesgos “*soberano, bancario y macroeconómico*”. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 72.

<sup>482</sup> FERNÁNDEZ DE LIS, S. y JIMÉNEZ GONZÁLEZ-ANLEO, M., “El riesgo soberano en la zona euro:...” , *loc. cit.*

bancario y soberano genera en el plano de varias economías europeas un círculo vicioso letal para muchas de ellas<sup>483</sup>.

Por todo lo expuesto, es preciso afirmar que la Unión no contaba con los mecanismos suficientes para hacer frente a una crisis como la que atravesaba, lo que se tradujo a partir del año 2012 –como veremos en el Capítulo siguiente– en un esfuerzo por parte de las instituciones europeas en tomar medidas, regular y establecer mecanismos adecuados para dar una respuesta coordinada y efectiva a las dificultades aparecidas en el sistema.

A ello hay que sumarle que la Unión Europea no contaba en el momento que comienza la crisis con un marco institucional suficientemente desarrollado para hacer frente a la situación de desequilibrios ni a los problemas derivados de la misma. En este sentido se pronuncia ESCOLANO, indicando que la crisis de deuda que da comienzo a partir del año 2010 con el caso de la crisis griega *“ha vuelto a plantear las dudas –que ya existían desde los inicios de la UEM– sobre la existencia de errores fundamentales de diseño en la arquitectura de la UEM”*<sup>484</sup>.

En el mismo sentido se pronuncian MARTÍN HEREDERO y CORTINA GARCÍA, poniendo de manifiesto que *“aunque los críticos de la Eurozona ya se encargaron de subrayar en su día las deficiencias en el diseño de la Unión Económica y Monetaria y los problemas que de ello se podrían derivar, la crisis de la deuda soberana europea ha sorprendido a los mercados, que hasta 2009 apenas discriminaban la calidad crediticia de los estados participantes. Y también han sorprendido a las autoridades económicas y monetarias, que se han visto obligadas a adoptar una sucesión de medidas extraordinarias, algunas de*

---

<sup>483</sup> CARRASCOSA MORALES, A., “El riesgo soberano y la nueva regulación financiera”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, p. 49. De este modo, el autor lleva a cabo un análisis en este trabajo sobre cómo afecta el riesgo soberano al bancario, así como un análisis, en sentido contrario, del impacto del riesgo bancario sobre el soberano.

<sup>484</sup> ESCOLANO, R., “La arquitectura financiera europea: del Tratado de Maastricht a la realidad actual”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, p. 88.

*ellas impensables hasta hace unos meses*<sup>485</sup>. Señalan estos autores que “*la crisis actual ha puesto de manifiesto las deficiencias tanto en el diseño como en la aplicación del este marco institucional*” y siguen exponiendo que “*la UEM tampoco contaba [...] con las herramientas de gestión adecuadas para hacer frente a la prevención y resolución de crisis de deuda soberana*”<sup>486</sup>.

Por ello, la situación de crisis, sumada a la fragmentación del mercado europeo y a la inexistencia de un marco institucional que pudiera hacer frente a la situación, se tradujo a partir del año 2012 en un esfuerzo por parte de las instituciones europeas en tomar medidas, regular y establecer mecanismos adecuados para que se dé una respuesta coordinada y efectiva a las dificultades aparecidas en el sistema.

En efecto, esta situación dio como resultado el establecimiento de las bases para crear una Unión Bancaria, con un código normativo único y una serie de organismos creados a nivel europeo con el fin de llevar a cabo de forma efectiva una regulación adecuada sobre el sistema, así como una supervisión única a las entidades que operan bajo el marco de la Unión Bancaria y establecer mecanismos de resolución adecuados para garantizar que, en el caso de que una entidad se encuentre en un estado de inviabilidad, se lleve a cabo su resolución de forma ordenada sin que esto afecte al conjunto del sistema y evitando de este modo los contagios producidos en la etapa inicial de la crisis.

#### **1.4. ESPAÑA ANTE LA CRISIS: LAS PARTICULARIDADES DE LA CRISIS FINANCIERA ESPAÑOLA**

Como se ha visto, el inicio de la crisis financiera a nivel internacional lo debemos enmarcar en el plano de la crisis de las hipotecas *subprime*, que como situación detonante tuvo específicamente la caída de Lehman Brothers en Estados Unidos. Además, a ello, hemos de sumarle, como hemos señalado, a nivel europeo, la crisis de deuda soberana que afectaba a los países de la Unión

---

<sup>485</sup> MARTÍN HEREDERO, D. y CORTINA GARCÍA, A., “La crisis de la deuda soberana europea...”, *loc. cit.*

<sup>486</sup> *Ídem.*

Europea, la cual tuvo repercusiones negativas para el sistema financiero de varias de las economías europeas en mayor o menor medida.

En este punto, vamos a concretar ahora las causas que propiciaron la situación de crisis financiera vivida en concreto en nuestro país. Está claro que los factores que propiciaron la situación de crisis tanto a nivel internacional como europeo afectaron directamente a la economía española<sup>487</sup>. No obstante, podemos afirmar que, en España, la crisis financiera tuvo a su vez unos matices propios<sup>488</sup>, caracterizados principalmente por el crecimiento del endeudamiento y de la burbuja inmobiliaria. Es decir, la crisis española no sólo se vio afectada por el estallido de la crisis a nivel internacional o la crisis de deuda soberana a nivel europeo, sino que además la situación de dificultad en España se agudiza por otros factores que llevaron a la situación vivida en estos últimos años en nuestro país<sup>489</sup>.

Como hemos tenido ocasión de ver, a partir de los años 94-95 la economía española se vio inmersa en un crecimiento constante, dándose unos años

---

<sup>487</sup> Sin duda alguna la crisis de deuda soberana vivida en Europa afectó de forma más directa al sistema financiero español que los acontecimientos que tuvieron lugar en Estados Unidos, que, si bien fueron desencadenante del colapso de los sistemas, tuvieron una incidencia menos directa en España. Así se pone de manifiesto en el Informe de Estabilidad Financiera del Banco de España de noviembre de 2008, en el que se establece que *“si bien las entidades españolas no se han visto directamente afectadas por la crisis del mercado subprime estadounidense, han de afrontar, no obstante, como las de otros sistemas bancarios, las dificultades asociadas a la peor coyuntura económica y al endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados mayoristas”*. BANCO DE ESPAÑA, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre, 2008, p. 11. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/08/Fic/IEF200811.pdf>. En el mismo sentido se pronuncia el Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, donde se pone de manifiesto que *“las primeras tensiones financieras globales a partir de 2007 afectaron relativamente poco a las entidades de crédito españolas como consecuencia de la ausencia de exposiciones significativas a los productos estructurados originados en Estados Unidos”*. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 87. También MAUDOS señala que *“la exposición directa [del sistema bancario español] a los productos subprime americanos era marginal”*. MAUDOS, J., “El impacto de la crisis en los bancos españoles: 2007-2010”, *Cuadernos de Información Económica*, nº222, 2011, p. 87.

<sup>488</sup> TAJADURA GARRIDO, C., “El sistema financiero español tras la crisis...”, op. cit., p. 6.

<sup>489</sup> Para un estudio más detallado del tema véase ORTEGA, E. y PEÑALOSA, J., “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”, *Documentos Ocasionales*, nº1201, Banco de España, 2012.

significativos de bonanza en nuestra economía. Es decir, en el momento en el que estalla la crisis, España venía de una larga etapa expansiva de más de diez años. Es a partir de mediados del año 2007 cuando empieza a producirse una desaceleración económica<sup>490</sup>. Y, concretamente, es a partir de mediados de 2008<sup>491</sup> cuando la economía española entra en una situación de recesión más intensa que la que se había podido prever<sup>492</sup>, debido a diversos factores que propiciaron fuertes desequilibrios económicos y financieros en nuestro país que dieron como resultado continuadas pérdidas que acabaron con el ciclo de crecimiento económico que había experimentado nuestra economía durante los años precedentes. Con el fin de entender en términos económicos y numéricos la situación de recesión vivida en España a partir de mediados del año 2008, puede verse los datos que presenta el Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, donde se lleva a cabo un análisis de la primera etapa de la crisis, en concreto durante los años 2008 y 2009. Señala el Informe del Banco de España que, durante los primeros años de crisis, el PIB real se contrajo un 4,6% y se perdieron más de 1,5 millones de puestos de trabajo, la tasa de paro se elevó hasta el 18,7%<sup>493</sup>.

El Banco de España en su Informe Anual de 2008 señala que esta desaceleración económica *“inicialmente se presentaba como la consecuencia natural de la propia maduración de un ciclo dilatado e intenso, aunque*

---

<sup>490</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 78-79.

<sup>491</sup> Tal y como se pone de manifiesto en el Informe Anual del Banco de España de 2008, fue a partir del año 2007 cuando en España se empieza a experimentar una desaceleración en la actividad de la economía española dando lugar a los números negativos registrados a partir de 2008. BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2008, cit.*, p. 31. A pesar de la situación de desaceleración que presenta la economía española a partir de mediados de 2007, el balance del año 2007 fue de crecimiento, creciendo el PIB un 3,8% con respecto al año anterior. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 78.

<sup>492</sup> En efecto, las previsiones elaboradas por distintas instituciones apuntaban a que el crecimiento de la economía española se ralentizaría, pero en absoluto se vaticinaba la intensidad de la desaceleración económica. Por ejemplo, FMI, *Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. La vivienda y el ciclo económico*, abril, 2008; OCDE, *Economic Outlook*, nº83, junio, 2008; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008*, junio, 2009.

<sup>493</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, pp. 78-83.

posteriormente también se [vio] influida por el episodio de turbulencias en los mercados financieros internacionales y muestra una desaceleración más pronunciada<sup>494</sup>.

Al respecto, ESTRADA, JIMENO y MALO DE MOLINA ponen de manifiesto que *“el crecimiento experimentado por la economía española durante el período 1999-2007 estaba fundado en unas bases que no se podían mantener indefinidamente”*<sup>495</sup>.

MAUDOS se refiere concretamente al sector bancario exponiendo que *“los problemas a los que se enfrenta [dicho sector] tienen su origen en los desequilibrios acumulados en la anterior etapa de expansión económica. En concreto, las raíces hay que buscarlas en la combinación de: a) abundancia de liquidez a la que tenía acceso la banca española en los mercados internacionales en un escenario de reducidos tipos de interés, b) acelerado crecimiento del endeudamiento, c) un elevado crecimiento del crédito bancario, muy por encima del aumento del PIB, d) una elevada concentración del riesgo en las actividades ligadas al sector de la construcción y promoción inmobiliaria; y e) una expansión acelerada de la capacidad instalada en términos de oficinas y empleo”*<sup>496</sup>.

Podemos afirmar que la fase expansiva de la economía española había acumulado diversos desequilibrios, si bien es cierto que principal causa de la crisis española fue el *“excesivo sesgo de la demanda interna hacia el consumo privado y la inversión en construcción, tanto de las empresas como de las familias, apoyándose en crecientes niveles de endeudamiento de estos dos agentes, traducido a su vez en un creciente déficit comercial y en la ampliación de las necesidades de financiación externa del país”*<sup>497</sup>.

---

<sup>494</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2008, cit.*, p. 24.

<sup>495</sup> ESTRADA, A., JIMENO, J.F. y MALO DE MOLINA, J.L., “La economía española en la UEM:...”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>496</sup> MAUDOS, J., “El impacto de la crisis en el sector bancario español”, *Cuadernos de Información Económica*, nº226, 2012, p. 156. Véase también MAUDOS, J., “La banca española ante la crisis financiera”, *Cim. Economía, Revista económica de Castilla-La Mancha, (ejemplar dedicado a: Problemática actual del sistema financiero)*, nº14, 2009, pp. 31-53.

<sup>497</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008*, junio, 2009, p. 8.

Debemos recordar que, durante el periodo de expansión económica vivida en España durante los años previos al estallido de la crisis se minimizaron las condiciones respecto a las concesiones de crédito al sector privado. Como vimos, esto produjo que se concedieran con gran facilidad créditos a hogares y empresas privadas con unas condiciones muy laxas y con un tipo de interés muy reducido, lo que produjo que las tasas de endeudamiento del sector privado aumentaran considerablemente a través de créditos. En efecto, no sólo las empresas demandaban financiación. A ello se le sumó la concesión de crédito a los hogares. Los hogares españoles en vez de aportar financiación a la economía, recursos al sistema financiero, los demandaban para seguir invirtiendo en vivienda y activos inmobiliarios. lo que dio lugar a que las instituciones financieras tuvieran que endeudarse frente al exterior a fin de seguir financiando la burbuja inmobiliaria<sup>498</sup>.

Fue a partir de mediados del año 2007 cuando comenzó a darse un progresivo endurecimiento de las condiciones de financiación, lo que dio lugar a que se redujeran los accesos a créditos por parte del sector privado<sup>499</sup>, lo que se tradujo en una situación de menor poder adquisitivo por parte de las familias y las empresas, dando lugar a una bajada del consumo, que afectó especialmente al sector inmobiliario.

De forma análoga, a la situación de facilidad de acceso al crédito por parte del sector privado al que hemos hecho alusión, debemos añadirle que el sector inmobiliario y de la construcción se encontraba en un momento de crecimiento incontrolado durante los años del crecimiento económico. Tal y como hemos visto, la financiación otorgada al sector privado fue en su mayor medida al dicho sector. Es decir, el sector inmobiliario fue el principal receptor de los referidos créditos, dado que la actividad del sector bancario se concentró

---

<sup>498</sup> FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., “Resumen ejecutivo”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., (Dir.), *La arquitectura institucional de la refundación del Euro*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº49, 2013, p. 18.

<sup>499</sup> Entre los años 2008 y 2011, el crédito otorgado al sector contempló una caída del 5,9%, lo que supuso 105,7 mm de euros. De este modo, el crédito siguió descendiendo durante los años 2011 a 2013, presentando un descenso en más de 324 mm de euros, presentando una caída del 19% durante estos dos años. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., pp. 88 y 156.

principalmente en dar créditos hipotecarios y créditos a las empresas inmobiliarias y de construcción.

En efecto, la inversión de la financiación concedida al sector privado se destinó en su mayor parte al mercado inmobiliario, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Esto produjo el aumento considerable de la demanda y la oferta en lo referido a la actividad inmobiliaria, debido la mayor parte de los créditos y por tanto las deudas estuvieron encaminadas a la compra o promoción de viviendas, por parte de las familias o empresas, lo que dio como resultado la burbuja inmobiliaria en nuestro país. Podemos afirmar que se dio una excesiva concentración de los recursos en la actividad inmobiliaria.

Ante esta situación, producido por el endurecimiento de las condiciones de financiación y por el deterioro de la confianza, a partir del año 2008 empezó a producirse un descenso de la demanda de la vivienda, dando como resultado un descenso significativo en la compraventa de inmuebles. Es decir, se puso fin a la etapa alcista que había presentado en los años previos a la crisis financiera en España la actividad inmobiliaria. Así, aunque la oferta fue descendiendo de una forma más gradual<sup>500</sup>, podemos afirmar que la demanda cayó de forma acelerada<sup>501</sup>, produciendo además una caída en el precio de los inmuebles<sup>502</sup>.

A la vez que comienza a reducirse la demanda y la oferta del sector inmobiliario se produce un descenso notable del empleo a causa de esta situación. Mientras que durante los años de expansión económica previas a la

---

<sup>500</sup> Tal y como pone de manifiesto el Informe sobre la crisis financiera y bancaria del Banco de España, podemos afirmar que durante los años 2008 y 2009 se siguieron construyendo y terminando las promociones de viviendas ya iniciadas durante los años previos a la crisis. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 83.

<sup>501</sup> La inversión de la vivienda retrocedió entre los años 2007 y 2010 en un 35%, de acuerdo con los datos expuestos en el Informe sobre la crisis financiera y bancaria, del mismo modo, en los años siguientes, el volumen de compraventa de inmuebles descendió hasta las 300.000 unidades para el año 2013, frente al millón de operaciones que se llevaron a cabo tanto durante el año 2005 como el año 2006. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, pp. 83 y 152.

<sup>502</sup> En un primer momento, el precio de la vivienda presentó una caída del 10% desde su nivel máximo, caída que aumentó en un 44% durante los años posteriores. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, pp. 82 y 154.

crisis el empleo había crecido de manera significativa –en gran medida debido a los puestos de trabajo generados fruto del crecimiento de la inversión realizada en el sector inmobiliario–, en el momento en el que la economía española empieza a decrecer y a presentar dificultades, también la tasa de desempleo crece, dado que una parte del empleo producido durante los años de bonanza fueron promovidos por el propio crecimiento de la actividad inmobiliaria. Así queda expuesto en el Informe sobre la crisis financiera y bancaria del Banco de España, el cual señala que “*el empleo en el sector de la construcción cayó en cerca de un millón de personas, con el consiguiente efecto de arrastre sobre el resto de la economía*”<sup>503</sup>.

Esta situación da lugar a que los hogares que habían adquirido créditos con distintas entidades financieras a no poder hacer frente a los mismos, dando lugar por tanto a un incremento del crédito dudoso. Este elevado nivel de morosidad impactó de forma grave en las entidades de crédito, a lo que hay que sumarle que, con la caída de los precios de las viviendas, los propios activos inmobiliarios no podían ser utilizados para garantizar dichos créditos.

Además, durante los primeros años de la crisis las empresas dedicadas al sector de la construcción siguieron construyendo y terminando las promociones que habían sido iniciadas de forma previa a la crisis. No obstante, debido a la situación descrita anteriormente, la venta de dichos inmuebles había descendido de manera notable, por lo que, tampoco las empresas a las que se le habían concedido créditos podían hacer frente a los mismos. Esto conllevó a un elevado grado de morosidad de las empresas a las que ahora nos referimos, lo que también afectó de manera notable a los balances de las entidades de crédito que habían concedido dichos préstamos<sup>504</sup>.

## **2. TOMA DE CONCIENCIA ANTE LA CRISIS FINANCIERA**

---

<sup>503</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 83.

<sup>504</sup> El crecimiento de las ratios de morosidad fue muy rápido, pasando del 0,8% en el año 2008 al 8% a finales de 2011. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 88.

Como se ha señalado anteriormente, la crisis afectó al sistema financiero internacional, impactando en la economía real de los países desarrollados y emergentes. En virtud de lo expuesto en este Capítulo podemos afirmar que la crisis financiera surgida a partir de 2007 resulta de la confluencia de una serie de factores diversos. En concreto, la reciente crisis internacional ha puesto de manifiesto que la insolvencia bancaria puede tener consecuencias muy negativas en la economía a nivel mundial, tanto para la sociedad como para los Estados.

El sector bancario es uno de los sectores más sensibles de la economía, dado su papel basilar. Señala el BPI que *“los bancos prestan servicios financieros esenciales en los ámbitos nacional e internacional a consumidores, empresas y sector público. Por ello, un sistema bancario sólido y resistente es fundamental para un crecimiento económico sostenible”*<sup>505</sup>. La crisis puso de manifiesto la necesidad de crear un marco que dote al sistema financiero de confianza, siendo la confianza, como indicamos, un factor esencial para el buen funcionamiento del sector bancario. En efecto, la pérdida de confianza en el sector financiero puede dar lugar da lugar al pánicos bancarios y retiradas de depósitos en masa. Esto a su vez puede producir un contagio rápido en otras entidades que operen en el sistema bancario.

A consecuencia de la crisis, los Estados tuvieron que poner en marcha estímulos fiscales y monetarios sin precedentes<sup>506</sup>. Estas no fueron las únicas medidas que fueron implementando los distintos Gobiernos. Se hizo necesario diseñar mecanismos que redujeran la probabilidad de que una crisis financiera como la que ha tenido lugar durante estos últimos diez años se repitiera<sup>507</sup>. En

---

<sup>505</sup> BPI, *81º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea, junio, 2011, p.73. Disponible en [https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011\\_es.pdf](https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011_es.pdf)

<sup>506</sup> HUERTAS, T.F., “Resolution and contagion”, *LSE Financial Markets Group Paper Series*, Special Paper, nº188, 2010, p. 7. En relación a las medidas de política monetarias de los bancos centrales y los planes de estímulo fiscal frente a la crisis económica véase LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera y derecho internacional”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº16, 2012, pp. 374-377.

<sup>507</sup> NOVALES CINCA, A., “Política Monetaria antes y después de la crisis financiera”, *Claves de la economía mundial*, nº1, 2010, p. 12.

efecto, la última crisis financiera global ha motivado un proceso de reforma profundo de los marcos regulatorios y de supervisión bancaria.

Como afirma DARNACULLETA I GARDELLA la fragmentación y diversidad de los sistemas regulatorios, frente al carácter global y sistémico de la actividad financiera llevó a cabo que para minimizar los efectos de la crisis fuera necesario *“lograr un nivel suficiente de armonización al nivel europeo e internacional capaz de cubrir los instrumentos y actividades que han escapado de las regulaciones necesarios y es necesario también articular un sistema mínimamente integrado y supranacional de supervisión”*<sup>508</sup>.

De esta forma, la crisis financiera tuvo respuestas de ámbito internacional, europeo y nacional. Si bien es cierto que, como hemos indicado, las primeras respuestas fueron principalmente en el ámbito nacional –debido al carácter urgente de la situación– desde distintos foros fueron dándose soluciones y tomándose medidas para mantener la estabilidad financiera y económica en los distintos niveles.

En lo que interesa a esta obra, hay que destacar la importancia que ha tenido la revisión de la política de resolución bancaria. La crisis bancaria puso de manifiesto la importancia de crear mecanismos de reestructuración y resolución bancaria ordenada –por las particularidades del sector– a fin de hacer frente a situaciones de crisis que pudieran surgir en las diferentes entidades bancarias. De esta forma se han ido desarrollando distintos instrumentos, herramientas y técnicas de resolución con el objetivo de que en caso de que se produzcan graves dificultades en una entidad estas puedan resolverse de forma rápida sin desestabilizar el sistema financiero o exponer al contribuyente al riesgo de pérdidas.

Corresponde ahora hacer un breve análisis de las respuestas dadas en el ámbito internacional ante la situación, así como hacer referencia a las principales

---

<sup>508</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Las respuestas de la Unión Europea a la crisis financiera global. Especial referencia a la nueva arquitectura europea de regulación y supervisión de los mercados financieros”, Deloitte en colaboración con CISS, marzo, 2012, p.39. Disponible en [http://www.ciiss.es/publico/deloitte/2012\\_62\\_a\\_039.pdf](http://www.ciiss.es/publico/deloitte/2012_62_a_039.pdf)

medidas tomadas en nuestro país ante la crisis. No incluiremos en este punto las soluciones adoptadas en el ámbito de la Unión Europea debido a que centraremos el Capítulo III en este tema, en concreto en la Unión Bancaria.

Del mismo modo, y centrándonos en el objeto de la presente Tesis, se llevará a cabo un breve análisis a modo enunciativo de la regulación surgida de la última crisis bancaria en nuestro país, centrada principalmente en el régimen de intervención respecto a la recuperación y resolución de las entidades que presentan graves dificultades, ante las que hay que llevar a cabo una intervención administrativa más fuerte e incisiva que la establecida en la regulación prudencial.

## **2.1. RESPUESTAS A LA CRISIS FINANCIERA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: LA IMPORTANCIA DE LOGRAR UNA REGULACIÓN ARMONIZADA**

El carácter global y sistémico de la crisis financiera puso de manifiesto la necesidad de fortalecer la coordinación y armonización de la regulación financiera a nivel internacional<sup>509</sup>. El marco regulatorio al inicio de la crisis estaba excesivamente fraccionado, por lo que resultaba ineficaz para afrontar la situación ante unos sistemas financieros altamente interconectados y globalizados<sup>510</sup>.

A pesar de que la actividad financiera está marcada por su carácter internacional, las principales respuestas fueron a nivel nacional<sup>511</sup>. LÓPEZ ESCUDERO señala que *“las medidas anticrisis fueron en su mayoría decididas por los Estados de conformidad con sus derechos internos y no por organizaciones o foros internacionales, ni por las autoridades económicas*

---

<sup>509</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria...”, *op. cit.*, p. 1365.

<sup>510</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico*, julio-agosto, 2009, p. 144. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/09/Jul/Ficheros/be0907.pdf>

<sup>511</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. y LEÑERO BOHORQUEZ, R., “Crisis financiera y crisis democrática: la regulación financiera internacional mediante las redes de supervisores”, en PERDICES HUERTOS, A.B., RECALDEL CASTELLS, J.A. y TIRADO, I., (Coord.), *Crisis y reforma del sistema financiero*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2015, p. 180.

*nacionales en aplicación de normas internacionales vinculantes jurídicamente. A lo sumo, estas medidas nacionales anticrisis han intentado ser coordinadas recurriendo a mecanismos de cooperación internacional básicos y primarios*<sup>512</sup>.

Pese a que las primeras respuestas a la crisis fueran dándose en el ámbito nacional, es posible afirmar la importancia de las instancias internacionales dado el carácter sistémico que adquirió la crisis. En este sentido DARNACULLETA I GARDELLA considera que los efectos de la crisis a nivel mundial han puesto de manifiesto la *“necesidad de lograr una regulación bancaria armonizada a nivel europeo y a nivel internacional”* dando como resultado *“un nuevo marco de regulación bancaria que se caracteriza por su marcada impronta supranacional”*<sup>513</sup>. A partir de la crisis a nivel global han sido diversos foros u organismos los que han ido impulsando respuestas para hacer frente a la crisis. Entre los distintos foros o órganos para la coordinación internacional de la regulación y la supervisión financiera destaca el papel del G-20, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés *Financial Stability Board*), el FMI y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Por su parte, SALVADOR ARMENDÁRIZ pone de manifiesto que la regulación financiera en el ámbito global o internacional encuentra la dificultad de *“la inexistencia de centros de decisión internacional para adoptar normas en sentido estricto”*. En este sentido la autora afirma que *“la ausencia de un poder público de ámbito global con autoridad y potestad para imponer respuestas en este ámbito de la actividad económica hace difícil pensar en un verdadero derecho global, stricto sensu, en la materia, por más que la integración de soluciones globales se esté imponiendo por la vía de la incorporación a los derechos nacionales –en el caso europeo, al derecho comunitario– de soluciones gestadas en instancias internacionales del más variado tipo”*<sup>514</sup>.

---

<sup>512</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera...”, *loc. cit.*

<sup>513</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria en el sistema de fuentes del Derecho”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 131-132.

<sup>514</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Novedades de la regulación bancaria”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad

Cabe destacar que los órganos internacionales a los que ahora nos referiremos no están dotados de potestad normativa, por lo que sus documentos no tienen carácter vinculante. Nos encontramos por tanto ante *soft law*<sup>515</sup> financiero cuya efectividad depende de su posterior incorporación al Derecho nacional<sup>516</sup> y al Derecho europeo<sup>517</sup>. No obstante, en el transcurso de la crisis los distintos organismos y foros han adquirido gran relevancia con relación a la coordinación de a nivel internacional de las acciones encaminadas a superar de forma exitosa los desequilibrios financieros.

En efecto, la globalidad de la crisis puso hizo imprescindible el trabajo de forma coordinada a nivel internacional. Dichos organismos, que han ido impulsando a lo largo de estos años políticas para hacer frente a la crisis, son principalmente instituciones o foros de coordinación o cooperación que han sido seguidas por los diferentes Estados y, como se verá, también por la Unión Europea. Es por ello que nos parece importante detenernos en este punto a conocer los distintos organismos y comités internacionales que promueven la regulación y supervisión en materia bancaria.

Las respuestas a la crisis financiera a nivel internacional han sido lideradas por el G-20<sup>518</sup>. Éste se erigió en la cumbre de Pittsburgh como el

---

de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 397. En el mismo sentido se pronunciaba en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria...”, *op. cit.*, pp. 1365-1366.

<sup>515</sup> SARMIENTO, D., “La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº28, 2006, pp. 221-266. También SARMIENTO, D., *El "soft law" administrativo: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor, Thomson Civitas, Navarra, 2008. LASTRA destaca el *soft law* como la técnica normativa más relevante en el desarrollo del derecho monetario y financiero a nivel internacional. LASTRA, R.M., *International Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 454.

<sup>516</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Novedades de la regulación bancaria”, *loc. cit.* y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “El riesgo sistémico en la regulación bancaria...”, *loc. cit.* De la misma forma lo expone LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera”, *op. cit.*, p. 404.

<sup>517</sup> Sobre la incorporación de los estándares internacionales al código normativo único europeo de regulación bancaria véase DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.*, pp. 170-172.

<sup>518</sup> Conformado por Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. España no es miembro del G-20, no obstante, nuestro país ha sido invitado a participar en este proceso en

principal foro encargado de coordinar las políticas internacionales contra la crisis. Afirma LÓPEZ ESCUDERO que el G-20 se convirtió en el “*foro central de coordinación de la respuesta a la crisis y de protección de la estabilidad financiera*”<sup>519</sup>. Como hemos indicado, el G-20 no tiene potestad para imponer respuestas o tomar decisiones en materia económica. No obstante, señala LÓPEZ ESCUDERO que a pesar de ser un “*foro informal sin capacidad decisoria*” tiene “*gran poder político para dar «instrucciones» a las organizaciones internacionales y comités intergubernamentales existentes en el ámbito económico, monetario y financiero*”<sup>520</sup>.

La principal respuesta del G-20 ante la crisis fue la creación del FSB como institución de referencia para la regulación financiera internacional. El FSB fue creado con el objetivo de desarrollar e implementar una política regulatoria y supervisora que fortalezca los sistemas financieros nacionales y asegure la estabilidad del sistema financiero global<sup>521</sup>. De esta forma, el FSB se convirtió en el órgano técnico del G-20. Las políticas acordadas por el FSB no son legalmente vinculantes, actuando el mismo como un organismo de coordinación a fin de impulsar la agenda política para fortalecer la estabilidad financiera. Tal y como se pone de manifiesto la página institucional del Consejo, éste no tiene intención de reemplazar el proceso regulatorio nacional o regional normal pero sus miembros se comprometen a implementar a nivel nacional las políticas y estándares mínimos acordados en él<sup>522</sup>.

Por su parte, el FMI<sup>523</sup> no fue considerado como la institución adecuada para hacer frente o dirigir la articulación de las respuestas a la crisis de 2007<sup>524</sup>. Esto se debe en gran medida a que, aun cuando había tenido un papel central en la ordenación del sistema financiero y monetario internacional, afrontaba a

---

reconocimiento a su peso en la economía mundial y a la importancia del su sistema financiero.

<sup>519</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera...”, *op. cit.*, p. 379.

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 382.

<sup>521</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico*, julio-agosto, 2009, *cit.*, p. 144.

<sup>522</sup> <http://www.fsb.org/what-we-do/>

<sup>523</sup> El FMI tiene su sede en Washington, Estados Unidos. El Fondo está compuesto por 189 estados. El listado completo de los países que integran el FMI está disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

<sup>524</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera...”, *loc. cit.*

principios del siglo XXI “una crisis profunda de legitimidad y de eficiencia, a la vez que una crisis de su funcionamiento institucional y un agotamiento de su sistema de financiación”<sup>525</sup>. El FMI no ha asumido tradicionalmente funciones de regulación, sino que su trabajo ha estado enfocado la supervisión y asistencias técnicas a los Estados miembros. A pesar de la crisis ante la que se encontraba la institución al inicio de la crisis, no podemos decir que el FMI no haya tenido un papel relevante frente a la crisis internacional. BERMEJO GARCÍA y GARCIANDÍA señalan que las principales funciones del Fondo respecto de la crisis “se podrían presentar en tres bloques: la supervisión multilateral, un sistema de alertas en colaboración con el FSB y su papel como prestamista”<sup>526</sup>. Además, su papel relevante viene determinado por la asistencia que ha prestado al G-20<sup>527</sup>.

Otro foro internacional de especial relevancia fue el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>528</sup> (BCBS por sus siglas en inglés, *Basel Committee on Banking Supervision*) al que el G-20 otorgó la función de regulador global –a través de la elaboración de directrices y estándares–<sup>529</sup>. En este

---

<sup>525</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M., “Crisis y reforma del Fondo Monetario Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 59, nº2, 2007, p. 528.

<sup>526</sup> BERMEJO GARCÍA, R. y GARCIANDÍA, R. “El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº17, 2009, p. 27.

<sup>527</sup> Pone de manifiesto LÓPEZ ESCUDERO que el FMI “sí ha desempeñado un papel significativo como el eje de la respuesta técnico-económica a la crisis y a la inestabilidad financiera internacional procedente del Derecho Internacional, porque han puesto a disposición del G-20 todo su enorme know-how macroeconómico y porque su estructura institucional era la única que permitía completar los planes nacionales de estímulo fiscal con un plan de estímulo internacional orientado a paliar la insuficiencia de crédito en los mercados financieros internacionales para los Estados con necesidades de financiación”. LÓPEZ ESCUDERO, M., “Estabilidad económico-financiera...”, *loc. cit.*

<sup>528</sup> El Comité de Basilea está compuesto por autoridades de Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Su secretaría se encuentra en el BPI, en Basilea (Suiza).

<sup>529</sup> Sobre el Comité de Basilea véase LEÑERO BOHÓRQUEZ, R., “El Comité de Basilea como poder público global. Implicaciones para el Derecho público”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 183 y ss.

sentido, señala LEÑERO BOHORQUEZ que dicho Comité “se ha erigido en referente global para la fijación de estándares normativos”<sup>530</sup>.

La naturaleza jurídica de los estándares aprobados por el Comité de Basilea –como hemos afirmado respecto al resto de foros u órganos internacionales a los que aquí nos referimos– se encuadran en el fenómeno del *soft law*. No obstante, dichos estándares han sido determinantes respecto a la armonización y coordinación en materia de supervisión y regulación bancaria<sup>531</sup>. Entre los trabajos llevados a cabo por el Comité es preciso destacar los conocidos como Acuerdos de Basilea enfocados a la regulación prudencial que han ido incorporándose a los ordenamientos jurídicos nacionales<sup>532</sup>. El más reciente, el Acuerdo de Basilea III<sup>533</sup>, ha tenido especial relevancia en la crisis, habiéndose integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

---

<sup>530</sup> *Ibid.* p. 190.

<sup>531</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.*, p. 141.

<sup>532</sup> Los Acuerdos de Basilea son acuerdos aprobados en el seno del Comité de Basilea que elaboran unos estándares internacionales a fin de reducir al máximo el endeudamiento de las entidades financieras y garantizar la capacidad de respuesta ante el riesgo. Hasta la fecha se han elaborado tres acuerdos, conocidos como Basilea I, Basilea II y Basilea III. El primero de ellos (Basilea I) era el Acuerdo de Capital de Basilea aprobados en 1988. El segundo Acuerdo conocido como Basilea II se aprobó en 2004 como revisión del acuerdo de Basilea I. En tercer lugar, el Acuerdo de Basilea III nace a partir de los impulsos políticos llevados a cabo en el G-20 en abril de 2009, por el que se solicitaba la adopción a escala internacional de medidas coherentes que reforzasen el sistema financiero. Sobre la evolución de Basilea I a Basilea III véase POVEDA, R., “De Basilea I a Basilea III”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº102, 2011, pp. 47-69. También ZABALETA ARAMBURU, G., “Basel I, Basel II, and Basel III: Main impacts and implications”, *Revista Universitaria Europea (RUE)*, nº20, 2014, pp. 23-46.

<sup>533</sup> COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *Basilea III: marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, diciembre 2010. Disponible en [https://www.bis.org/publ/bcbs189\\_es.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf). El Acuerdo contempla un conjunto de reformas con el fin de fortalecer la solvencia del sistema bancario. Recoge los elementos siguientes: aumento de la calidad del capital; mejora de la captura de los riesgos de determinadas exposiciones; aumento del nivel de los requerimientos de capital; constitución de colchones de capital; Introducción de una ratio de apalancamiento; mejora de la gestión del riesgo, del proceso supervisor y de la disciplina de mercado; e introducción de un estándar de liquidez. Se establecen, como vemos, una serie de medidas con el fin de crear un sector financiero más resistente, a partir de la mejora de la capacidad del sector bancario para hacer frente a dificultades que puedan surgir. El Acuerdo de Basilea III ha sido revisado en diciembre del año 2017 con el objetivo de reducir la excesiva variabilidad de los activos ponderados por riesgo. COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis*, diciembre, 2017. Disponible en <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>. Sobre Basilea III véase DE CODES ELORRIAGA, E., “Las nuevas medidas de Basilea III en

Por último, es preciso señalar la importancia que ha tenido el FSB respecto a la ordenación de la resolución de entidades de crédito. Éste aprobó en 2011 un documento titulado “*Key Attributes of Effective Resolution Regies for Financial Institutions*”<sup>534</sup>, mediante el cual se establecieron una serie de atributos clave para llevar a cabo la resolución de las entidades de forma ordenada y con el fin de que las resoluciones bancarias fueran lo menos perjudiciales posibles para la estabilidad del sistema financiero internacional. Estos atributos clave han tenido un papel determinante en materia de recuperación y resolución de entidades bancarias a nivel nacional y europeo.

## **2.2. PRIMERAS MEDIDAS LLEVADAS A CABO EN NUESTRO PAÍS TRAS EL ESTALLIDO DE LA CRISIS FINANCIERA: EL RESCATE DE LA BANCA ESPAÑOLA**

Ante la crisis financiera las autoridades españolas tuvieron que adoptar importantes medidas a fin de corregir los problemas que afectaron al sector bancario<sup>535</sup>, destinadas principalmente a mejorar las condiciones de liquidez de las entidades de crédito.

Es importante resaltar en este punto, como pone de manifiesto SALVADOR ARMENDÁRIZ que al estallido de la crisis “*el mapa bancario español ofrecía una estructura prácticamente dual, con los Bancos y Cajas de*

---

materia de capital”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº19, 2010, pp. 9-20 y MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III”, MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III”, en ORTEGA FERNÁNDEZ, R. (Coord.), *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº42, 2011, pp. 81-97.

<sup>534</sup> Dicho documento fue aprobado por el FSB en octubre de 2011, ratificado posteriormente por los Jefes de Estado del G-20 en la Cumbre de Cannes en noviembre de 2011, como “*unos nuevos estándares internacionales para los regímenes de resolución*”. En 2014 se llevó a cabo una revisión de este documento, siendo de este modo su última versión de esta fecha. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regies for Financial Institutions*, octubre, 2014. Disponible en [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf).

<sup>535</sup> Sobre las fortalezas y debilidades que presentaba el sector bancario en España al estallido de la crisis véase MAUDOS, J., “La banca española ante la crisis financiera”, *loc. cit.*

*Ahorro como protagonistas*<sup>536</sup>. De este modo las medidas iban destinadas a ambos tipos de entidad.

Entre las medidas tomadas por las autoridades españolas se cuentan el saneamiento de los balances bancarios, el aumento de los requisitos mínimos de capital, la reestructuración del sector de las Cajas de Ahorros y el aumento significativo de los requisitos de provisiones para los préstamos destinados a promociones inmobiliarias y los activos de hipotecas ejecutadas<sup>537</sup>. Destacaremos ahora algunas de ellas.

En una primera tanda de medidas encaminadas a hacer frente a la situación, se desarrollaron en nuestro país dos medidas encaminadas a reforzar la liquidez de las entidades. Por un lado, se creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), mediante el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre<sup>538</sup>. Esta medida, tal como ponía de manifiesto el Real Decreto-ley 6/2008, pretendía dotar de liquidez a las entidades de crédito a fin de impulsar la financiación a empresas y ciudadanos por parte de las entidades financieras<sup>539</sup>. De otro lado, la segunda medida a la que nos referimos se aprobó mediante el Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, que tenía como objeto autorizar el otorgamiento de avales del Estado a las operaciones de financiación nuevas que realizaran las entidades de crédito residentes en España<sup>540</sup>.

---

<sup>536</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., "Las fundaciones bancarias. El caso navarro", *Revista Jurídica de Navarra*, nº58, julio-diciembre, 2014, p.49.

<sup>537</sup> Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº296, el 10 de diciembre de 2012.

<sup>538</sup> Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (Boletín Oficial del Estado, nº248, 14 de octubre de 2008).

<sup>539</sup> Este Fondo fue una medida de carácter temporal, extinguiéndose en el año 2012. Proporcionó financiación a 54 entidades de crédito por importe superior a los 19.000 millones de euros. A su vez, generó significativos ingresos para el Estado, con un volumen ingresado en el Tesoro de 21.320 millones de euros. La rentabilidad media de sus operaciones fue del 3,45%, lo que ha generado un beneficio al Estado de unos 650 millones de euros. Datos obtenidos de la nota de Prensa del Ministerio de Economía y Competitividad de 1 de junio de 2012. Disponible en <http://www.fondoaaf.tesoro.es/Doc/Nota%20prensa%20FAAF%20120601.pdf>

<sup>540</sup> Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro (Boletín Oficial del Estado, nº248, 14 de octubre de 2008).

Por otra parte, se aprobó el Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre<sup>541</sup>, a fin de fortalecer el sistema español de garantía de depósitos y de inversiones. Se aumentó así los importes garantizados por los entonces Fondos de Garantía de Depósitos de 20.000 a 100.000 euros.

En esta primera tanda de medidas, la última pieza fue la aprobación del Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre<sup>542</sup>, con el objetivo primordial de seguir protegiendo a quienes, en la situación que atravesaba el país, pudiera perder su empleo, así como de frenar su destrucción y favorecer su creación.

A pesar de este primer bloque de medidas, las Cajas de Ahorro –en primer lugar, sin obviar que también los Bancos padecieron los efectos de la crisis– sufrieron el duro impacto de la burbuja inmobiliaria<sup>543</sup>. El sector de las Cajas de Ahorro fue protagonista, en un primer momento, de las medidas de reestructuración del sector bancario español<sup>544</sup>. SALVADOR ARMENDÁRIZ señala que las Cajas de Ahorro estuvieron “*en el centro del huracán*”, siendo estas las que en un principio necesitaron “*del rescate y apoyo financiero público*” condicionando de esta forma la respuesta del derecho español relativo a la actividad bancaria<sup>545</sup>.

En efecto, las medidas tomadas hasta finales de 2008 no evitaron que en marzo de 2009 hubiera que intervenir la Caja Castilla-La Mancha. Afirma URÍA FERNÁNDEZ que esto “*supuso un cambio radical en la percepción de la situación real del sector financiero español. [...] El episodio evidenció también las limitaciones del marco normativo vigente para la resolución de crisis*

---

<sup>541</sup> Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores (Boletín Oficial del Estado, nº246, 10 de octubre de 2008).

<sup>542</sup> Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda (Boletín Oficial del Estado, nº290, 2 de diciembre de 2008).

<sup>543</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Las Cajas de Ahorro: el principio del fin”, en CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. y VILLAR ROJAS, F.J. (Coord.), *Derecho administrativo y regulación económica: “Liber amicorum” profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 1269-1274.

<sup>544</sup> Véase ARIÑO ORTIZ, G., *Cajas de Ahorros y Fundaciones... op. cit.*

<sup>545</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Las fundaciones bancarias. El caso navarro”, *op. cit.*, p.50.

*financieras, especialmente patente en el caso de las cajas de ahorros, y las dificultades jurídicas para su recapitalización*<sup>546</sup>. Es por ello que tras la intervención de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha se hizo necesaria llevar a cabo una serie de medidas a fin de favorecer una reestructuración ordenada en el sistema bancario español<sup>547</sup>. Dichas medidas estuvieron encaminadas a la “consolidación (integración de entidades a través de fusiones tradicionales y de los renovados sistemas institucionales de protección, los [...] «SIPs»), y de transformación de las Cajas de Ahorro”<sup>548</sup>.

El cambio normativo más relevante vino con la aprobación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Afirma el Banco de España que con la publicación de este Real Decreto-ley, se pusieron en España las bases legales para abordar la reestructuración del sector de Cajas de Ahorros<sup>549</sup>.

Podemos afirmar que este Real Decreto-ley 9/2009 es el origen del régimen de resolución bancaria que encontramos en la actualidad en nuestro país. El Real Decreto-ley ponía de manifiesto las dificultades que se empezaban a hacer visibles después del inicio de la crisis internacional a partir del año 2008, señalando que se hacía necesario “*implantar una estrategia que favorezca la solución de los problemas mediante una reestructuración ordenada del sistema bancario español, con el objetivo de mantener la confianza en el sistema financiero nacional y de incrementar su fortaleza y solvencia de manera que las entidades que subsistan sean sólidas y puedan proveer crédito con normalidad*”. De este modo, el Real Decreto-ley 9/2009, pretendía establecer una serie de medidas con el fin de llevar a cabo la estrategia necesaria en materia de

---

<sup>546</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “La política legislativa y sus fases”, *op. cit.*, p. 88.

<sup>547</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, *cit.*, p. 116.

<sup>548</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “La política legislativa y sus fases”, *op. cit.*, p. 87.

<sup>549</sup> Nota sobre el proceso de reestructuración y saneamiento de las Cajas de Ahorros, publicada por el Banco de España en julio de 2001. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas130711.pdf>

reestructuración bancaria estableciendo un proceso mediante el cual se pretendía “*incrementar la fortaleza y solvencia del sistema bancario español*”<sup>550</sup>.

En definitiva, dicha norma regulaba la intervención en el marco de los procesos de reestructuración del sector bancario afectando de manera principal a las Cajas de Ahorro<sup>551</sup>.

Además, es preciso destacar que a través de dicha norma se llevó a cabo la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), como instrumento del Banco de España, a fin de garantizar los ajustes necesarios en el sector bancario, reforzando los recursos propios de las entidades participantes en procesos de integración que lo necesitaran y solicitaran<sup>552</sup>. No nos detendremos aquí puesto que será tratado con mayor profundidad en el Capítulo IV.

De otro lado, se aprobó el Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio<sup>553</sup> a fin de abrir una nueva fase en el proceso de reestructuración y saneamiento de las Cajas de Ahorros, centrado en la recapitalización de las entidades que lo necesitaran, además de incentivar a las Cajas a traspasar su actividad financiera a un banco para favorecer su acceso a los mercados de capitales y de financiación mayorista<sup>554</sup>.

---

<sup>550</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

<sup>551</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p.795.

<sup>552</sup> Como veremos, en los años posteriores, el régimen jurídico del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria se fue modificando por diversas normas: Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (Boletín Oficial del Estado, nº169, 13 de julio de 2010); Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº43, 19 de febrero de 2011); Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (Boletín Oficial del Estado, nº30, 4 de febrero de 2012).

<sup>553</sup> Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros

<sup>554</sup> Nota sobre el proceso de reestructuración y saneamiento de las Cajas de Ahorros, publicada por el Banco de España en marzo de 2011, Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas230311.pdf>

Más tarde, se publicó el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. Esta norma introdujo un nuevo coeficiente de capital del 8% para los bancos cotizados o 10% para las entidades restantes que debían cubrirse con instrumentos de “capital principal”, y ofreció el apoyo financiero del FROB.

Todas estas medidas iban encaminadas a eliminar las debilidades coyunturales de las entidades de crédito españolas en el contexto de escasez de liquidez existente desde el inicio de la crisis<sup>555</sup>.

Las medidas tomadas durante estos años eran muy ambiciosas, no obstante, la situación de algunas entidades *“hizo imposible que pudieran acometer procesos de saneamiento y recapitalización con la intensidad suficiente”*<sup>556</sup>.

De este modo, a lo largo del año 2012 se produjeron grandes avances en el proceso de saneamiento, recapitalización y reestructuración del sistema bancario español. De este modo se aprobaron el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero de saneamiento del sector financiero, que ponía de manifiesto que las medidas adoptadas hasta la fecha no habían logrado *“el saneamiento de los balances de las entidades de crédito, afectados negativamente por el deterioro de sus activos vinculados al sector inmobiliario. Advertido el impacto que dicho deterioro tiene sobre la solidez de nuestro sistema financiero, se hace imperativo diseñar una estrategia integral de reforma que incida sobre la valoración de estos activos y conlleve el saneamiento de los balances de las entidades de crédito españolas en un proceso transparente, en grado tal que se recupere la credibilidad y la confianza en el sistema español”*<sup>557</sup>. De este modo, el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, obligaba a todas las entidades del sistema a dotar un mayor nivel de provisiones respecto de todo tipo de activos relacionados con el sector inmobiliario.

---

<sup>555</sup> Exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

<sup>556</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “La política legislativa y sus fases”, *op. cit.*, p. 89.

<sup>557</sup> Exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

Meses más tarde se aprobó el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero con el fin de establecer requerimientos de cobertura adicionales a los establecidos en el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero<sup>558</sup>.

A pesar del esfuerzo por parte de las autoridades españolas, las medidas no bastaron para atenuar la presión de los mercados. El plan de acción tomado por las autoridades estatales requería la movilización de fondos públicos. Por ello y debido a que las tensiones financieras y las elevadas necesidades de financiación del sector público limitaban la capacidad de obtención de los recursos a precios razonables en los mercados, el 25 de julio de 2012 el Gobierno español tuvo que solicitar asistencia financiera a sus socios europeos<sup>559</sup>.

Se firmó el Memorando de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés, *Memorandum of Understanding*)<sup>560</sup>, con el fin de recibir asistencia financiera por parte del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>561</sup> al sector bancario español. El propio MOU identifica la sobreexposición del sistema financiero español a los activos inmobiliarios como elemento característico de la crisis vivida en España. De esta manera, señala que *“España experimentó un largo periodo de fuerte crecimiento basado, en parte, en el auge de la demanda interna basada en el crédito. Los bajos tipos de interés reales desencadenaron la acumulación de grandes desequilibrios internos y externos, así como la creación de una burbuja inmobiliaria”*. De este modo sigue haciendo alusión a que *“el sector bancario español se ha visto perjudicado por el estallido de la burbuja*

---

<sup>558</sup> Exposición de motivos del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (Boletín Oficial del Estado, nº114, 12 de mayo de 2014).

<sup>559</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2012, cit.*, p. 28.

<sup>560</sup> Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, publicado en el BOE el 10 de diciembre de 2012. Sobre el Memorando de Entendimiento véase CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., “La aplicación del Memorando de Entendimiento para la banca española”, *Cuadernos de Información Económica*, nº229, 2012, pp. 105-112.

<sup>561</sup> Pone de manifiesto el MOU que sería el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) el encargado de prestar la Asistencia Financiera hasta que el MEDE estuviera completamente operativo, en octubre de 2012.

*inmobiliaria y de la construcción, y por la consiguiente recesión económica. Como consecuencia de lo anterior, varios bancos españoles han acumulado grandes reservas de activos problemáticos”.*

En definitiva, fue necesario tomar diversas medidas en nuestro país en aras de solventar la situación de crisis que atravesaba el país.

### **2.3. APUNTE FINAL SOBRE EL RESULTADO DEL RESCATE DE LA BANCA ESPAÑOLA**

Siguiendo lo expuesto por el Informe sobre la crisis elaborado por el Banco de España podemos diferenciar distintas etapas en la reestructuración bancaria en nuestro país<sup>562</sup>.

Durante los años 2009 a 2011 el sistema bancario español recibió apoyo del FROB y del Fondo de Garantía de Depósito. Principalmente fue el FROB el encargado de dar apoyo a las entidades que operaban en el sistema bancario español, a través de la adquisición de acciones preferentes en los procesos de integración de las Cajas de Ahorro y más tarde en la entrada de capital social a las entidades.

En 2012, con la aprobación del MOU se puso a disposición de España un préstamo por importe máximo de 100.000 millones de euros, a fin de que se llevara a cabo la recapitalización de las entidades que así lo precisaran. Era el FROB el encargado de canalizar los fondos hacia las entidades financieras afectadas<sup>563</sup>.

Tal y como estaba previsto en el MOU, el primer tramo de ayudas fue por un importe de 30.000 millones de euros. El rescate bancario de inició en julio de 2012 y se extendió 18 meses en el tiempo. A pesar de que se acordó un

---

<sup>562</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., pp. 245-248.

<sup>563</sup> A propósito del rescate durante esta etapa, véase RUIZ OJEDA, A., “El saneamiento de Bankia por el FROB. ¿confiscación regulatoria de los accionistas minoritarios?”, *Economía industrial*, nº398, 2015, pp. 145-152.

préstamo por importe máximo de 100.000 millones de euros, el total de la ayuda pública fue de 41.333 millones de euros<sup>564</sup>.

En total, se estima que el sector bancario haya recibido 64.098 millones de euros durante estos años, de los cuales según expone el Informe sobre la crisis del Banco de España se han recuperado 4.546 millones, por lo que se prevé que las ayudas financieras otorgadas en forma de capital durante los años de crisis han sido de 59.552 millones de euros<sup>565</sup>.

Como vemos, el rescate bancario en nuestro país ha causado pérdidas de capital muy elevadas, por lo que ha sido necesario introducir nuevos instrumentos de capitalización a fin de evitar que las entidades sean rescatadas mediante ayudas financieras públicas.

---

<sup>564</sup> *Ibid.* p. 177. Refleja este Informe que de este importe “38.833 millones se destinaron directamente a la reestructuración de determinadas entidades de crédito y 2.500 millones los destinó el FROB a capitalizar a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)”.

<sup>565</sup> *Ibid.* p. 248.

## CAPÍTULO III. LA UNIÓN BANCARIA

### 1. EL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN BANCARIA

Si bien es cierto que en el marco de la Unión Europea se pusieron en marcha toda una serie de medidas con el objetivo de gestionar y superar la crisis<sup>566</sup>, una vez analizadas las causas de la crisis e identificadas las principales reacciones a nivel internacional y estatal ante la misma y antes de llevar a cabo un estudio detallado del régimen jurídico de la recuperación y resolución de entidades de crédito a nivel europeo y nacional al que va enfocado esta obra, es fundamental dedicar, por su importancia, el Capítulo III a la Unión Bancaria.

En España se pusieron en marcha distintas herramientas y se aprobó normativa sobre la materia en un momento anterior al surgimiento de la Unión Bancaria a la que ahora nos referiremos, no obstante, es preciso afirmar que todas estas medidas no eran ajenas a lo que de manera más paulatina se iba creando en la Unión.

Ante las soluciones estrictamente nacionales que se venían dando en el seno de la Unión para la gestión de la crisis por parte de los distintos Estados miembros, la Unión Europea tuvo que “ponerse las pilas” y avanzar hacia una Unión más integrada en lo que respecta al sistema bancario. En este sentido, la Comisión Europea sostuvo ante el Parlamento Europeo en 2014 que *“teniendo en cuenta las interconexiones entre los Estados miembros que comparten una moneda única, resultó evidente que existían riesgos específicos que amenazaban la estabilidad financiera de la zona del euro y de toda la UE. Esta situación requería una integración más profunda para situar al sector bancario en una base más sólida y restablecer la confianza en el euro, mediante la creación de una unión bancaria, con un procedimiento único de supervisión y*

---

<sup>566</sup> Sobre las medidas puestas en marcha por la Unión Europea ante la crisis véase TOMÉ MUGURUZA, B., “La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 15, nº43, 2013, pp. 73-101; DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Las respuestas de la Unión Europea ante la crisis financiera global. Especial referencia a la nueva arquitectura europea de regulación y supervisión de los mercados financieros”, *op. cit.*

*resolución de los bancos en los Estados miembros de la zona del euro, abierto a todos los Estados miembros que deseen participar en el mismo*<sup>567</sup> .

COELLO DE PORTUGAL señala que la desordenación financiera y bancaria en un mercado financiero global “*sólo podrá superarse con la construcción de políticas internacionales más fuertes o con el fortalecimiento de las ya existentes*”<sup>568</sup>. De esta forma, en Europa se fueron articulando nuevas fórmulas jurídicas y nuevas instituciones que dieran lugar a una ordenación bancaria y financiera más integrada.

Una vez analizadas las causas de la crisis y realizada una breve referencia por vía enunciativa a las medidas que se pusieron en marcha a nivel internacional y en España, es necesario llevar a cabo ahora un análisis de la respuesta por parte de la Unión Europea a la crisis, centrándonos en la Unión Bancaria –surgida a consecuencia de la coyuntura económica de la Unión y de la necesidad de contar con respuestas armonizadas para solventar la situación atravesada en la misma–.

Como parece lógico, las medidas tomadas en el proyecto de Unión Bancaria han afectado a nuestro país, tanto a la organización de las instituciones encargadas de estabilidad del sistema financiero como a las medidas introducidas por la normativa que se ha ido aprobando y a la que hemos hecho referencia en el Capítulo anterior.

## **1.1. LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA EN EL MARCO EUROPEO**

Como hemos tenido la oportunidad de ver en el Capítulo anterior, la crisis financiera internacional surgida a partir del año 2007 se agudizó y adquirió una

---

<sup>567</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, Un sector financiero reformado para Europa, COM(2014) 0279 final, Bruselas, 15 de mayo de 2014, p. 2.

<sup>568</sup> COELLO DE PORTUGAL, J. M., “Ordenación bancaria y soberanía”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, p. 389.

gravedad singular en el ámbito de la Unión Europea a partir de los años 2010-2011<sup>569</sup>.

En este sentido podemos afirmar que, en lo referente a la Unión Europea, la grave situación de crisis en la que se vio inmersa la economía a nivel mundial y que afectó de una manera singular a Europa, mostró las deficiencias estructurales y organizativas que presentaba la propia Unión Económica y Monetaria. Esto hizo peligrar hasta la supervivencia del euro y del proyecto de Unión Europea en sí mismo.

Fue a partir de entonces cuando se hizo evidente que era necesario, desde las instituciones desde las instituciones de la Unión Europea, tomar medidas frente a la situación atravesada, con el fin de que el proyecto de Unión, que había ido desarrollándose a lo largo de los años, superara la situación de dificultad que atravesaba. El objetivo era resolver de esta forma los retos que se planteaban y evitar que se fragmentara la Unión de tal manera que el proyecto se volviera inviable con las consecuencias que eso hubiera acarreado para los distintos Estados que la conforman.

En efecto, desde la creación de la Unión Económica y Monetaria<sup>570</sup>, nos encontrábamos ante una “Unión Económica y Monetaria asimétrica”<sup>571</sup>, en la que contrasta la competencia exclusiva en materia monetaria que tenía la Unión con

---

<sup>569</sup> Tal y como pusimos de manifiesto, fue la crisis generada en Grecia a finales del año 2010, la que agudizó la necesidad de crear mecanismos efectivos para hacer frente a la perturbación del sistema financiero. No obstante, como veremos, no fue hasta el año 2012, cuando la crisis en Europa se vuelve sistémica y empieza a tratarse la cuestión desde las instituciones europeas, intentando dar respuesta a la misma a través de la creación de mecanismos eficaces y suficientes para intentar devolver la estabilidad al sistema financiero, así como para conseguir que, en caso de que se produjeran situaciones similares de crisis a la vivida durante el transcurso de estos años, tuviera la Unión herramientas suficientes para superarlas sin necesidad de que se produjera tal perturbación y fragmentación en el sistema financiero.

<sup>570</sup> La Unión Económica y Monetaria tiene sus fundamentos más sólidos en el marco legal que resultó del Tratado de Maastricht en 1992. Para una revisión histórica de los sucesivos hitos de la construcción de la Unión Económica y Monetaria, véase MOLTÓ CALVO, M., “La Unión Económica y Monetaria: Concepto, Evolución Histórica y Desafíos en la Gobernanza Económica de la UE”, en BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Aranzadi, 2013, pp. 815-894.

<sup>571</sup> VÁZQUEZ, R.M., “Las reformas para construir la Unión Económica Europea: ¿Una solución definitiva a las deficiencias de la imperfecta Unión Económica y Monetaria?”, *Derecho Público Iberoamericano*, nº8, 2016, pp. 16-21.

una competencia e instrumentos muy limitados en materia económica y financiera al estallido de la crisis<sup>572</sup>. La falta de integración económica y financiera entre los Estados miembros con la que se creó la Unión dio lugar a la consideración de que los recursos y mecanismos que se podrían activar en el caso de que hubiera una crisis o una perturbación negativa en la economía de dichos Estados o las entidades que en ellos operaban, serían insuficientes para garantizar la estabilidad financiera y amortiguar los efectos negativos que una crisis pudiera producir<sup>573</sup>. Así, el diseño asimétrico de la arquitectura institucional y el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria pone de manifiesto que la misma se configura como una efectiva Unión monetaria, pero como Unión Económica y Política se pone de manifiesto durante la crisis que presentan grandes debilidades y carencias<sup>574</sup>.

Por todo lo expuesto, como ya hemos afirmado y tomando por bueno el diagnóstico de SALVADOR ARMENDÁRIZ<sup>575</sup>, debemos señalar que la crisis mundial se tradujo en el ámbito de la Unión Europea en una crisis de deuda soberana, del euro y en una crisis de la propia Unión. Como vimos, las causas que produjeron el agravio de la crisis en el ámbito de la Unión fueron múltiples y muy complejas<sup>576</sup>, pero es necesario destacar la perjudicial relación entre el

---

<sup>572</sup> En este sentido, el presidente de la Comisión Europea en el momento de entrada en vigor del Euro como moneda única señaló que la Unión Económica y Monetaria había “nacido coja”, en cuanto que, tal y como hemos indicado, se había dotado de grandes competencias a la Unión en el aspecto monetario, no siendo así en el plano económico, debido a la dificultad que esto entrañaba. MOLTÓ CALVO, M., “La Unión Económica y Monetaria...”, *op. cit.*, p. 834.

<sup>573</sup> MILLARUELO, A. y DEL RÍO, A., “La construcción de la Unión Bancaria en la UE”, *Boletín Económico del Banco de España*, noviembre, 2014, p. 67.

<sup>574</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *Informe 03/2012 sobre nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*, enero, 2013, p. 34.

<sup>575</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Transformaciones en la regulación bancaria...”, *op. cit.*, p. 123. En este sentido, véase también SANAHUJA PERALES, J.A., “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, *Anuario CEIPAZ*, nº5, 2012-2013, p. 51. Aquí el autor afirma que la situación vivida en el sistema financiero a nivel internacional ha supuesto una “auténtica crisis existencial de la Unión Europea, como proyecto económico, político y social”.

<sup>576</sup> En este sentido, ASMUSSEN distingue dos etapas respecto a la crisis sufrida en el sector financiero a nivel europeo, donde distingue entre una primera fase en la que la crisis afecta a las instituciones financieras, y una segunda fase en la que la crisis afecta a los emisores soberanos, propiciándose una crisis de la deuda privada y pública. Así el autor manifiesta los efectos que dicha situación produjo en el ámbito de la Unión Europea y las respuestas dadas por la misma para superar las circunstancias ajenas. ASMUSSEN, J., “Hacia una Unión Bancaria”, *Información Comercial Española*, ICE:

riesgo de la deuda soberana y los Bancos, lo cual puso de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos eficientes para gestionar la crisis y fue, como resultado, el desencadenante de las diversas medidas llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea, como se verá más adelante<sup>577</sup>.

Así pues, podemos afirmar que la crisis global, analizada con anterioridad, se vio agravada en el ámbito de la Unión Europea por esta relación a la que nos referimos, entre la crisis del sistema financiero y la deuda soberana a la que hicieron frente diferentes Estados miembros de la Unión<sup>578</sup>, lo cual se tradujo en un “círculo vicioso” al cual era necesario poner solución, pero que a su vez presentaba importantes dificultades en la búsqueda de la misma. Como ya señalamos con anterioridad, *“el rescate de entidades financieras de gran tamaño y la recesión económica han impactado sobre las cuentas públicas de dichos países y la interrelación entre riesgo bancario y soberano ha generado un círculo vicioso que está resultando letal para varias economías europeas”*<sup>579</sup>.

Del mismo modo, GARICANO y SANTOS, han puesto de manifiesto que *“la crisis muestra de forma clara los defectos en el diseño institucional de la eurozona y cualquier solución de la misma requiere una modificación del entramado institucional de la Unión Monetaria”*.<sup>580</sup>

En este sentido se pronuncia SCHOENMAKER. Nos encontramos ante lo que el autor ha llamado *“inconsciencia financiera”* o *“financiar trilemma”*<sup>581</sup>: el carácter nacionalizado que tiene la supervisión y rescate bancario en el ámbito de la Unión dificulta la estabilización del sector financiero, dado que, son los propios países los que tendrán que hacerse cargo de los costes de reestructurar

---

*Revista de economía, (ejemplar dedicado a: Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero de la UE)*, nº874, septiembre-octubre, 2013, pp. 53-57.

<sup>577</sup> MALO DE MOLINA, J.M., “La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda Única”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>578</sup> Fundamentalmente países como Grecia, Italia, España, e Irlanda.

<sup>579</sup> CARRASCOSA MORALES, A., “El riesgo soberano y la nueva...”, *loc. cit.*

<sup>580</sup> GARICANO, L. y SANTOS, T., “La crisis de la eurozona: el bucle diabólico entre sistema financiero y deuda soberana”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012, p. 216.

<sup>581</sup> SCHOENMAKER, D., “The financial trilemma”, *Economy Letters*, nº111, 2011, pp. 57-59.

o resolver las entidades financieras que presenten una situación de crisis, lo que, como venimos indicando, afectará a la solvencia y la deuda del propio Estado<sup>582</sup>.

Por lo expuesto cabe afirmar que la crisis evidenció de forma clara y drástica los defectos presentes en la regulación bancaria a nivel europeo. En concreto, en lo que respecta a los mecanismos para hacer frente y gestionar las dificultades surgidas en las entidades de crédito.

En efecto, la Unión Europea, tal y como estaba planteada en el momento en el que la crisis empieza a tener graves consecuencias en la economía, contaba con carencias en su estructura, así como, en el planteamiento nacionalizado, mediante el cual, serían los propios Estados los que se harían cargo de hacer frente a la situación referida, complicando la estabilización del sistema financiero.

De este modo, como hemos señalado, fueron los propios Estados miembros los que en un primer momento dieron respuesta al tratamiento de la crisis, dándose una respuesta más tardía, como se verá a continuación, desde el seno de la Unión. Al respecto, afirma BERMEJO GARCÍA que *“la frágil unidad política y económica, unida a la gravedad de la crisis financiera y a la falta de precedentes cercanos a tal gravedad, hizo que las primeras reacciones fueran nacionales, pronunciándose los Gobiernos de los Estados miembros, y tardando más tiempo la Unión en dar una respuesta”*<sup>583</sup>. Es decir, cada Estado miembro de la Unión ha ido dando respuestas a la situación de crisis que han ido presentando las entidades financieras que operan en el mercado, lo que ha dado lugar a que los Estados crearan sus propios mecanismos y aplicaran las medidas y herramientas consideradas oportunas con el fin de solventar la situación.

La respuesta dada por los distintos países de la Unión ante sus entidades en dificultades dio lugar a que se utilizaran unos mecanismos y se aplicaran unas medidas para la resolución de la crisis de las entidades muy heterogéneos entre los distintos Estados miembros, dando como resultado una política económica diversa entre los países de la Unión. En efecto, como se verá, aun cuando las

---

<sup>582</sup> MILLARUELO, A. y DEL RÍO, A., “La construcción de la Unión Bancaria...”, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>583</sup> BERMEJO GARCÍA, R. “La crisis financiera internacional...”, *op. cit.*, p. 89.

entidades financieras operaban libremente en el territorio europeo, la supervisión y resolución seguían siendo competencia de autoridades nacionales, lo cual evidenciaba la fragilidad del sistema de la Unión.

Además, podemos afirmar que, que las crisis bancarias de los distintos Estados hayan sido resueltas a nivel nacional ha implicado que los contribuyentes tuvieran que soportar un gran coste de los rescates bancarios que se han llevado a cabo hasta la fecha.

Por todo lo expuesto, se puso de manifiesto la conveniencia de crear un sistema más integrado con una serie de mecanismos únicos en el seno de la Unión para hacer frente a los problemas planteados. Es decir, surge la necesidad de crear lo que en la actualidad se conoce como “Unión Bancaria”, con el fin de romper con la fragmentación existente en el sistema financiero en el marco europeo, y en concreto, con el fin de romper con la heterogeneidad de mecanismos para afrontar crisis venideras.

Por último, nos parece interesante aclarar que la Unión Bancaria se integra en un entramado de reformas llevadas a cabo en el seno de la Unión con el fin de reforzar la Unión Económica y Monetaria. En palabras de URÍA FERNÁNDEZ *“la creación de una Unión Bancaria Europea no constituye una iniciativa aislada, sino que forma parte de una iniciativa más global: la construcción de una auténtica Unión Económica y Monetaria”*<sup>584</sup>, con el fin de dar estabilidad al sistema financiero, preservar la unidad de la moneda única y de la Unión Europea en sí misma, y poner remedio, como se ha dicho, a la fragmentación en el plano europeo.

En suma, la Unión Bancaria no ha sido el único proyecto o reforma hacia el que se ha avanzado en el plano europeo para dar respuesta a la crisis, no obstante, en relación con el objeto de la presente Tesis Doctoral, es dicha iniciativa la que interesa analizar y en la que ahora nos centraremos.

## **1.2. LA NECESIDAD DE UNA UNIÓN BANCARIA EUROPEA**

---

<sup>584</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “Iniciativas regulatorias necesarias para la Unión Bancaria”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013, p. 28.

Como hemos analizado, en el ámbito de la Unión Europea, la pervivencia del mercado único y de la moneda única, así como la recuperación económica se vio muy afectada por la fragmentación en la que se vio envuelta el sistema financiero. En este sentido, tal y como se ha puesto de manifiesto y de acuerdo con lo que señala FERNÁNDEZ DE LIS, la construcción de la Unión Bancaria es una “*cuestión de supervivencia de la Eurozona*”<sup>585</sup>, ya que los problemas económicos y financieros que azotaron fuertemente la zona euro pusieron en duda incluso la supervivencia de la moneda única<sup>586</sup>. En palabras del FERNÁNDEZ DE LIS, el objetivo de la creación de una Unión Bancaria se encuentra en la necesidad de “*detener este proceso de fragmentación, que supone una gran amenaza para la moneda única*”<sup>587</sup>.

Por tanto, fue a partir de las consecuencias de la crisis y las soluciones aportadas por los distintos Estados para resolver la misma el momento en el que se puso de manifiesto la necesidad de armonizar la regulación, la supervisión y la resolución de las entidades en la zona euro para lograr así una estabilidad financiera real y evitar que se produjeran los problemas que hasta el momento habían acontecido<sup>588</sup>.

La Unión Monetaria no puede ser entendida sin una Unión Bancaria fuerte y fiable, dado el alto grado de conexión que existen entre ambas cuestiones debido a que, no podemos olvidar que, la transmisión financiera dentro de la Unión se lleva a cabo, en gran medida, a través del sector bancario<sup>589</sup>. Con el

---

<sup>585</sup> FERNÁNDEZ DE LIS, S., “La Unión Bancaria: una cuestión de supervivencia para el euro”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013, p. 50.

<sup>586</sup> HADJIEMMANUIL, C., “Bank Resolution Financing in the Banking Union”, *LSE Law, Society and Economy Working Paper 6/2015*, London School of Economics and Political Science, 2015, p. 6.

<sup>587</sup> FERNANDES DE LIS, S. “La Unión Bancaria: una cuestión...”, *op. cit.*, p. 48.

<sup>588</sup> Recuperando la famosa afirmación de JEAN MONNET “*Europa se hará en las crisis y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den*”, el origen de la Unión Bancaria lo podemos situar en la crisis financiera con el fin de superar la situación a la que se enfrentaban los Estados miembros.

<sup>589</sup> En palabras de BEZNO “*el sector bancario juega un papel fundamental en la economía de la zona euro al ser la principal fuente de financiación para las empresas y los particulares*”. BEZNO, A., “Construir una Unión Bancaria”, *Papeles de Economía Española*, nº137, 2013, p. 29.

establecimiento de la Unión Bancaria en el seno europeo se pretende dar un salto cualitativo en la Unión Monetaria<sup>590</sup>.

Esto se ha traducido en un gran esfuerzo por parte de las autoridades europeas con la finalidad de fortalecer el proyecto e intentar aunar los criterios de intervención bancaria que, hasta entonces, venían siendo dispersos y dispares.

Fue en el año 2012 cuando se abrió el debate en el seno de la Unión Europea sobre la necesidad de crear una Unión Bancaria y fortalecer y unificar los mecanismos de supervisión, reestructuración y resolución de las entidades de crédito. Dicho debate se abre, como vemos, varios años después de que se produjera la situación de crisis, en un marco en el que muchas entidades tuvieron que ser rescatadas en aras de preservar la estabilidad financiera, en su mayoría con ayudas de carácter público de sus respectivos países, puesto que se carecía de una política europea común a tal fin.

Esto era así porque al ser potestad de los propios Estados la intervención en las crisis bancarias, así como la supervisión ejercida sobre las mismas, existía un entramado de autoridades o instituciones de diversa índole y características en cada Estado con el fin de llevar a cabo dicha actividad respecto a las entidades financieras. Es necesario tener en cuenta el problema que ello acarrea, debido a que se llevaba a cabo la supervisión y resolución de entidades en el ámbito nacional por autoridades nacionales competentes para ello, sobre entidades que no solo operaban en el Estado en cuestión al que perteneciera la autoridad nacional que estuviera tomando las medidas pertinentes, sino que operaba también fuera de sus fronteras de manera significativa. Es decir, los distintos Estados miembros tuvieron que hacer frente a la crisis a base de crear sus propios mecanismos y sus propias instituciones y autoridades para dar respuesta a los problemas surgidos a partir de la crisis –tanto en el ámbito de la supervisión como de la resolución de entidades– demostrándose con el tiempo que esta planificación por parte de los Estados ha sido insuficiente y no ha sido la respuesta más adecuada al problema, debido a que las entidades afectadas

---

<sup>590</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente”, *Cuadernos de Información económica*, nº250, 2016, p. 137.

operan de forma transfronteriza en un mundo en el que los movimientos de capital se llevan a cabo de forma libre.

Esta situación puso de manifiesto la fragilidad del sistema, el riesgo de contagio que existía entre las distintas entidades que operaban en Europa, entre las que existe una conexión evidente; así como la falta de instituciones que pudieran hacer frente a estas situaciones sin necesidad de que los Gobiernos fueran quienes tuvieran que rescatar las quiebras de los bancos y, como consecuencia, repercutir esta situación sobre el dinero aportado por los contribuyentes intensificando el círculo vicioso existente entre el riesgo bancario y el riesgo soberano.

Nos encontrábamos por tanto con un vacío ante la *“dimensión europea del problema”*, donde los Estados miembros de la eurozona daban respuestas dispares a la solución de la crisis bancaria, intentando salvar de la mejor manera posible sus propias entidades, sin que hubiera coordinación en la solución de estas ni un objetivo europeo compartido<sup>591</sup>.

La crisis bancaria puso de manifiesto la incapacidad de las instituciones creadas a nivel nacional por los distintos Estados miembros de la Unión<sup>592</sup>, dado que existía una patente falta de coordinación entre los mismos, dando respuestas completamente diferentes a una y otras entidades según el Estado al que correspondiera la supervisión o intervención de las mismas. Esto dio lugar a que creciera la falta de confianza en el mercado, expandiéndose el temor de contagio a otras entidades.

Es por ello que se plantea, como hemos indicado, la necesidad de armonizar las diferentes medidas utilizadas ante la crisis en el sector financiero y las instituciones que deberían hacerse cargo de las mismas, pretendiendo

---

<sup>591</sup> ABASCAL, M., ALONSO GISPERT, T., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y GOLECKI, W.A., “Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud”, *Documento de Trabajo BBVA Research*, nº14/32, Madrid, noviembre, 2014, p.8.

<sup>592</sup> CONSEJO EUROPEO, *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria, Informe del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy*, junio, 2012 (EUCO 120/12), p. 2. En el Informe se hace referencia a que *“la zona del euro es diversa y la elaboración de políticas a nivel nacional es el método más eficaz para muchas de las decisiones económicas. Sin embargo, las políticas nacionales no se pueden decidir de forma aislada si sus efectos se propagan rápidamente a la zona del euro en su conjunto”*.

evitar de este modo una huida de los inversores ante la debilidad que presentaba el sistema en Europa. Del mismo modo se proyectó la conveniencia de que la asunción del coste de los rescates bancarios no recayese sobre los contribuyentes de los distintos Estados que conforman la Unión.

Como resultado a toda esta situación, en el marco de la Unión Europea se empieza a trabajar de una forma sólida y constante desde el año 2012 sobre la necesidad e importancia de crear un sistema de Unión Bancaria que diera credibilidad, seguridad y estabilidad al mercado, mediante la unificación de los procedimientos y las instituciones de supervisión y resolución de entidades<sup>593</sup>.

No cabe duda, por tanto, que la Unión Bancaria surge como consecuencia de los efectos de la crisis sobre el sistema financiero europeo y es uno de los proyectos más ambiciosos que se están llevando a cabo desde la Unión; y desde la entrada de la moneda única en la Unión Europea, está siendo el mayor cambio y esfuerzo de integración de la misma<sup>594</sup>. Ello es así porque su creación conlleva una importante cesión de soberanía de los Estados que integran la Unión a nuevas autoridades europeas creadas para lograr un verdadero sistema integrado. En palabras de GONZÁLEZ-PÁRAMO esto tiene “*un gran*

---

<sup>593</sup> RODRÍGUEZ PELLITERO enuncia una serie de motivos por los que surge la necesidad de crear un sistema financiero más sólido a través de una Unión Bancaria que, aun cuando se analizarán con más detenimiento en el punto II enfocado a los objetivos de la Unión Bancaria del presente Capítulo, nos parece adecuado sintetizarlos aquí. En este sentido, el autor considera que la Unión Bancaria surge debido a la necesidad de: prevenir los pánicos bancarios, generados por la desconfianza general surgida en relación con todas las entidades por el colapso de algunas de ellas; restaurar la confianza del sector financiero, sobre la base de crear mecanismos eficaces de resolución de crisis que rompan el vínculo con el soberano respectivo, y que en caso de que sea necesaria su intervención puntual y temporal, se refiera no a un Estado concreto sino a un mecanismo europeo; reforzar la estabilidad financiera, evitando el tradicional enfoque nacional; impulsar la reactivación económica; invertir la tendencia a la fragmentación del mercado interior; Romper los círculos viciosos entre los bancos y la deuda soberana del país. RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014-2015, pp. 64-65.

<sup>594</sup> BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F.J., “La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014”, *Documento de Trabajo Opex nº75/2014*, Fundación Alternativa, Madrid, 2014, p. 22.

*componente de solidaridad por parte del sector público que no se había visto desde el nacimiento del euro*<sup>595</sup>.

En la actualidad, como se verá, el proyecto está aún sin concluir, pero no cabe duda de que los avances logrados al respecto han sido claves y dotan de unidad y estabilidad al sistema.

### **1.3. EL NACIMIENTO DE LA PROPUESTA DE LA UNIÓN BANCARIA: TOMA DE CONCIENCIA E IMPULSO DESDE DIVERSAS INSTITUCIONES**

Como se ha expuesto en el epígrafe anterior, la crisis financiera que azotó Europa puso de manifiesto que el conjunto de instituciones y mecanismos con los que contaba la Unión hasta el momento del estallido de la misma eran insuficientes para hacer frente a la situación que se desarrollaba, debido a la nacionalización de los mismo.

Esto planteó diversos retos en aras de preservar la unidad de la Unión. Como resultado, en el año 2012, Europa da un paso firme al frente y se toma conciencia acerca de la importancia de dar una respuesta común a la situación, se empiezan a llevar a cabo verdaderos esfuerzos para solventar la misma. Lo que hasta el momento habían sido meras ideas o intenciones, comienza a materializarse por parte de las instituciones europeas.

Aun cuando la idea de Unión Bancaria, como ya hemos indicado, venía vislumbrándose por parte de diversas instituciones de la Unión desde años anteriores<sup>596</sup>, podemos fijar la fecha en que la idea de Unión Bancaria toma forma oficialmente como tal en junio de 2012. En concreto, en el seno del Consejo Europeo, en la Cumbre del Eurogrupo celebrada en Bruselas los días 28 y 29 de junio.

---

<sup>595</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa...”, *loc. cit.*

<sup>596</sup> El Parlamento Europeo ya había reclamado y recomendado en varias ocasiones anteriores a la Comisión que se tomaran medidas y decisiones sobre la gestión de la crisis de un modo más integrado en el ámbito financiero y regulatorio. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, con recomendaciones a la Comisión en materia de gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario (2010/2006(INI)). Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0276&from=ES>

Aun cuando pueda fijarse la fecha en la que se da inicio a la andadura hacia una verdadera Unión Bancaria en junio de 2012, debemos señalar que un mes antes –el 23 de mayo de 2012– en la reunión informal celebrada en Consejo Europeo, el por aquel entonces Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, ya había planteado la necesidad de priorizar la creación de una Unión Bancaria, instando a que se llevara a cabo un esfuerzo por parte de la Unión para crear un marco financiero y económico más integrado, con el fin de superar la situación de crisis y fortalecer y lograr de este modo la estabilidad financiera<sup>597</sup>.

Unos días más tarde, el 30 de mayo de 2012, fue la Comisión Europea la que, mediante una Comunicación al Parlamento, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo, hace referencia a la necesidad de avanzar hacia una “Unión Bancaria”, con la finalidad de conseguir una mayor integración y rendición de cuentas. De este modo, la Comisión Europea pone de manifiesto en el Comunicado que *“partiendo de lo conseguido hasta la fecha, necesitaremos un proceso para trazar los principales pasos hacia una plena Unión Económica y Monetaria”*, señalando en este sentido que *“los principales bloques constitutivos podrían incluir, entre otras cosas, el avance hacia una unión bancaria con supervisión financiera integrada y un único sistema de garantía de depósitos”*<sup>598</sup>.

En el mismo sentido, el 22 de junio, la Comisión Europea presenta un informe denominado “La Unión Bancaria”<sup>599</sup> desde el que la Comisión aboga por la creación de una Unión Bancaria en el ámbito de la Unión Económica y

---

<sup>597</sup> Noticia publicada en la página web de la Comisión Europea con el título “President Barroso proposes Banking Union”. Puede consultarse en [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626\\_speeches\\_2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_en.htm)

<sup>598</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de inversiones, *Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo.*, COM(2012) 299 final, Bruselas, 30 de mayo de 2012. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0299&from=ES>

<sup>599</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Actualización: la Unión Bancaria.* junio, 2012, (MEMO/12/478). Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-478\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-478_en.htm)

Monetaria Europea, con el fin de presentar una mayor integración económica para poder hacer frente a la crisis financiera. De este modo, quedaba reflejada la trascendencia de crear unos mecanismos de supervisión y resolución únicos, así como tomar otra serie de medidas que pudieran materializar –no sin esfuerzo– la idea de Unión Bancaria respaldada por la Comisión.

A su vez, el día 26 de junio de 2012 –unos días antes de que se celebrara la Cumbre del Eurogrupo en el Consejo, con el fin de que pudiera debatirse en la misma lo que el documento contemplaba– se presentó por parte del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, un informe conocido como el Informe de los Cuatro Presidentes<sup>600</sup>, titulado “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, en el que se establece la hoja de ruta para alcanzar una Unión Económica y Monetaria sólida.

El Informe parte de la necesidad de reforzar la Unión Económica y Monetaria para garantizar el bienestar, la estabilidad y la prosperidad de la misma. Insistiendo así sobre la necesidad de una mayor integración de la Unión Económica y Monetaria, así como una mayor coordinación y normas comunes entre los Estados miembros, para garantizar la estabilidad financiera en la zona euro.

El Informe de los Cuatro Presidentes diferencia cuatro pilares sobre los cuales se sustenta la propuesta del proceso de integración al que hace referencia el documento:

- a) Un marco financiero integrado que garantice la estabilidad financiera.
- b) Un marco presupuestario integrado.
- c) Un marco de política económica integrado.
- d) Garantizar la legitimidad democrática y la responsabilidad de la toma de decisiones en la Unión Económica y Monetaria.

---

<sup>600</sup> CONSEJO EUROPEO, *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria, Informe del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, cit.* El Informe es conocido así debido a que fue elaborado por el Presidente del Consejo, en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo.

Cabe señalar que el citado Informe no se utiliza el término de “Unión Bancaria”, pues queda claro que se trata de un marco más amplio y ambicioso; no obstante, dicha idea puede deducirse del texto como uno de los elementos principales a reforzar. En concreto en lo que respecta al primer pilar sobre el que se basa la propuesta. En este sentido, en el Informe se promueve la necesidad de crear un mercado financiero más integrado, basándose en la creación de una normativa única, así como una supervisión bancaria europea única y un marco común de garantía de depósitos y de resolución de crisis.

Fue por tanto en el citado Informe donde se precisaron los pilares fundamentales sobre los que se debía desarrollar la Unión Bancaria y fue a partir de este momento cuando el debate sobre la Unión Bancaria y el desarrollo de la misma toma gran fuerza, ocupando desde entonces uno de los objetivos fundamentales para las instituciones de la Unión Europea. La construcción de la Unión Bancaria toma gran importancia con el fin de resolver la situación de crisis que se había venido dando hasta el momento. Además, se pretendía resolver o paliar los efectos tan devastadores que la misma había tenido en diversos Estados miembros, así como, con miras al futuro, contar con mecanismos suficientes para preservar la estabilidad financiera en futuras crisis y reducir el coste que las mismas pudieran acarrear.

Aun con todo ello, la crisis en los mercados no fue paliada, al no existir confianza efectiva de que la idea de Unión Bancaria no quedara en una “*simple declaración de intereses*” por parte de los líderes de la Unión<sup>601</sup>. En este contexto, el 26 de julio del mismo año, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, realizó unas declaraciones en las que se comprometía a “*hacer lo que fuera necesario*” para salvar la zona Euro.

Siguiendo el orden cronológico sobre el nacimiento y paulatina construcción de la Unión Bancaria, hemos de señalar también que el 12 de septiembre de 2012, la Comisión Europea presentó un paquete de propuestas

---

<sup>601</sup> ABASCAL, M., ALONSO GISPERT, T., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y GOLECKI, W.A., “Una unión bancaria para Europa...”, *op. cit.*, p.9.

para avanzar en la consecución de una supervisión única, como primer pilar clave para su funcionamiento<sup>602</sup>. En dicho paquete de propuestas encontramos:

- a) Una propuesta de Reglamento que atribuye al Banco Central Europeo competencias para la supervisión de las entidades de crédito de la zona euro<sup>603</sup>.
- b) Una propuesta de Reglamento con el fin de adaptar la normativa vigente sobre la Autoridad Bancaria Europea (en adelante, ABE) a las nuevas disposiciones en materia de supervisión que se había propuesto<sup>604</sup>.
- c) Una comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulado “Hoja de ruta hacia una unión bancaria”<sup>605</sup>.

Debemos detenernos un momento sobre la última propuesta presentada por la Comisión Europea bajo el título de “Hoja de ruta hacia una unión bancaria” a la que hemos hecho mención. En ella la Comisión da una visión general de la idea de Unión Bancaria. De esta forma, la Comisión incide y profundiza en los tres pilares a los que se venía haciendo mención para garantizar la consecución de una *“unión bancaria que sitúe al sector bancario en una base más sólida y restablezca la confianza en el euro”*, insistiendo en la necesidad de llevar a cabo nuevos esfuerzos para implantar un *“mecanismo único de supervisión, un sistema común de garantía de depósito y un marco integrado de gestión de crisis”*, considerando en primera instancia –el Mecanismo Único de Supervisión–

---

<sup>602</sup> Véase el Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 12 de septiembre de 2012. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_es.htm)

<sup>603</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Disponible en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/com\\_2012\\_511\\_es\\_acte\\_f.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/com_2012_511_es_acte_f.pdf)

<sup>604</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el reglamento que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Disponible en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/com\\_2012\\_512\\_es\\_acte\\_f.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/com_2012_512_es_acte_f.pdf)

<sup>605</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hoja de ruta hacia una unión bancaria*, COM (2012) 510 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0510>

como el primer paso a dar por parte de las instituciones de la Unión para poder comenzar a construir una verdadera Unión Bancaria.

Por su parte, el Banco Central Europeo, el 27 de noviembre de 2012, emite un Dictamen<sup>606</sup> en el que recoge la mayoría de las propuestas llevadas a cabo por la propuesta de Reglamento elaborado por la Comisión mencionadas anteriormente, estableciendo los principios básicos con los que debe cumplir el reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, así como las funciones atribuibles al Banco Central Europeo. Remarcaba la necesidad de separar las funciones políticas y monetarias de las funciones de supervisión, con la finalidad de salvaguardar la independencia de la institución en materia de supervisión.

A su vez, la Comisión presenta el 28 de noviembre de este mismo año un “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”<sup>607</sup> como contribución al Informe de los Cuatro Presidentes, en el que se establecen las medidas y los pasos a seguir para lograr una Unión Económica y Monetaria “auténtica”, en la cual establece las medidas a adoptar por parte de la Unión para lograrlo, diferenciando entre medidas a corto, medio y largo plazo. Entre ellas, se hace alusión a medidas para la consecución de una Unión Bancaria eficaz, considerando que no valdrá únicamente un Mecanismo Único de Supervisión para lograrlo, sino que habría de establecerse a su vez un Mecanismo Único de Resolución.

Finalmente, el Informe de los Cuatro Presidentes, que como hemos apuntado, fue presentado en junio de 2012 para que el Consejo pudiera discutirlo en la cumbre celebrada días después, fue aprobado en su versión definitiva 5 de diciembre de ese mismo año bajo el título “Hacia una auténtica Unión Económica

---

<sup>606</sup> Dictamen del Banco Central Europeo, de 27 de noviembre de 2012, sobre una propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n°1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (CON/2012/96) (Diario Oficial de la Unión Europea, n°C30, 1 de febrero de 2013).

<sup>607</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión, *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo*, COM(2012) 777 final, Bruselas, 28 de noviembre de 2012. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0777&from=es>

y Monetaria” (*Towards a genuine Economic and Monetary Union*)<sup>608</sup>, tras la deliberación que llevó a cabo el Consejo en junio mediante la que se solicitó que se siguiera desarrollando por parte del Presidente esta hoja de ruta hacia una auténtica Unión Económica y Bancaria.

En su versión definitiva, tal y como pone de manifiesto el propio texto, se “*recoge las medidas que deben adoptarse para garantizar la estabilidad y la integridad de la Unión Económica y Monetaria, y pide un compromiso político para aplicar la hoja de ruta propuesta*”. En este sentido, se promueve desde el Informe que la actuación se lleve a cabo de forma eficaz y sin más demora en el tiempo, dada la importancia de los problemas a los que ha de enfrentarse la Eurozona en el momento en el que el mismo es aprobado para garantizar así la preservación del euro y lograr la estabilidad del sector financiero de la forma más eficaz y rápida posible, creando una Unión Económica y Monetaria más sólida e integrada. Se establecen aquí una serie de etapas que servirán como hoja de ruta para alcanzar los fines perseguidos –siguiendo lo que ya se había propuesto en la primera versión del Informe en junio– incidiendo en la necesidad de aunar esfuerzos por consolidar una unión bancaria, económica, fiscal y política capaces de crear una Unión Monetaria y Económica con capacidad para hacer frente a las cuestiones y vicisitudes que pudieran derivar de la crisis y con el fin de desarrollar una Unión Europea más fuerte y competitiva. En lo que respecta a la supervisión –dado que ya estaba en pleno proceso legislativo– el Informe no aporta nada novedoso<sup>609</sup>, pero sí presenta un importante impulso en lo que se refiere a los otros dos pilares que conforman la Unión Bancaria, y muy especialmente en lo que respecta al Mecanismo Único de Resolución.

#### **1.4. PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN BANCARIA SÓLIDA**

Con la idea de la Unión Bancaria ya planteada y debatida en el seno de las instituciones de la Unión, y, como se ha visto, con proyectos reglamentarios

---

<sup>608</sup> Al igual que el Informe presentado en junio, el informe estaba firmado por el Presidente del Consejo Europeo, y realizado en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/23803/134207.pdf>

<sup>609</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, C., “La unión bancaria: avanzando en la integración europea”, *Revista de Derecho del Mercado Financiero, Working paper 1/2016*, 2016, p.21.

ya planteados y siendo foco de diversos debates, comienzan a darse los primeros pasos para hacer efectiva la constitución de una Unión Bancaria, que pasara de simples ideas o propósitos a materializarse.

Como se ha hecho referencia, tras los distintos debates, comunicaciones, dictámenes y propuestas desde los distintos organismos de la Unión Europea, empieza a hacerse patente la necesidad de crear una Unión Monetaria y Económica más sólida que deberá pasar por crear una Unión Bancaria que muestre la firmeza de la Unión Económica.

De este modo, se empiezan a dar pasos acelerados en el impulso para avanzar hacia una Unión Bancaria asentado en tres pilares: mecanismos de supervisión, resolución y fondo de garantía de depósitos únicos. Todo ello respaldado sobre la idea de crear un “código normativo único” en el contexto del mercado único europeo<sup>610</sup>, considerado como un elemento fundamental sobre el que se asientan las bases de los tres pilares de la Unión Bancaria.

La idea de Unión Bancaria surgida en el año 2012 empieza a hacerse realidad en los años posteriores, una vez tomada conciencia desde las instituciones europeas de la importancia y la necesidad de impulsar dicha propuesta<sup>611</sup>.

La Unión Bancaria tiene un desarrollo complejo, ya que, como hemos señalado, es el proyecto más ambicioso puesto en marcha en el seno de la Unión Europea desde el establecimiento de la moneda única. Un proyecto en el que entra en juego el interés de los Estados afectados, el interés público, así como el interés de la Unión Europea. De este modo, queda latente la dificultad del reto al que se enfrenta la Unión. No obstante, a pesar de las dificultades que desde un principio entrañaba el proyecto, el proceso se está llevando a cabo de una

---

<sup>610</sup> Así se pone de manifiesto, como veremos, en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo por parte de la Comisión Europea de 12 de septiembre de 2012 titulada “Hoja de ruta hacia una unión bancaria”.

<sup>611</sup> Como se ha puesto de manifiesto, la crisis financiera evidenció la inconveniencia de contar de forma exclusiva con unas autoridades a nivel nacional que pudieran resolver la situación. Había que llevar a cabo una verdadera estructura institucional y normativa que fueran capaces de salvaguardar la Unión Económica y Monetaria y responder a las consecuencias que tuvo la crisis.

forma continuada, aportando soluciones desde las instancias europeas y estableciendo una serie de instituciones y reglamentos que componen la Unión Bancaria.

Aun cuando, como indicamos, la construcción de la Unión Bancaria se está llevando a cabo de una forma progresiva, se está realizando de una forma más pausada respecto a la idea que se expuso en el año 2012, sin llegar a estar aún prevista la fecha de su culminación, habida cuenta de que, como hemos indicado, nos encontramos con un proyecto muy amplio y ambicioso<sup>612</sup>.

Así, desde finales del año 2012 y muy especialmente a partir de 2013, se llevan a cabo importantes avances legislativos en la materia dando como resultado su verdadera puesta en marcha.

Con relación al primer pilar, el 12 de diciembre de 2012 tiene lugar el ECOFIN<sup>613</sup> en el que se aprueba la propuesta de Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión, acordando los siguientes puntos<sup>614</sup>.

- Conformarán el Mecanismo Único de Supervisión el Banco Central Europeo y las Autoridades Nacionales de Supervisión
- El Banco Central Europeo será el responsable del funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión, encargándose de la supervisión prudencial de los bancos de la eurozona, así como de la supervisión directa de las entidades sistémicas. Por su parte las autoridades

---

<sup>612</sup> Además, hemos de señalar que la idea de Unión Bancaria que empezaba a hacerse realidad se retrasó. Así cabe recordar que, en un primer momento, el Consejo Europeo recomendó en la reunión que tuvo lugar en octubre de 2012, que fuera acordado el marco regulatorio respecto al Mecanismo Único de Supervisión para el 1 de enero de 2013. No obstante, en diciembre de este mismo año, en el debate realizado en el Consejo Europeo respecto a la materia, se introdujeron algunos matices a la normativa presentada, por lo que se retrasó la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión respecto a la fecha inicialmente prevista.

<sup>613</sup> Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que se encargan de la política económica, cuestiones fiscales y reglamentación de los servicios financieros en el ámbito de la Unión Europea. Está compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros de la Unión.

<sup>614</sup> Nota de prensa del Consejo de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2012. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf)

nacionales competentes se harán cargo de la supervisión del resto, manteniendo en todo caso informado al Banco Central Europeo.

- Los Estados de la Unión Europea que no pertenezcan a la eurozona podrán adherirse voluntariamente a esta supervisión.
- Se separan las funciones políticas de las supervisoras, creando dentro del Banco Central Europeo un órgano independiente que se encargará de tomar decisiones en materia de supervisión.
- El Mecanismo Único de Supervisión comenzará a operar el 1 de marzo de 2014 o en su caso, doce meses después de la entrada en vigor del Reglamento.
- Modificación del Reglamento de funcionamiento de la ABE.

El 14 de diciembre de 2012 el Consejo Europeo ratificó el acuerdo presentado por el ECOFIN y solicitó al Parlamento que aprobara la propuesta, el cual estimó que al mismo había que introducirle una serie de modificaciones.

Así, tras tres meses de negociaciones, el 19 de marzo de 2013 se logra un acuerdo por parte de las tres instituciones –Consejo, Comisión y Parlamento– sobre la creación del Mecanismo Único de Supervisión<sup>615</sup>.

El 22 de mayo de este año el Parlamento apoya las nuevas reglas establecidas para el Mecanismo Único de Supervisión que se había debatido durante los meses anteriores. No obstante, exigió el compromiso de realizar algunos cambios, dejando en suspenso el visto bueno final al acuerdo<sup>616</sup>.

---

<sup>615</sup> Nota de prensa de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2013. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-251\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm?locale=en)

<sup>616</sup> Las modificaciones exigidas por el Parlamento hacen referencia a: una mayor rendición de cuentas por parte del supervisor hacia el Parlamento Europeo, un papel reforzado para los parlamentos nacionales, mejorar los accesos a documentos tanto por parte del Banco Central Europeo respecto a las entidades supervisadas, como por parte del Parlamento respecto a la autoridad de supervisión, mejorar las condiciones en lo referente a los Estados miembros no participantes que quisieran adherirse a la supervisión única con el fin de promover dicha adhesión y así evitar la fragmentación del mercado único, reforzar la división respecto al personal del Banco Central Europeo dedicado a la política monetaria y el dedicado a materia de supervisión, reforzar el papel de la ABE con respecto al Banco Central Europeo.

De este modo, el 12 de septiembre de 2013, el Parlamento aprueba el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión propuesto, donde quedaban introducidos los cambios solicitados meses antes.

Así, el 15 de octubre de este año, el Consejo aprueba el texto del Reglamento que crea el Mecanismo Único de Supervisión, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 29 de octubre<sup>617</sup>, entrando en vigor el mismo el 3 de noviembre de ese mismo año. No obstante, no fue hasta doce meses después, como se verá, el momento en el que se hizo efectiva la puesta en funcionamiento al completo del citado Mecanismo Único de Supervisión.

El Reglamento (UE) nº1024/2013 prevé la aprobación de un marco de cooperación entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y determina una serie de obligaciones para las entidades. Este marco se vio materializado en un Reglamento aprobado el 16 de abril de 2014, que entraría en vigor el 15 de mayo de ese mismo año<sup>618</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta al Mecanismo Único de Resolución – segundo pilar de la Unión Bancaria– hemos de decir que, como se ha señalado, era entendido como una parte integrante de la Unión Bancaria. Es decir, un pilar fundamental sin el cual la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión carecería de sentido.

El proceso ha sido lento, aun cuando se ha ido avanzando de una forma constante, pero no fue hasta 2016 cuando entró en vigor plenamente el Mecanismo Único de Resolución. No obstante, hemos de señalar que respecto al Fondo Único de Resolución que lo integra, aun cuando está operativo desde la fecha señalada, no será hasta 2024 cuando complete la cuantía que prevé la

---

<sup>617</sup> Reglamento (UE) nº1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL287, 29 de octubre de 2013).

<sup>618</sup> Reglamento (UE) nº468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL141, 14 de mayo de 2014).

normativa con la que debe contar el Fondo. Por lo que, como hemos afirmado, nos encontramos ante un proceso ralentizado hasta ese momento.

A partir del 10 de julio de 2013, con el acuerdo del Mecanismo Único de Supervisión ya alcanzado<sup>619</sup>, empiezan a darse los primeros pasos para que se produjera el desarrollo legislativo del Mecanismo Único de Resolución.

En concreto, la Comisión Europea presentó la propuesta de Reglamento del Mecanismo Único de Resolución<sup>620</sup> con el que se inicia el trabajo legislativo hacia la implantación de dicho Mecanismo, que conforma, como hemos indicado, el segundo pilar de la Unión Bancaria. Señala la propia propuesta de Reglamento que la creación del Mecanismo Único de Resolución es algo necesario para completar la Unión Económica y Monetaria y prestarle estabilidad, protegiendo de esta forma a la propia Unión Europea. La propuesta fue criticada por algunos países, Alemania a la cabeza, por lo que el debate continuó varios meses.

El 10 de diciembre de ese mismo año se celebra el ECOFIN para tratar el Mecanismo Único de Resolución, en el que no se alcanzó acuerdo alguno al respecto, siendo el principal motivo de debate quién asumiría la potestad de decisión acerca de la resolución de una entidad.

Así, en una nueva reunión celebrada el 19 de diciembre el Consejo emite una nota de prensa<sup>621</sup> en la que manifiesta que el ECOFIN –tras haber llegado a diversos acuerdos respecto al contenido del Reglamento y sus principales características– muestra su posición favorable respecto al mismo, fijando de este

---

<sup>619</sup> Hemos de recordar que, aunque como hemos visto aún le quedaban algunos pasos por dar hasta que pudiera hacerse efectiva la puesta en marcha del mismo, el 19 de marzo de 2013 se alcanzó el acuerdo a tres bandas que impulsó definitivamente el Reglamento que desarrolló finalmente el Mecanismo Único de Resolución.

<sup>620</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2013/0520/COM\\_COM\(2013\)0520\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0520/COM_COM(2013)0520_ES.pdf)

<sup>621</sup> Nota de prensa del Consejo de 19 de diciembre de 2013. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf)

modo el contenido que el mismo debiera tener y solicitando que se inicien las negociaciones para llevar a cabo el mismo.

Los debates en el seno de la Unión Europea, entre el Parlamento y el ECOFIN fueron constantes. Con todo ello, no fue hasta el 20 de marzo de 2014 cuando se llega a un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo Europeo que da respaldo al Mecanismo Único de Resolución propuesto por la Comisión, el cual fue ratificado por el Parlamento el 15 de abril de ese mismo año.

Posteriormente, el 21 de mayo de 2014, se aprueba el Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización del Fondo Único de Resolución<sup>622</sup>, firmado por veintiséis Estados miembros<sup>623</sup> comprometiéndose los Estados a transferir los recursos recaudados por las autoridades nacionales competentes al Fondo Único de Resolución.

El 30 de mayo de este mismo año se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea el Reglamento por el que se establecen las normas y procedimientos para la resolución de entidades y empresas de servicios de inversión bajo el marco del Mecanismo Único de Resolución<sup>624</sup>.

El 8 de octubre de 2014 se aprueba, en forma de Reglamento Delegado<sup>625</sup> el método de cálculo de las contribuciones para los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución, el procedimiento y las modalidades de recaudación.

---

<sup>622</sup> *Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución*, Bruselas, 21 de mayo de 2014. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/es/pdf>

<sup>623</sup> Fue firmado por los representantes de todos los Estados miembros a excepción de Suecia y Reino Unido.

<sup>624</sup> Reglamento (UE) n°806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n°1093/2010 (Diario Oficial de la Unión Europea, n°L255, 30 de julio de 2014).

<sup>625</sup> Reglamento Delegado (UE) n°1310/2014 de la Comisión, de 8 de octubre de 2014, relativo al sistema provisional de tramos de las contribuciones a los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución durante el período provisional (Diario Oficial de la Unión Europea, n°L354, 11 de diciembre de 2014).

Por su parte, respecto a las retribuciones aportadas al Fondo Único de Resolución, tras varios meses de debates, el 22 de enero de 2015 se publica en forma de Reglamento de Ejecución el acuerdo por el que se aprueban las condiciones de las retribuciones al Fondo<sup>626</sup>.

Por último, el 16 de diciembre de 2015 se aprueba otro Reglamento Delegado en el cual se recogen los principios y criterios generales para la estrategia de inversión y las normas aplicables a la administración del Fondo Único de Resolución<sup>627</sup>.

Así, tal y como había sido previsto en la normativa, el 1 de enero de 2016 se hace efectiva la puesta en funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, el cual, se prevé –como hemos indicado anteriormente– que quede totalmente completado en el año 2024.

Por último, en lo referente al tercer pilar sobre el que se asienta la Unión Bancaria, los pasos están siendo más lentos. Dicho pilar consiste en crear un sistema europeo de garantía de depósitos para todos los Estados miembros participantes de la Unión Bancaria, con el fin de ofrecer seguridad a los clientes de una forma armonizada a través de un único mecanismo.

Como se verá, en la actualidad desde la Unión se van dando pasos en la materia con el fin de culminar el proyecto de Unión Bancaria, no obstante, habrá que estar pendiente a los acontecimientos de los próximos años<sup>628</sup>.

El 24 de noviembre de 2015 se dio un paso adelante en la materia cuando la Comisión presentó una propuesta de Reglamento sobre el Fondo de Garantía

---

<sup>626</sup> Reglamento de Ejecución (UE) nº2015/81 del Consejo, de 19 de diciembre de 2014, que especifica condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) nº806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL15, 22 de enero de 2015).

<sup>627</sup> Reglamento Delegado (UE) nº2016/451 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2015, por el que se establecen los principios y criterios generales de la estrategia de inversión y las normas aplicables a la administración del Fondo Único de Resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL79, 30 de marzo de 2016).

<sup>628</sup> Los avances al respecto se ven recogidos en la web del Consejo de la Unión Europea. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>

de Depósito a nivel europeo en la que se prevé que en 2024 el Fondo esté completamente operativo<sup>629</sup>.

Este un tema de debate que no estará exento de polémica y en el que, en el momento en el que se escribe la presente Tesis Doctoral, como se ha puesto de manifiesto, está en pleno proceso de elaboración. Por lo que podemos concluir que este tema está suponiendo fuertes negociaciones en el seno de la Unión y una ardua tarea<sup>630</sup>.

## **2. UNIÓN BANCARIA**

### **2.1. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE UNIÓN BANCARIA**

El concepto de Unión Bancaria se fragua, como hemos señalado, a partir del año 2012, desde las instituciones políticas de la Unión. Aun cuando no se ha prestado gran atención a su concepto<sup>631</sup>, podríamos definirla, de acuerdo con lo establecido en el seno de la Unión Europea, como un sistema común de supervisión y resolución sobre las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión en la eurozona, así como la protección común de los clientes a través de un sistema común de garantía de depósitos; que nace con la finalidad de dotar al sistema financiero europeo de estabilidad y de un marco común para tratar las situaciones de crisis y así evitar los problemas surgidos a

---

<sup>629</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-586-ES-F1-1.PDF>

<sup>630</sup> Cabe mencionar que Alemania ha echado el freno a las negociaciones abogando por que debe existir previamente una reducción de riesgos. En palabras del Ministro de Finanzas alemán, en el ECOFIN celebrado en diciembre de 2016, *“la reducción de riesgos va antes de que se compartan los riesgos. Esto es lo tengo que decir. Hasta ahora la Comisión Europea no ha mostrado progresos para lograr una reducción de riesgos y sin ésta, no habrá discusiones sobre compartir los riesgos”*.

<sup>631</sup> Muestra de ello es que el conocido como Informe de los Cuatro Presidentes, aun cuando lleva a cabo el desarrollo de la idea y los mecanismos para ponerla en marcha, ni siquiera se refiere al concepto de “Unión Bancaria”, refiriéndose a la misma esta como *“un marco financiero integrado que garantiza la estabilidad financiera, sobre todo en la zona del euro, y reduzca al mínimo el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos europeos”*.

partir del año 2007, a los cuales hubo que dar respuesta a nivel nacional y europeo<sup>632</sup>.

En este sentido, MILLARUELO Y DEL RÍO da una definición de Unión Bancaria, señalando que *“el concepto de unión bancaria se puede entender, en un sentido amplio, como un marco legal integrado y el conjunto de instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento del sector bancario y la homogeneidad de requisitos y de tratamiento de las entidades y sus clientes con independencia de su localización, así como para prevenir y minimizar los costes de situaciones de crisis bancaria, ya sean individuales o sistémicas. Se trata, por tanto, de lograr un mercado financiero plenamente integrado, esto es, en el que los agentes, independientemente de su nacionalidad o residencia, tienen acceso a él en igualdad de condiciones”*<sup>633</sup>.

Conviene recordar aquí que no se trata de una iniciativa independiente y ajena a otras reformas planteadas, sino que se enmarca dentro de un conjunto de medidas que pretenden superar la fragmentación del mercado y crear una Unión más fuerte frente a las vicisitudes que pudieran plantearse en adelante, lo que compromete también, como vimos, un marco económico y presupuestario más integrado.

De este modo, el proyecto de Unión Bancaria se enmarca dentro de una serie de propuestas adoptadas en la Unión Europea para conseguir una Unión Económica y Monetaria más fuerte, debiéndose completar con una unión fiscal, presupuestaria y política, con la que pretende lograrse una verdadera unión política y monetaria entre los Estados miembros de la Unión Europea<sup>634</sup>.

---

<sup>632</sup> Tal y como hemos señalado, la Unión Bancaria surge como consecuencia de la necesidad de hacer frente al círculo vicioso existente entre el riesgo soberano y bancario, para superar la fragmentación del sistema y garantizar la estabilidad en la Unión.

<sup>633</sup> MILLARUELO, A. y DEL RÍO, A., “La construcción de la Unión Bancaria...”, *op. cit.*, p. 72.

<sup>634</sup> Así se desprende del llamado Informe de los Cinco Presidentes titulado “Realizar una Unión Económica y Monetaria Europea”, en el que se pone de manifiesto que para lograr el éxito de la Unión Monetaria y Económica se debe avanzar en cuatro frentes: una unión económica, una unión financiera, una unión presupuestaria y una unión política. Dicho Informe recibe esta denominación por haber sido elaborado por el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en colaboración con Donald Tusk, Jeroen

Con este proyecto se logra dar un gran avance en la Unión Monetaria, llevándose a cabo el perfeccionamiento del euro, que nació sin esta propuesta y que, como quedó demostrado tras la crisis, de no desarrollarse el proyecto, la moneda única podría haber dejado de existir, con lo que ello hubiera conllevado para la economía de los Estados que se integran en la eurozona. En este sentido, IÑARRITU pone de manifiesto que los cambios acaecidos en los últimos tiempos respecto a la Gobernanza Económica Europea “*se han visto forzados por la crisis económica y financiera y por la constatación de las graves carencias en el diseño inicial de la Unión Económica y Monetaria*”<sup>635</sup>.

Se trata, por tanto, de un proceso de homogeneización de las medidas y reglas sobre supervisión y resolución de las crisis que pudieran surgir en las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, mediante el cual se lleva a cabo importantes reformas a nivel institucional y normativo, con el fin de crear así un verdadero mercado único bancario. En este sentido, señala DE GREGORIO MERINO que la implantación de la Unión Bancaria supone “*importantes cambios de calado constitucional e institucional, que van más allá de lo que cabría esperar de instrumentos comunes de legislación secundaria*”<sup>636</sup>.

Podemos concluir en lo referente al concepto de Unión Bancaria que con ella nos referimos al conjunto de iniciativas y respuestas para el conjunto de entidades que componen el sector financiero en el ámbito de la Unión Europea que tiene como finalidad llevar a cabo una armonización en la normativa europea sobre regulación de dicho sector, así como el establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión sobre el que descansa la supervisión centralizada de las instituciones europeas, un Mecanismo Único de Resolución sobre el que se establecen los mecanismos de rescate y resolución bancaria sobre las entidades que presenten problemas y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos con

---

Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz; presidentes del Consejo Europeo, Eurogrupo, Banco Central Europeo y Parlamento Europeo respectivamente. COMISIÓN EUROPEA, *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, junio, 2015. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf)

<sup>635</sup> IÑARRITU, B., “La nueva Gobernanza Económica de la Unión Europea: propuesta de sistematización de elementos, procedimientos, mecanismos y herramientas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº31, 2016, p. 2.

<sup>636</sup> DE GREGORIO MERINO, A., “Reflexiones preliminares sobre la Unión Bancaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº33, 2014.

el fin de garantizar de forma homogénea y fiable los depósitos de una entidad, dando protección al depositante y dotando de seguridad el sistema y aumentando por tanto la confianza en el mismo.

## **2.2. ALCANCE DE LA UNIÓN BANCARIA**

En cuanto al alcance de las políticas de la Unión Bancaria, es conveniente llevar a cabo una distinción entre el ámbito de aplicación territorial y material.

De este modo, corresponde ahora analizar, por una parte, el ámbito territorial de la Unión Bancaria, ya que es preciso delimitar si afectará o no al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea o en su caso, únicamente a las entidades de los Estados que pertenezcan a la eurozona.

Por otro lado, analizaremos también el ámbito de aplicación material, puesto que, se lleva a cabo una distinción entre las entidades significativas o menos significativas, lo cual definirá si las autoridades encargadas de llevar a cabo la supervisión prudencial y la resolución de entidades serán bien las autoridades europeas con potestad en la materia que sea o bien las autoridades nacionales con competencia en la misma.

### **2.2.1. Ámbito de aplicación territorial**

En lo que respecta al ámbito territorial de la Unión Bancaria, cabe decir que para comprender el ámbito de aplicación de la Unión Bancaria se hace necesario establecer una distinción entre los Estados miembros de la Unión Europea de manera global<sup>637</sup> y los Estados miembros de la Unión que además pertenecen a la zona euro<sup>638</sup>.

Aun cuando hubiera sido deseable llevar a cabo una política completamente integrada en materia de supervisión y resolución de crisis de

---

<sup>637</sup> Alemania, Hungría, Austria, Irlanda, Bélgica, Italia, Bulgaria, Letonia, Chipre, Lituania, Croacia, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Eslovaquia, Países Bajos, Eslovenia, Polonia, España, Portugal, Estonia, Reino Unido, Finlandia, República Checa, Francia, Rumanía, Grecia y Suecia.

<sup>638</sup>En este momento lo conforman diecinueve Estados de los veintiocho que integran la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

manera global a todos los Estados miembros de la Unión Europea, la complejidad del proyecto conllevó a que finalmente se optara por un ámbito de aplicación territorial más restringido.

En primer lugar, cabe decir que el marco institucional y jurídico de la Unión Bancaria será de aplicación a los Estados miembros que conforman la eurozona<sup>639</sup>.

En este sentido, PISANI-FERRY, SAPIR, VÉRON y WOLFF señalan que la creación de una Unión Bancaria que incluyera a todos los Estados Miembros de la Unión Europea era un proyecto demasiado ambicioso, abogando por una Unión Bancaria a nivel de la eurozona. Entendían los citados autores que ello suponía una necesidad urgente y que esta Unión Bancaria parcial sería más factible al ser menos compleja<sup>640</sup>, por ser mayores los elementos de cohesión y mayor el grado de integración en la eurozona.

Que desde las instituciones europeas se haya abogado por una aplicación de los instrumentos de la Unión Bancaria respecto a los países que conforman la zona del euro no cierra la posibilidad a que cualquiera de los Estados miembros de la Unión pueda adherirse a las políticas de la Unión Bancaria, es decir, los instrumentos creados para la consolidación de una Unión Bancaria en el ámbito europeo pueden ampliarse a otros Estados que no pertenezcan a la zona euro.

Así queda establecido en materia de supervisión, como se verá, en el Reglamento (UE) nº1024/2013 aprobado por el Consejo mediante el que se le otorga al Banco Central Europeo unas tareas específicas en lo que respecta a la supervisión prudencial de entidades de crédito, el cual señala que “*habida cuenta*

---

<sup>639</sup> Debemos indicar que las Directivas e instrumentos normativos en materia de supervisión y resolución son aplicables a todos los Estados miembros, tratando así de armonizar las políticas sobre la materia entre los diferentes Estados, pero los mecanismos que refuerzan la Unión y mediante los cuales se lleva a cabo una supervisión y resolución por mecanismos únicos de carácter europeo, se aplican a los Estados miembros que conforman la eurozona, sin perder de vista que, tal y como veremos, es posible que los Estados miembros no participantes de la Unión Bancaria puedan adherirse a ella.

<sup>640</sup> PISANI-FERRY, J., SAPIR, A., VERÓN, N. y WOLFF, G.B. “What kind of European Banking Union?”, *Bruegel Policy Contribution*, nº 2012/12, junio, 2012, p. 7.

*de las estrechas interrelaciones e interacciones que existen entre los Estados miembros cuya moneda es el euro, la unión bancaria debe aplicarse como mínimo a todos los Estados miembros de la zona del euro. Con vistas a mantener y profundizar el mercado interior, y en la medida en que sea posible desde el punto de vista institucional, la unión bancaria debe abrirse también a la participación de otros Estados miembros*<sup>641</sup>. A su vez, el Reglamento hace referencia a los Estados miembros que no pertenezcan a la zona euro pero que mantenga algún tipo de “cooperación estrecha”<sup>642</sup> con el Banco Central Europeo, los cuales también quedarán bajo las reglas de la Unión Bancaria y la potestad de sus instituciones<sup>643</sup>.

En materia de resolución, la Directiva 2014/59/UE diseña un sistema de gestión de crisis para las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión armonizado en los distintos Estados miembros participantes o no de la Unión Bancaria<sup>644</sup>, pero, tal y como se desprende del Reglamento (UE)

---

<sup>641</sup> Considerando 11º del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>642</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 del Reglamento (UE) nº1024/2013, la “cooperación estrecha” entre el Banco Central Europeo y la autoridad nacional competente de un Estado miembro participante cuya moneda no sea el euro se establecerá, mediante una decisión adoptada por el Banco Central Europeo, cuando se den las siguientes circunstancias: que el Estado miembro de que se trate notifique a los demás Estados miembros, a la Comisión, al Banco Central Europeo y a la ABE su deseo de establecer una cooperación estrecha con el Banco Central Europeo; que en dicha notificación el Estado miembro se comprometa a velar porque su autoridad nacional competente o su autoridad nacional designada acate todas las orientaciones o solicitudes formuladas por el Banco Central Europeo y proporcionar toda la información sobre las entidades de crédito establecidas en su territorio que el Banco Central Europeo pueda requerir para llevar a cabo una evaluación global de dichas entidades; que el Estado miembro de que se trate haya adoptado la legislación nacional pertinente que garantice que su autoridad nacional competente está obligada a adoptar, en relación con las entidades de crédito, cualquier medida que le solicite el Banco Central Europeo.

<sup>643</sup> Artículo 7.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>644</sup> El propio Reglamento (UE) nº806/2014 por el que se establece el marco del Mecanismo Único de Resolución en su Considerando 10º hace referencia a que “*la Directiva 2014/59/UE representa un paso significativo hacia la armonización de las normas en materia de resolución bancaria en toda la Unión y prevé la cooperación de las autoridades de resolución a la hora de afrontar la inviabilidad de bancos transfronterizos. No obstante, dicha Directiva establece unas normas mínimas de armonización, sin centralizar el proceso de toma de decisiones en materia de resolución; establece esencialmente una serie de competencias e instrumentos comunes de resolución a disposición de las autoridades nacionales de cada Estado miembro, pero les deja un margen de discrecionalidad a efectos de la aplicación de los instrumentos y el uso de los mecanismos nacionales de financiación de los procedimientos de resolución*”.

nº806/2014 por el que se establecen las normas y procedimientos uniformes de resolución de crisis bajo el marco del Mecanismo Único de Resolución, los Estados que se enmarcan en el ámbito aplicación de dichas normas y procedimientos de resolución de crisis serán, en todo caso, los Estados participantes de la zona euro y, en cualquier caso, los Estados miembros de la Unión Europea que, aun cuando no tengan como moneda única el euro, se adhieran o estén en estrecha cooperación con el Banco Central Europeo<sup>645</sup>.

### **2.2.2. Ámbito de aplicación material**

En lo que respecta al ámbito material de la Unión Bancaria, es preciso establecer una doble diferencia entre las entidades significativas y la totalidad de entidades (tanto significativas como no significativas) que se encuentren en los Estados miembros perteneciente a la zona euro.

Al respecto, la apuesta por parte de las autoridades europeas al configurar el marco de aplicación de los instrumentos de la Unión Bancaria ha sido el de apostar por una competencia plena de dichos instrumentos respecto a las entidades significativas. Es decir, tanto el Mecanismo Único de Supervisión como el Mecanismo Único de Resolución –entendidos como los dos pilares fundamentales de la Unión Bancaria que se encuentran actualmente en funcionamiento– ejercerán sus competencias respecto a las ya señaladas entidades significativas<sup>646</sup>.

Por tanto, cabe detenernos en el concepto de “entidades significativas”. Los criterios establecidos para que las entidades bancarias puedan ser entendidas como significativas vienen recogidos en el artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013. Tal y como señala GARCÍA-ÁLVAREZ, podríamos diferenciar entre las “*entidades configuradas directamente como*

---

<sup>645</sup> Artículos 2 y 4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>646</sup> Así se desprende del artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013, así como del Reglamento (UE) nº806/2014, en el que se apuesta por someter a los mecanismos de resolución centralizados a las entidades que sean supervisadas por el Mecanismo Único de Supervisión. Del mismo modo, en el Reglamento (UE) nº468/2014 se establece que en función de que las entidades sean significativas o no significativas, la función de supervisión se asignará a la autoridad nacional competente o en su caso, al Banco Central Europeo.

*significativas*” y las que “*pueden serlo por decisión del Banco Central Europeo*”<sup>647</sup>.

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento (UE) n°1024/2013, para atender al carácter significativo o no de la entidad en cuestión se tomarán en cuenta los criterios de “*tamaño, importancia para la economía de la Unión o cualquier Estado miembro participante y el carácter significativo de las actividades transfronterizas*”.

De este modo, se establecen una serie de criterios que procedemos a enumerar por las cuales las entidades se entenderán como “entidades significativas”. Para ello la entidad debe cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- Aquellas que cumplan los siguientes criterios cuantitativos: que el valor total de sus activos supere los treinta mil millones de euros y/o que sus activos totales respecto al PIB del Estado miembro superen el 20%, siempre que sus activos totales sean superiores a cinco mil millones de euros.
- Aquellas respecto a las cuales el Estado miembro en cuestión considere y notifique al Banco Central Europeo que se trata de una entidad significativa. El Banco Central Europeo será competente en última instancia para tomar la decisión de si, efectivamente, la entidad

---

<sup>647</sup> GARCÍA-ÁLVAREZ, G., “La construcción de una Unión Bancaria Europea: La Autoridad Bancaria Europea, la supervisión prudencial del Banco Central Europeo y el futuro Mecanismo Único de Resolución”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria de la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 106. Nos recuerda el autor que en la “Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria” se apostaba por un modelo en el que la supervisión se llevara a cabo frente a todas las entidades de la zona euro sin diferenciar entre las significativas o no significativas, lo cual era contrario a la posición que tomaba Alemania al respecto. En concreto, en la “Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria”, se establecía que “*la supervisión del Banco Central Europeo se implantará automáticamente por etapas: el 1 de julio de 2013 para los bancos europeos de importancia sistémica europea más significativos, y el 1 de enero de 2014 para todos los demás. Por tanto, para el 1 de enero de 2014 todos los bancos de la zona del euro estarán sujetos a supervisión europea*”.

en cuestión se considerará significativa o no significativa tras haber procedido a la evaluación total de dicha entidad.

- Aquellas consideradas entidades significativas por iniciativa propia del Banco Central Europeo, cuando dicha entidad expanda filiales por otros Estados miembros y su activo o pasivo transfronterizo represente una parte importante de su activo o pasivo total.
- Aquellas entidades que hayan solicitado o recibido ayuda financiera pública del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (en adelante, FEEF) o del MEDE.

Como queda puesto de manifiesto, los criterios establecidos son tanto cuantitativos como cualitativos, por lo que parece claro que una entidad que no cumpla con los criterios cuantitativos establecidos por la norma también podrá ser considerada como entidad significativa. En este sentido URÍA FERNÁNDEZ destaca la importancia de la distinción entre las consideradas entidades significativas y menos significativas, lo cual a nuestro parecer también es un elemento clave<sup>648</sup>.

De esta manera queda delimitado el ámbito material respecto a que ejercerán sus funciones las instituciones que integran la Unión Bancaria – Mecanismo Único de Supervisión y Mecanismo Único de Resolución en este momento—. Teniendo, como hemos visto, potestad las mismas para llevar a cabo de forma directa sus facultades sobre las entidades significativas de la eurozona. Todo ello sin perjuicio, de que el Banco Central Europeo considere necesario llevar a cabo la supervisión directa sobre alguna entidad que no cumpla con los requisitos anteriormente expuestos; teniendo en cuenta también, como hemos visto en el epígrafe anterior, a las entidades de países miembros de la Unión que no tengan como moneda el euro pero que por su estrecha colaboración con el Banco Central Europeo pasen a adherirse a los mecanismos creados por la Unión Bancaria.

---

<sup>648</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., *La Nueva Regulación y Supervisión Bancaria... op. cit.*, p. 165.

### 2.3. OBJETIVOS DE LA UNIÓN BANCARIA

Una vez contextualizado el marco de la Unión Bancaria corresponde ahora enumerar los objetivos o retos que persigue la misma y que han dado lugar a su implantación.

Los retos u objetivos a los que se enfrenta el correcto establecimiento y funcionamiento de la Unión Bancaria para los países de la zona euro y para el resto de los países de la Unión que decidan adherirse serán los siguientes<sup>649</sup>:

- Romper el vínculo existente entre el riesgo soberano y el riesgo bancario, que podría considerarse el principal objetivo al que pretendía hacer frente la Unión Bancaria dado que fue el principal motivo que desencadenó el impulso a su creación a partir del año 2012. De acuerdo con lo que señala VEGA SERRANO, este círculo vicioso entre la deuda estatal y bancaria “*sólo puede romperse mediante una capitalización directa de las entidades por parte de los mecanismos europeos*”<sup>650</sup>, por lo que se hace preciso contar con instituciones de dimensión europea que puedan hacer frente a los costes de una posible recuperación o resolución de una entidad. Es decir, los costes de la crisis bancaria no deben ser soportados por los presupuestos de los Estados, sino que deben ser soportado por los acreedores y en última instancia por fondos europeos creados específicamente para ello, a fin de romper con el nexo entre el riesgo soberano y bancario.

---

<sup>649</sup> En lo referente a los objetivos que aquí se presentan, véase CORTINA GARCÍA, A., “Hacia una Unión Bancaria”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013, pp. 41-42; RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “La Unión Bancaria en el contexto...”, *loc. cit.*; VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº27, Banco de España, noviembre, 2014, pp. 17-20; SPEYER, B., “EU Banking Union Right idea, poor execution”, *Deutsche Bank AG DB Research*, septiembre, 2013, pp. 1-20 ; SCHOENMAKER, D., “Firmer foundations for a stronger European Banking Union”, *Bruegel Working Paper 2015/13*, noviembre, 2015.

<sup>650</sup> VEGA SERRANO, J.M., “El Banco de España y el Sistema Europeo de Supervisión” en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dir.), *Derecho de la regulación Económica. Vol. X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013, p. 205.

- Vencer la fragmentación en el sistema financiero que tiende a nacionalizarse<sup>651</sup> llevando a cabo políticas que fortalezcan la política monetaria europea, venciendo de este modo la crisis atravesada por el euro en el marco en el que nos encontrábamos al inicio de la Unión Bancaria.
- Reducir la posibilidad de quiebra de una entidad y reducir la incertidumbre existente sobre el sistema financiero. Para ello es necesario llevar a cabo una supervisión efectiva sobre las entidades de importancia significativa por parte de mecanismos europeos, así como por autoridades nacionales en el caso de ser entidades no significativas, realizándose la misma siempre sobre la base de la coordinación y unas reglas comunes.
- Evitar que los costes de las quiebras bancarias recaigan sobre los contribuyentes como había venido siendo habitual, creando mecanismos de intervención que puedan hacer frente a estas quiebras y evitando que en el caso de que dichas situaciones de dificultad se produzcan en alguna entidad su reestructuración o resolución se lleve a cabo de forma ordenada.
- Proteger a los depositantes mediante un Sistema de Garantía de Depósitos que pueda hacer frente a la quiebra de una entidad.
- Establecer un sistema financiero más seguro y transparente con el establecimiento de reglas y mecanismos comunes para las entidades de los diferentes Estados, con el fin de reducir la opacidad existente en el mercado y la complejidad. Para ello se introducen normas comunes a todos que logren romper con la heterogeneidad de

---

<sup>651</sup> Tal y como señala CORTINA GARCÍA *“el riesgo de la ruptura del euro y de la reestructuración de la deuda ha dado lugar a una renacionalización financiera”*. CORTINA GARCÍA, A., *“Hacia una Unión Bancaria”*, *loc. cit.* En este sentido, RODRÍGUEZ PELLITERO manifiesta los motivos que dieron lugar a esta fragmentación que tuvo como consecuencia un verdadero *“encapsulamiento financiero nacional”*. RODRÍGUEZ PELLITERO, J., *“La Unión Bancaria en el contexto...”*, *loc. cit.*

respuestas dadas hasta entonces por los diferentes Estados miembros ante las crisis bancarias.

- Conseguir el fortalecimiento y estabilidad del mercado único manteniendo la unidad de los Estados que conforman la eurozona y preservando la integridad de la moneda única.
- Dar seguridad ante futuras crisis que puedan presentarse en el seno de la Unión restaurando la confianza en el sistema financiero.

Es por todo ello que, como respuesta para poder hacer efectivos los objetivos o retos que plantea la creación de la Unión Bancaria, se unifican las reglas y políticas respecto al sector financiero y se crean, como ya se ha señalado, unas autoridades encargadas de llevar a cabo la supervisión y la resolución de las entidades financieras de manera homogénea respecto a las entidades de todos los Estados miembros participantes de la Unión Bancaria.

En resumen, se crean mecanismos efectivos con los que se pretende evitar que se produzcan situaciones de inviabilidad en las entidades y en caso de que fueran inevitables se pudieran dar respuestas a las mismas de forma eficaz. Y a ello hay que sumar que se pretende paliar los efectos negativos producidos por la crisis atravesada que afectó de manera grave al conjunto de la Unión Europea.

### **3. LA REGULACIÓN ARMONIZADA EN EL ÁMBITO DE LA ÚNIÓN EUROPEA: *SINGLE RULES BOOK***

Como se ha puesto de manifiesto, la Unión Bancaria está compuesta por tres pilares fundamentales: una supervisión única, un mecanismo de resolución único y un sistema de garantía de depósitos común para los Estados participantes de la misma. Todo ello sobre la base de una regulación única<sup>652</sup>

---

<sup>652</sup> Ha sido considerado como el cuarto pilar (o primero por orden cronológico) de la Unión Bancaria por diversos foros internacionales y europeos, así como por diversos autores. En este sentido, VEGA SERRANO, J.M., “El Banco de España y el Sistema...”, *loc. cit.*; BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F.J., “La Unión Bancaria: avances e incertidumbres...”, *op. cit.*, p. 6., PWC Y IE BUSINESS SCHOOL, “La Unión Bancaria, un proceso irreversible en marcha”, *Informe del Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School*, Madrid, febrero, 2014, p. 10. No obstante, en la actualidad, la

que determinen un marco homogéneo para el tratamiento igualitario de todas las entidades a las que afectan dichas normas.

Es por ello que nos parece conveniente detenernos en este punto en la armonización de las normas a nivel europeo en lo que respecta al sector financiero para ver los avances en la materia. Siendo éste el proceso imprescindible para crear un sistema financiero europeo más integrado, seguro y con unas mayores garantías; garantizando el establecimiento de una Unión Bancaria sólida y limitando, como veremos, la heterogeneidad de normas existentes que afectan a los pilares que conforman la Unión Bancaria.

### **3.1. SIGLE RULE BOOK O CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO COMO BASE DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA**

Aun cuando la regulación única bancaria, como hemos indicado, no sería en sí misma un pilar de la Unión Bancaria, nos parece adecuado hacer un análisis de dicho elemento integrador del marco regulatorio.

La idea de crear un marco regulatorio único en la Unión Europea no es una iniciativa novedosa. Es preciso afirmar que el propósito de establecer este código normativo único no vino de la mano de la idea de Unión Bancaria, aunque, sin lugar a duda, guarda una estrecha relación con la creación de la misma, dado que se concibe como una solución mediante la que se asientan las bases de dicha Unión<sup>653</sup>.

La creación de un código normativo único o una regulación armonizada tiene como propósito crear un conjunto de normas homogéneas en el marco de la Unión Europea, de acuerdo con los principios establecidos en el G-20 a partir del año 2008<sup>654</sup>. Como ya hicimos referencia, señala DARNACULLETA I

---

mayoría de la doctrina señala al “código normativo único” como la base sobre la que se asientan los tres pilares de la Unión Bancaria, sin considerar dicho código como un pilar en sí mismo, dado su carácter transversal.

<sup>653</sup> Desde distintas instancias internacionales, como el G-20 o el BCBS, ya se venía estudiando la idoneidad de fortalecer la regulación del sector bancario para superar la crisis financiera internacional en la que la economía a nivel mundial se encontraba inmersa.

<sup>654</sup>En el año 2008, tuvo lugar una cumbre extraordinaria del G-20 en la que se declararon los principios y se propusieron reformas que habían de llevarse a cabo para la recuperación de los mercados financieros. Es a partir de entonces cuando, desde la

GARDELLA, tanto el G-20 –a nivel internacional– como diversas instituciones en el seno de la Unión Europea, tras la crisis empiezan a tomar iniciativas y a crear una arquitectura institucional<sup>655</sup> en aras de armonizar a nivel internacional y en su caso, a nivel europeo, la normativa del sector bancario<sup>656</sup>

Dicho proyecto ya formaba parte de las medidas adoptadas para reestablecer la estabilidad en el sistema financiero en un momento previo al nacimiento de la idea de la creación de una Unión Bancaria en el seno de la Unión Europea. No obstante, la urgencia y necesidad de crear un marco normativo homogéneo en este ámbito se intensifica cuando surge la premisa de establecer una Unión Bancaria en el seno de la Unión Económica y Monetaria para hacer frente a la crisis que atravesaban los distintos Estados y las entidades que en ellos operaban<sup>657</sup>.

Por tanto, aunque el propósito de crear un marco normativo único en el seno de la Unión viniera de años atrás sin guardar relación en el tiempo con el surgimiento de la propuesta de la Unión Bancaria, no cabe duda de la estrecha relación que tienen en la actualidad ambos elementos. En efecto, el marco normativo único es la base o el elemento imprescindible para que la creación de la Unión Bancaria sea llevada a cabo con éxito, debido a que para una implantación efectiva y eficaz de la Unión Bancaria se hace imprescindible contar con un marco normativo común en el ámbito europeo. Sin éste sería imposible establecer unos mecanismos comunes y romper con la fragmentación del sistema.

---

Unión Europea junto con los países que conforman el G-20, se adquirió el compromiso de llevar a cabo una profunda revisión en el marco regulatorio y de supervisión del sector financiero.

<sup>655</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Las respuestas de la Unión Europea ante la crisis financiera global. Especial referencia a la nueva arquitectura europea de regulación y supervisión de los mercados financieros”, *op. cit.*, pp. 39-50.

<sup>656</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *loc. cit.*

<sup>657</sup> En este sentido se pronuncia RODRÍGUEZ PELLITERO cuando señala que “*la aspiración de disponer de un marco regulatorio común que discipline el ejercicio de la actividad de las entidades de crédito es antigua, aunque de nuevo la crisis ha venido a poner de manifiesto las carencias y debilidades que el sistema experimenta precisamente por no disponer de él, al menos en un nivel de integración suficiente*”. RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “La Unión Bancaria en el contexto...”, *op. cit.*, p. 79.

En este sentido, tal y como señalaba la “Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria” realizada por la Comisión Europea en septiembre de 2012, la creación de la Unión Bancaria “descansa sobre la realización del importante programa de reforma reglamentaria que está en marcha en el contexto del mercado único («código normativo único»)". Es decir, en la propia “Hoja de ruta” presentada por la Comisión se afirma que este código normativo único es la base sobre la que se asienta la Unión Bancaria. Podemos afirmar por tanto que el “código normativo único” es el que da impulso a los tres pilares sobre los que se asienta la Unión Bancaria.

De este modo, entendemos que este código normativo único es necesario para poder crear una verdadera Unión Bancaria fuerte, transparente y estable. Con la armonización de las normas en el ámbito de la Unión se pretende acabar con la fragmentación existente dando lugar a que las autoridades nacionales tengan menos margen de apreciación y a que las decisiones y las políticas establecidas con respecto al sector financiero, en concreto al sector bancario, sean homogéneas en todos los Estados<sup>658</sup>. En consecuencia, se pretende dotar a la Unión Europea de mayor credibilidad en su proyecto y de una mayor estabilidad.

Durante los años en los que ha realizado el presente trabajo se ha logrado un gran avance en este “código normativo único” para establecer una política y normativa uniforme, armonizando de este modo la regulación o normativa que corresponde y desarrolla los tres aspectos a los que hace frente la Unión Bancaria<sup>659</sup>. Los mecanismos utilizados para llevar a cabo esta armonización normativa son diversos. Por supuesto, se lleva a cabo a través del mecanismo normativo típico en el ámbito de la Unión Europea, la Directiva –que como bien sabemos serán traspuesta posteriormente por los Estados miembros a su ordenamiento jurídico–. Sin embargo, no es éste el único modo de producción

---

<sup>658</sup> Es preciso indicar que la normativa aprobada en el seno de la Unión en la materia que ahora se trata y que conforma el código normativo único que aquí se estudia, forma parte del acervo comunitario de la Unión Europea, por lo que será de aplicación a todos los Estados miembros, sin diferenciar que pertenezcan o no a la zona euro, de acuerdo con lo previsto en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE).

<sup>659</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ hace alusión al paralelismo existente entre los ámbitos de armonización normativa y los tres pilares que conforman la Unión Bancaria. GÓMEZ FERNÁNDEZ, C., “La unión bancaria: avanzando en...”, *op. cit.*, p. 10.

de las normas que van a ir creando este código normativo único. También se está llevando a cabo la armonización regulatoria a través de Reglamentos, que son de aplicación directa. A esto se le suman decisiones, actos de ejecución y actos delegados, así como normas de carácter técnico llevadas a cabo por la ABE, como organismo regulador en dicha materia<sup>660</sup>.

Podemos clasificar o diferenciar en tres bloques las principales normas que dan cuerpo a este código normativo único que ahora analizaremos, los cuales se corresponden con los señalados en la “Hoja de ruta hacia una unión bancaria” que pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo reformas en materia de requisitos de capital, sistemas de garantía de depósito y resolución de entidades de crédito.

### **3.1.1. Regulación única respecto a requerimientos de capital y solvencia**

En primer lugar, en aras de establecer este código normativo único para todos los Estados de la Unión Europea, se llevó a cabo por parte de las instituciones europeas una armonización de la regulación sobre solvencia bancaria.

Dicha regulación surge como consecuencia de la trasposición a la normativa europea del Acuerdo de Basilea III<sup>661</sup>, mediante el cual se fijan una serie de criterios internacionales que, como vamos a ver, son aprobados posteriormente a nivel europeo, dando lugar a una Directiva y un Reglamento que, al mismo tiempo, supondrán la aplicación de dichos criterios o estándares a nivel nacional<sup>662</sup>.

---

<sup>660</sup> Sobre los instrumentos normativos véase DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.*, pp. 131-181.

<sup>661</sup> Sobre la trasposición del Acuerdo de Basilea III a la normativa europea véase IBAÑEZ SANDOVAL, J.P. y DOMINGO ORTUÑO, B., “La transposición de Basilea III a la legislación europea”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº25, 2013, pp. 65-97.

<sup>662</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, señala que la incorporación de Basilea III a través del Reglamento y la Directiva, “pone de manifiesto que la Unión Europea constituye la principal puerta de entrada de los estándares internacionales en la legislación nacional y que existe una total sintonía entre la política de armonización de la regulación bancaria a nivel europeo y a nivel internacional”. DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.*, p. 145.

En concreto, el Acuerdo de Basilea III dio lugar a la aprobación en 2013 de la Directiva de Requisitos de Capital<sup>663</sup> y el Reglamento de Requisitos de Capital<sup>664</sup>. Ambas normas entraron en vigor en enero de 2014 y constituyen el marco jurídico sobre el acceso a la actividad bancaria, el marco de supervisión de la misma y las disposiciones prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión.

Dichas normas significan un gran avance respecto a la creación de un código normativo único sobre el que se sustenta el proyecto de la Unión Bancaria.

En concreto, la Directiva 2013/36/UE (conocida como CRD IV, por sus siglas en inglés, *Capital Requirement Directive*) establece las condiciones de acceso a la actividad de las entidades; las condiciones para los empleados; las normas sobre gobierno corporativo, supervisión prudencial, condiciones relativas a la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios; normas sobre supervisión prudencial; y normas sobre colchones de capital.

Por otro lado, el Reglamento (UE) nº575/2013, regula los requisitos prudenciales de capital, liquidez y riesgo, con los que deben cumplir las entidades, con la finalidad de que dichas entidades tengan un capital suficiente con el fin de poder hacer frente ante cualquier imprevisto o situación de tensión grave, así como también regula normas relativas al apalancamiento con el fin de reducir un apalancamiento excesivo en las entidades a las que dicho Reglamento afecta. En este sentido, el Reglamento se basa en el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta los distintos tamaños que puedan presentar las entidades, así como el grado de operaciones y diversidad de actividades que puedan llevar a cabo las mismas.

---

<sup>663</sup> Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL176, 27 de junio de 2013)..

<sup>664</sup> Reglamento (UE) nº575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº648/2012 (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL176, 27 de junio de 2013).

Tal y como el mismo Reglamento señala, establecer los requisitos prudenciales por medio de un Reglamento asegura que sean de directa aplicación en todos los Estados miembros de la Unión Europea, evitando así la discrecionalidad que pueda darse por parte de los distintos países a la hora de trasponer las Directivas, por lo que se asientan unas condiciones uniformes para evitar que existan requisitos prudenciales diferentes en los distintos Estados miembros.

La Directiva 2013/36/UE fue traspuesta al ordenamiento jurídico español en diferentes etapas. En un primer momento, mediante el Real Decreto-ley 14/2013<sup>665</sup>, que con carácter urgente adaptó la normativa española a la europea antes del 1 de enero de 2014, tal y como exigía la Directiva 2013/36/UE. De este modo, el Real Decreto-ley lleva a cabo la incorporación directa del Reglamento (UE) nº575/2013, asignando y adaptando las funciones supervisoras del Banco de España, y en su caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores respecto a las empresas de servicios de inversión, adaptando estas nuevas facultades supervisoras a las normas establecidas por la Unión Europea. En segundo lugar, se aprobó la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades financieras, que continua con la trasposición al ordenamiento jurídico español de la normativa aprobada en el ámbito europeo en materia de solvencia. De este modo la Ley lleva a cabo la plena trasposición del derecho europeo y tal y como en ella misma se señala una *“refundición en un único texto de las principales normas de ordenación y disciplina de entidades de crédito”*. En tercer lugar, se aprobó el Real Decreto 84/2015<sup>666</sup>, como reglamento de desarrollo de la Ley 10/2014, que tiene por objeto, además del desarrollo de dicha Ley, refundir en un único texto las normas con rango reglamentario en materia de ordenación y disciplina de entidades de crédito. Por último, se dictó por parte del Banco de España, una Circular<sup>667</sup> con

---

<sup>665</sup> Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº287, 30 de noviembre de 2013).

<sup>666</sup> Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº39, 14 de febrero de 2015).

<sup>667</sup> Circular 2/2016, de 2 de febrero, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico

el fin de completar la trasposición de la Directiva 2013/36/UE al ordenamiento jurídico español, con lo que se completa la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia.

Con las normas anteriormente mencionadas queda establecido en la actualidad el marco armonizado de normativa respecto a requisitos de capital y solvencia en el ámbito de la Unión Europea y más concretamente en España.

### **3.1.2. Regulación única respecto a los procesos de reestructuración y resolución bancaria**

La carencia existente –al inicio de la crisis– de un marco normativo común en la regulación europea en materia de resolución, con el objetivo de hacer frente a las situaciones de dificultad o crisis que pudieran presentar las distintas entidades que operan en la Unión, pusieron de manifiesto la necesidad de regular también, en el marco del código normativo único al que ahora nos referimos, los instrumentos de reestructuración y resolución para las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión. De este modo, se pretende lograr que no se apliquen de manera autónoma y descoordinada las medidas a nivel nacional pudiendo afectar al resto del sistema.

Como se puso de manifiesto en el Capítulo II, dicha necesidad ya venía requiriéndose desde instituciones internacionales con anterioridad a la puesta en marcha de la Unión Bancaria, destacando el documento del FSB titulado “*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*” en el cual se establecían los aspectos fundamentales para establecer un régimen de resolución efectivo.

De este modo, en el marco europeo se aprobó la Directiva 2014/59/UE<sup>668</sup> de resolución bancaria (conocida como BRRD por sus siglas en inglés, *Bank*

---

español a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) n.º 575/2013 (Boletín Oficial del Estado, nº34, 9 de febrero de 2016).

<sup>668</sup> Directiva 2014/59/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los

*Recovery and Resolution Directive*), mediante la cual se fijaron las bases armonizadas de la resolución de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión a nivel europeo, es decir, se establecieron una serie de mecanismos y criterios que deberían ser adoptados por todos los países de la Unión Europea, en la medida en la que la Directiva debía ser traspuesta a los distintos ordenamientos jurídico de los Estados miembros.

De este modo, se aprobaron diferentes Reglamentos Delegados o Reglamentos de Ejecución con el fin de completar la Directiva 2014/59/UE sobre reestructuración y resolución bancaria.

Sin ser objeto de este apartado detenernos en la regulación respecto a la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que será tratado de forma más amplia en capítulos sucesivos de la presente obra, cabe hacer breve referencia por vía enunciativa a la normativa española que integra al ordenamiento jurídico el marco europeo en esta materia.

Como vimos en el Capítulo II, en el ámbito estatal, antes de la aprobación de la citada Directiva contábamos con la Ley 9/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Una vez aprobada la Directiva 2014/59/UE ésta fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 11/2015<sup>669</sup>. Para completar la Ley 11/2015, de junio de 2015, se aprobó el 6 de noviembre de este mismo año el Reglamento de desarrollo de la ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión<sup>670</sup>, que viene a completar lo establecido en la Ley.

### **3.1.3. Regulación armonizada respecto a los sistemas de garantía de depósito**

---

Reglamentos (UE) n°1093/2010 y (UE) n°648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea, n°L173, 12 de junio de 2014).

<sup>669</sup> Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Boletín Oficial del Estado, n°146, 19 de junio de 2015).

<sup>670</sup> Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, n°267, 7 de noviembre de 2015).

En lo que respecta a este tercer bloque que conformaría el código normativo único debemos analizar, aun cuando queda mucho camino por recorrer en este ámbito, la regulación armonizada existente en esta materia.

En Europa contábamos con una norma de 1994, la Directiva 94/19/CE<sup>671</sup>, en la cual ya se daban pinceladas respecto a la armonización en la normativa europea en materia de sistemas de garantía de depósito, pero que se presentaba insuficiente. Como se verá en el apartado referente a los avances de la Unión Bancaria hacia un sistema de garantía de depósitos común, la Directiva del 94 presentaba limitaciones de cara a lograr la armonización efectiva en el seno de la Unión. De esta manera se pone de manifiesto en la Directiva vigente en la actualidad en materia de sistemas de garantía de depósitos<sup>672</sup>, la cual enuncia que *“la Directiva 94/19/CE se funda en el principio de armonización mínima”*<sup>673</sup>, pero como venimos exponiendo, insuficiente para garantizar la armonización total en la materia.

Al respecto, tras el estallido de la crisis y la grave situación en la que se vio inmersa Europa, se puso de manifiesto la necesidad de crear una regulación más armonizada en el marco de la Unión Europea con el fin de establecer un sistema para dar protección a los depositantes, dando lugar a que la Directiva 94/19/CE fuera modificada en el año 2009 por otra Directiva<sup>674</sup>, la cual tuvo como

---

<sup>671</sup> Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994 relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n°L135, 31 de mayo de 1994).

<sup>672</sup> Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Diario Oficial de la Unión Europea, n°L173, 12 de junio de 2014).

<sup>673</sup> En este sentido se pronuncia URÍA FERNÁNDEZ, señala que la Directiva del 94 relativa a los sistemas de garantía de depósitos *“había tenido una eficacia armonizadora realmente limitada y básicamente reducida”* así, sigue el autor manifestando que *“existían aspectos muy relevantes en la configuración de los instrumentos nacionales de protección de los depósitos como la fórmula de financiación de los fondos y, sobre todo, su carácter «ex ante» o «ex post» no habían llegado a armonizarse”*. URÍA FERNÁNDEZ, F., “La supervisión bancaria europea en 2014: una Unión Bancaria incompleta”, en MARTÍNEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, n°51, 2013, p.66.

<sup>674</sup> Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago (Diario Oficial de la Unión Europea, n°L64, 11 de marzo de 2009).

objetivo aumentar la cantidad de garantía de los depósitos y modificar el plazo máximo de pago de la misma, lo que pretendía dar estabilidad al sistema financiero, así como reestablecer la confianza en el mismo.

No obstante, las modificaciones de algunos aspectos de la Directiva de 1994 no fueron suficientes, por lo que en el año 2014 se aprobó la Directiva 2014/49/UE, en el que se da un paso adelante en la armonización de la regulación de los sistemas de garantía de depósito para los Estados miembros de la Unión Europea, ampliando el ámbito de cobertura de los depósitos, estableciendo plazos más breves para el reembolso de los mismos, mejor información así como unos requisitos más sólidos de financiación, con el fin de, dar seguridad al sistema financiero, a nivel europeo, estableciendo unas reglas comunes más completas que con las que contábamos hasta el momento en esta materia.

Aun así, como hemos dicho, en materia de sistemas de garantía de depósitos, aún se aprobarán en los años venideros nuevas normas que completen el código normativo único, así como nuevos mecanismos para asegurar el respaldo a los depositantes en caso de que una entidad devenga insolvente, con el fin de fortalecer la confianza de los depositantes y evitar que se produzcan pánicos bancarios o retiradas de depósitos en masa en el caso de que surgiera una situación de crisis.

### **3.2. LA AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA (ABE) COMO AUTORIDAD DE REGULACIÓN CLAVE PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO**

La ABE es pieza clave en lo que respecta al diseño del código armonizador de la normativa en lo que respecta a la materia bancaria estudiado con anterioridad. Dicha Autoridad se encuentra inmersa dentro del complejo entramado del sistema regulatorio en el marco de la Unión Europea, jugando un papel fundamental en la elaboración del código normativo único.

El importante rol que juega la ABE en la elaboración de un código normativo único europeo se enuncia en la “Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria”. De este modo se pone de manifiesto en la Hoja de ruta que la ABE

cumple una función imprescindible respecto a la aplicación de las normas en materia financiera del Derecho Europeo de forma análoga en los distintos Estados miembros. En concreto señala que a la ABE *“le incumbe una función esencial en la consecución de este objetivo, en particular mediante el conjunto de instrumentos y facultades que le confiere su Reglamento de base (subsana infracciones del Derecho de la Unión, mediación, normas técnicas vinculantes, directrices y recomendaciones). Así pues, es esencial que la ABE desempeñe plenamente su labor para crear un marco jurídico y una cultura de supervisión comunes a escala de la Unión”*.

La ABE se enmarca dentro de las Autoridades Europeas de Supervisión (en adelante, AES)<sup>675</sup> creadas en el marco del Sistema Europeo de Supervisión Financiera<sup>676</sup> –al que volveremos más adelante– y tiene como misión principal la elaboración de un código normativo único.

Hemos de destacar la importancia que tienen las normas técnicas elaboradas por esta Autoridad de cara al desarrollo del código normativo único sobre el que se sustenta el proyecto de Unión Bancaria. Por ello nos parece adecuado detenernos en el papel de la ABE.

### **3.2.1. Antecedentes: producción normativa del Sistema Lamfalussy**

Los antecedentes para la creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera y, en concreto, para la creación de la ABE la encontramos en el año 2004. Concretamente, fue a través de la Decisión de la Comisión 2004/5/CE que dio lugar a la creación del Comité Bancario Europeo<sup>677</sup>, mediante la que se

---

<sup>675</sup> Con las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) nos referimos a la Autoridad Bancaria Europea (ABE, también conocida como EBA por sus siglas en inglés, *European Banking Authority*), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM, también conocida como ESMA por sus siglas en inglés, *European Securities and Markets Authority*) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ, también conocida por sus siglas en inglés, EIOPA, *European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

<sup>676</sup> El Sistema Europeo de Supervisión Financiera está integrado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), las AES, el Comité Mixto de las AES y las autoridades nacionales competentes para la supervisión de los distintos sectores.

<sup>677</sup> Decisión de la Comisión 2004/5/CE, de 5 de noviembre de 2003, por el que se crea el Comité de supervisores bancarios europeos (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL3, 7 de enero de 2004).

desarrolló el sistema de producción de normas creado en 2001 por impulso del llamado Informe Lamfalussy<sup>678</sup>.

Interesa hacer un análisis previo de este Informe para poder así comprender con mayor facilidad el origen, la creación y las funciones atribuidas a la ABE que es objeto de estudio en el presente epígrafe.

El citado Informe Lamfalussy analizaba la problemática a la que se enfrentaba el sistema financiero de la Unión, debido a la fuerte fragmentación normativa y de sistemas de supervisión existente en el marco de la Unión Europea. Es por ello que los expertos que elaboraron el Informe pusieron de manifiesto la necesidad de crear un sistema regulatorio armonizado en lo que respecta al ámbito de los servicios financieros, concretamente, con el fin de superar dichas divergencias en los distintos sistemas de la Unión Europea<sup>679</sup>.

Se estableció a través del Informe Lamfalussy un nuevo modelo de producción y ejecución de normas en materia financiera diferenciada en cuatro niveles:

En primer lugar, el primer nivel (Nivel 1) comprende las Directivas y Reglamentos aprobados por la Comisión, “co-decididas” entre el Parlamento Europeo y el Consejo, en los cuales se establecerán los principios básicos o generales en la materia, así como establecer los elementos técnicos que deberán desarrollarse en el segundo nivel. Por tanto, dichas Directivas o

---

<sup>678</sup> *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Bruselas, 15 de febrero de 2001. Disponible en [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf). Este informe es conocido como el Informe Lamfalussy.. Recibe esta denominación debido al nombre del Presidente del Comité de Expertos que realizó dicho Informe, en marzo de 2001, Alexandre Lamfalussy, el cual fue Director General Del Banco Internacional de Pagos de Basilea y Presidente del Instituto Monetario Europeo. Dicho Comité de Expertos fue creado a iniciativa del ECOFIN en el año 2000 con el fin de analizar la normativa referente a los mercados de valores de la Unión, examinar la capacidad de establecer una normativa que pueda dar respuesta a la evolución de los mercados, así como introducir un marco destinado a adaptar las prácticas que se estaban llevando a cabo con el objetivo de establecer una mayor coincidencia y cooperación en la práctica que realizaba en este sentido.

<sup>679</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.*, p. 152.

Reglamentos serán desarrollados por las normas del segundo nivel posteriormente.

En el segundo nivel (Nivel 2) encontramos las Directivas y Reglamentos que desarrollan las Directivas o Reglamentos adoptados en el Nivel 1, adoptados por la Comisión con la participación y el asesoramiento de los Comités correspondientes según la materia<sup>680</sup>. En este sentido, la regulación de este nivel se lleva a cabo por parte de la Comisión con la participación de los Comités reguladores mediante los dictámenes emitidos por los mismos, así como con el asesoramiento de los Comités de supervisión, a través de informes que podían emitir.

En materia bancaria, a lo que interesa al objeto de esta obra, el Comité encargado de participar directamente en las normas de segundo nivel – enmarcado dentro de los llamados “Comités de Nivel 2”– llevando a cabo un Dictamen remitido a la Comisión para la adopción de las normas elaboradas en este nivel, correspondería con el Comité Bancario Europeo. En lo que respecta a la función de asesoramiento o función consultiva –llevada a cabo por los llamados “Comités de Nivel 3”– en materia bancaria correspondería dichas funciones al Comité de Supervisores Bancarios Europeos.

Estas normas elaboradas conforme a lo establecido en el segundo nivel enunciado por el Sistema Lamfalussy, se encargaban de desarrollar los detalles técnicos necesarios para poder aplicar los principios enunciados en la normativa elaborada mediante el sistema del Nivel 1 de forma operativa.

El tercer nivel (Nivel 3) se refería a las guías o estándares técnicos elaborados por los Comités de Nivel 3. Dichas normas o estándares no eran obligatorios y su finalidad consistía en que se aplicaran de forma coordinada, coherente y armonizada las normas aprobadas en el nivel 1 y 2. En materia

---

<sup>680</sup> Comités de “Nivel 2”, que, dependiendo de la materia, corresponderán al Comité Bancario Europeo, al Comité de Seguros y Pensiones de Jubilación o al Comité Europeo de Valores; y, Comités de “Nivel 3” que, dependiendo también de la materia, corresponderá al Comité de Supervisores Bancarios Europeos, al Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación o al Comité de Reguladores Europeos de Valores.

bancaria, el Comité encargado de elaborar dichos estándares técnicos sería el Comité de Supervisores Bancarios.

Por último, el cuarto nivel (Nivel 4) se configuraba para llevar a cabo un reforzamiento en el cumplimiento de la normativa europea por parte de los Estados miembros, dotando a la Comisión de la facultad o el deber de velar porque se cumplieran las normas establecidas en los niveles anteriores.

De este modo, y como se ha puesto de manifiesto en el análisis de los cuatro niveles establecidos por el Sistema Lamfalussy, interesa destacar –en cuanto a que representa el verdadero antecedente de la ABE– el procedimiento de armonización normativa al que dio lugar el Informe Lamfalussy a través de los distintos Comités creados para la realización de normas de diferente nivel en el que adquiere un papel relevante el procedimiento de Comitología<sup>681</sup>.

Por un lado, se creó el Comité Bancario Europeo –integrado dentro de los “Comités de Nivel 2”– a través de la Decisión de la Comisión 2004/10/CE<sup>682</sup>. Dicho Comité estaría compuesto por los altos representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea y presidido por un representante de la Comisión. Tal y como se ha indicado, su función se enmarcaba en el segundo nivel del sistema normativo establecido por el Informe Lamfalussy, correspondiéndole el asesoramiento y participación en la elaboración de normas técnicas.

---

<sup>681</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *loc. cit.* Apunta la autora que de entre los diversos procedimientos de Comitología –de consulta, gestión, reglamentación y salvaguarda– nos estamos refiriendo ahora al procedimiento de reglamentación “cuya aplicación procede cuando la Comisión adopta medidas de ejecución de ámbito general que tengan por finalidad la aplicación el desarrollo o la adaptación de los actos de base”. Por su parte, XIMÉNEZ señala –en relación al procedimiento de reglamentación al que ahora hemos hecho alusión– que “la comitología es el proceso por el que el Consejo delega en la Comisión las competencias de ejecución de las normas establecidas en el nivel 1. Para el ejercicio de estas competencias se sigue un procedimiento por el que la comisión somete su propuesta de medidas a votación en un Comité (un comité de comitología)” formado por los representantes de Estados miembros”. XIMÉNEZ RODRÍGUEZ, S., “La política financiera”, en GALINDO MARTÍN, M.A. y FERNÁNDEZ JURADO, Y., (Coord.), *Política socioeconómica en la Unión Europea*, Delta Publicaciones, Madrid, 2006, p. 144.

<sup>682</sup> Decisión de la Comisión 2004/10/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité Bancario Europeo (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL3, 7 de enero de 2004).

Del mismo modo, se creó el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, siendo el mismo, tal y como expone la Decisión 2004/5/CE, un organismo independiente consultivo sobre supervisión bancaria. Dicho Comité daría lugar a la ABE.

El Comité de Supervisores Bancarios Europeos estaba integrado por representantes de alto nivel de las autoridades competentes a nivel nacional en materia de supervisión de entidades de crédito, los Bancos centrales con responsabilidades operativas específicas para la supervisión de entidades de crédito concretas en conjunción con las autoridades competentes de supervisión a nivel nacional y los Bancos centrales que no participaran directamente en la supervisión de las entidades de crédito, incluido el Banco Central Europeo<sup>683</sup>.

Correspondían al Comité de Supervisores Bancarios Europeos de las siguientes funciones<sup>684</sup>:

- Asesoramiento a la Comisión, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, sobre cuestiones políticas bancarias y sobre la preparación de proyectos de medidas de implementación en el ámbito de las actividades bancarias.
- Contribución en lo que respecta a la aplicación del Derecho de la Unión Europea, así como la armonización de las prácticas supervisoras llevadas a cabo por los Estados miembros de la Unión.
- Reforzar la cooperación en materia de supervisión, incluyendo dentro de dicha función de cooperación, lo que respecta al intercambio de información sobre las entidades supervisadas.

Podemos concluir en este punto que, de esta manera se establecen los precedentes y se sientan las bases de lo que actualmente se conoce como ABE, además de sentar las bases sobre su papel regulador en el sistema financiero y la importancia de dicha Autoridad respecto al código normativo único de la Unión.

---

<sup>683</sup> Artículo 3 de la Decisión de la Comisión 2004/5/CE.

<sup>684</sup> Artículo 2 de la Decisión de la Comisión 2004/5/CE.

### **3.2.2. El sistema de supervisión financiera como resultado del Informe Larosière: la creación de la Autoridad Bancaria Europea**

La crisis financiera padecida a partir del año 2007 puso de manifiesto la necesidad de modificar el sistema de supervisión y el sistema regulatorio establecido hasta el momento en la Unión Económica y Monetaria. Es por ello que, para intentar dar respuestas a las necesidades surgidas de dicha crisis se propuso un nuevo sistema de supervisión en el marco de la Unión Europea, dando lugar a nuevos órganos encargados de velar por la supervisión macroprudencial y microprudencial. Además, se otorgó a determinados órganos la potestad de regular y armonizar la normativa con la finalidad de crear un verdadero código normativo único.

De este modo, la Comisión Europea, en noviembre de 2008, propone a un grupo de expertos el análisis del marco regulatorio y supervisor establecido en la Unión en ese momento. Dicho grupo de expertos presentó diferentes recomendaciones con el fin de solventar la situación en la que se veía inmersa la Unión a causa de la crisis financiera, así como de establecer las bases para que pudiera no repetirse dicha situación.

De esta forma, se presenta en 2009 el Informe Larosière<sup>685</sup>, que supuso el fundamento o base para el establecimiento del nuevo sistema de supervisión financiera europea, así como para sentar las bases de las prácticas regulatorias necesarias para llevar a cabo una política más armonizada.

En este sentido, el Informe Larosière puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un marco de supervisión más reforzado, así como la necesidad de crear un nuevo marco institucional, dando lugar al Sistema Europeo de Supervisores Financieros.

---

<sup>685</sup> *High level group on financial supervision on the EU*, Bruselas, 25 de febrero de 2009. Dicho Informe recibe la denominación de Informe Larosière a causa de que el comité de experto que lo elaboró estaba presidido por Jacques Larosière. Informe disponible en [https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de\\_larosiere\\_report\\_es.pdf?f1c7edf9533e93b9b6201b53a588bc6c](https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_es.pdf?f1c7edf9533e93b9b6201b53a588bc6c)

Sin ser objetivo de este análisis entrar a profundizar en la materia, dado que no es objeto del presente trabajo, nos parece oportuno pararnos en este punto a entender el sistema creado por las recomendaciones recogidas en el Informe Larosière, con el fin de contextualizar sucintamente el origen de la ABE<sup>686</sup>.

En efecto, a consecuencia de lo expuesto en el Informe Larosière se crea el actual Sistema Europeo de Supervisión Financiera. Así, de acuerdo con las recomendaciones recogidas en el Informe se estructuró dicho Sistema y se determinó las autoridades que lo integrarían, así como las autoridades que sustituirían a los “Comités del Nivel 3” a los que hicimos referencia en el epígrafe anterior.

Es decir, desde la Unión Europea se toman diversas medidas –en base a las recomendaciones recogidas en el Informe Larosière– mediante las cuales se crea el Sistema Europeo de Supervisión Financiera actual<sup>687</sup>. Como apuntamos, éste está integrado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (en adelante, JERS)<sup>688</sup> y las tres AES –en función del sector– que asumen la coordinación de

---

<sup>686</sup> Para un mayor conocimiento del sistema Larosière véase FIELD, L. y PÉREZ CID, D., “El informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el informe Larosière”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº16, 2009, pp. 43-62. También TAPIA HERMIDA, A. J., “El Informe Larosière de febrero de 2009 sobre la crisis financiera”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº28, 2009, pp. 282-285.

<sup>687</sup> Sobre el Sistema Europeo de Supervisión Financiera de un modo general, puede leerse DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Las respuestas de la Unión Europea...”, *op. cit.* pp. 42 y ss.; ARAGÓN TARDÓN, S., “El sistema europeo de supervisión financiera: revisión y propuestas de futuro”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 249-274; GARCÍA-ÁLVAREZ, G., “La construcción de una Unión Bancaria Europea...”, *op. cit.*, pp. 85-90; GARCÍA ALCORTA, J. “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº29, 2011, pp. 49-67; TAPIA HERMIDA, A. J., “El Sistema Europeo de Supervisión Financiera”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº30, nº121, 2011, pp. 9-60 y TAPIA HERMIDA, A.J., “El Sistema Europeo de Supervisión Financiera”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº28, 2012, pp. 24-31.

<sup>688</sup> De acuerdo con la definición del Banco de España la Junta Europea de Riesgo Sistémico es un organismo independiente responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero de la Unión Europea, cuyo objeto es contribuir a la prevención o mitigación de los riesgos sistémicos y evaluar las amenazas potenciales para su estabilidad de modo que se eviten episodios de perturbaciones financieras generalizadas. Definición disponible en [https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/Transparencia\\_su/ESRB\\_-\\_Recomenda/ESRB\\_-\\_Recomendaciones.html](https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/Transparencia_su/ESRB_-_Recomenda/ESRB_-_Recomendaciones.html). Viene regulada en el Reglamento (UE) nº1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010

la supervisión a nivel microprudencial, entre las que se encuentra la ABE. Además, integrado en el Sistema Europeo de Supervisión financiera encontramos también el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión, encargado de coordinar y garantizar la coherencia entre los distintos sectores y, por último, las autoridades de supervisión competentes de los Estados miembros.

De este modo, como vemos, las Autoridades Europeas de Supervisión vienen a sustituir a los Comités que integraban el Nivel 3 del Sistema Lamfalussy<sup>689</sup>. Siendo este el origen, concretamente, de la ABE a la que aquí nos referimos.

### **3.2.3. Naturaleza jurídica y base sobre la que se crea la Autoridad Bancaria Europea**

La ABE, con sede en Londres<sup>690</sup>, se fundó el 1 de enero de 2011. Cuenta con personalidad jurídica propia, con plena capacidad jurídica y de obrar en los Estados miembros, disfrutando de *“la capacidad jurídica más amplia que se conceda a las personas jurídicas en el Derecho nacional”*<sup>691</sup>. Podemos incluirla dentro del concepto del grupo de agencias reguladoras existentes en la Unión<sup>692</sup>.

Dicha autoridad fue creada sobre la base del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), lo cual se encuentra respaldado

---

relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL331, 15 de diciembre de 2010).

<sup>689</sup> Así, las AES sustituyen al Comité de Supervisores Bancarios Europeos, al Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación, y al Comité de Reguladores Europeos de Valores. Dicha sustitución queda justificada, como se pone de manifiesto en el Considerando 8º del Reglamento 1093/2010, sobre la base de que *“la Unión ha alcanzado el límite de lo que permite la naturaleza actual de los Comités europeos de supervisores”*. Por lo que, se crean para hacer frente y subsanar las deficiencias que se presentaban en el sistema anterior.

<sup>690</sup> A consecuencia del Brexit, tras la retirada de Reino Unido de la Unión Europea y no más tarde del 30 de marzo de 2019, la ABE trasladará su sede a París. Así lo decidió el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea a fin de garantizar la continuación de las actividades de dicha Autoridad. Noticia disponible en <https://www.eba.europa.eu/-/eba-welcomes-council-decision-on-its-relocation>

<sup>691</sup> Artículo 5 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>692</sup> Para un estudio más detallado de la cuestión, VIRGALA FORURÍA, E., “Agencias (y agencias reguladoras) en la Comunidad Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº5, pp. 145-212.

por la postura tomada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 2 de mayo de 2006 en el asunto C-217/04<sup>693</sup>.

En este sentido, nos parece conveniente hacer un breve resumen de la cuestión para comprender la postura tomada por el Tribunal de Justicia de la Unión y lo que ello significa a efectos de crear las Autoridades que integran el Sistema Europeo de Supervisión Financiera. En el asunto C-217/04 al que ahora hacemos alusión, Reino Unido alegaba la imposibilidad de crear organismos comunitarios para llevar a cabo la armonización de la regulación comunitaria dado que no entendía que pudiera desprenderse dicha facultad del artículo 114 del TFUE. A lo expuesto, el Tribunal consideró que *“nada en la redacción del art. 95 CE (ahora artículo 114 del TFUE) permite concluir que las medidas adoptadas por el legislador comunitario sobre la base de esta disposición deban limitarse, en lo que se refiere a sus destinatarios, exclusivamente a los Estados miembros. En efecto, puede resultar necesario, de acuerdo con una valoración efectuada por dicho legislador, instituir un organismo comunitario encargado de contribuir a alcanzar una armonización en situaciones en las que, para facilitar la ejecución y aplicación uniformes de actos basados en dicha disposición, se considera que es adecuado adoptar medidas no vinculantes de acompañamiento y encuadramiento”*, a lo que el propio Reglamento 1093/2010 el Considerando 17<sup>o</sup> hace referencia, entendiendo que la finalidad y funciones otorgadas por el mismo a la Autoridad creada por éste están *“ligados a los objetivos del acervo de la Unión en relación con el mercado interior de servicios financieros”*. Por lo que admite la creación de la ABE en base al ya citado artículo 114 del TFUE.

### **3.2.4. Composición de la Autoridad Bancaria Europea**

La ABE está formada por la Junta de Supervisores, el Consejo de Administración, el Presidente y el Director Ejecutivo<sup>694</sup>.

---

<sup>693</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran sala) de 2 de mayo de 2006. Disponible en [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d55d9a63670ff547378e2fd3e457296760.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3ySe0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=56603&occ=first&dir=&cid=10675](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d55d9a63670ff547378e2fd3e457296760.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3ySe0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=56603&occ=first&dir=&cid=10675)

<sup>694</sup> Artículo 6 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

La Junta de Supervisores es el órgano que toma las principales decisiones dentro de la ABE. En este sentido, asesora a la Autoridad sobre su funcionamiento y adopta las decisiones necesarias en relación a sus funciones; es la encargada de elaborar los dictámenes, recomendaciones y decisiones; nombra al Presidente de la Autoridad; adopta el programa de trabajo anual y plurianual de la Autoridad, el informe anual de actividades de la Autoridad y el presupuesto; y, por último, tiene funciones disciplinarias sobre el Presidente y el Director Ejecutivo<sup>695</sup>.

La Junta de Supervisores está integrada por el Presidente; los máximos representantes de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión de entidades de crédito, que podrán estar acompañados por un representante de las autoridades nacionales competentes en materia de resolución de cada Estado miembro; un representante de la Comisión; un representante del Banco Central Europeo; un representante de la JERS; y un representante de cada una de las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión. Además, el Presidente de la Junta Única de Resolución será observador en la Junta de Supervisores. De todos ellos, los que tienen pleno derecho son los máximos responsables de las autoridades nacionales en materia de supervisión, dado que el resto de los representantes que completan la Junta de Supervisores participarán en las reuniones de dicha Junta sin derecho a voto<sup>696</sup>. La Junta debe llevar a cabo sus funciones bajo el principio de independencia y objetividad<sup>697</sup> y tomarán sus decisiones por mayoría simple de sus miembros con derecho a voto<sup>698</sup>.

Por su parte, el Consejo de Administración está compuesto por el Presidente y otros seis miembros de la Junta de Supervisores, que serán elegidos por la propia Junta a través de una votación llevada a cabo por los miembros de la Junta con derecho a voto<sup>699</sup>. Entre las funciones del Consejo de Administración destacan la de velar por que la ABE cumpla con sus funciones;

---

<sup>695</sup> Artículo 43 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>696</sup> Artículo 40 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>697</sup> Artículo 42 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>698</sup> Artículo 44.1 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>699</sup> Artículo 45.1 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

proponer un programa de trabajo anual y plurianual, así como un informe anual de actividades que, como hemos visto, luego tendrá que ser adoptado por la Junta de Supervisores; además es el órgano encargado de nombrar y cesar a los miembros de la Sala de Recursos<sup>700</sup>. Este órgano también debe funcionar bajo el principio de independencia y objetividad<sup>701</sup> y sus decisiones de adoptarán por mayoría de los miembros presentes<sup>702</sup>.

La figura del Presidente la constituye un profesional independiente<sup>703</sup> nombrado por la Junta de Supervisores<sup>704</sup> por un plazo de cinco años, prorrogable una vez<sup>705</sup>. Se encarga de preparar el trabajo de la Junta de Supervisores y preside las reuniones de ésta y del Consejo de Administración<sup>706</sup>. Además, será el representante de la ABE frente a otras instituciones u organismos. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo podrán invitar al Presidente a presentar una declaración con pleno respeto de su independencia. Efectuará la declaración ante el Parlamento Europeo debiendo responder a las preguntas formuladas por los diputados cuando así se solicite<sup>707</sup>. Además, deberá presentar un informe de la actividad llevada a cabo por la ABE en el caso de que se le solicite<sup>708</sup>. Todas estas funciones se llevarán a cabo de conformidad con el principio de independencia<sup>709</sup>.

Respecto al cargo de Director Ejecutivo cabe señalar que también será un profesional independiente nombrado por la Junta de Supervisores que ejercerá su mandato durante cinco años, pudiendo prorrogarse un año más<sup>710</sup>. El Director Ejecutivo se encarga de la gestión de la Autoridad y del Consejo de Administración; es el responsable de ejecutar el programa de trabajo anual de la ABE; toma las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento de la ABE;

---

<sup>700</sup> Artículo 47 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>701</sup> Artículo 46 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>702</sup> Artículo 45.2 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>703</sup> Artículo 48.1 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>704</sup> Artículo 48.1 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>705</sup> Artículo 48.3 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>706</sup> Artículo 48.1 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>707</sup> Artículo 50.1 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>708</sup> Artículo 50.2 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>709</sup> Artículo 49 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>710</sup> Artículo. 51 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

y tiene importantes funciones respecto a la gestión del personal de la Autoridad<sup>711</sup>.

Además, existen dos órganos comunes de las Autoridades Europeas de Supervisión: el Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión<sup>712</sup> y la Sala de Recursos<sup>713</sup>.

### **3.2.5. Funciones de la Autoridad Bancaria Europea**

El objetivo principal de la ABE es el de mejorar el mercado interior, velando por una coordinación en materia de regulación y supervisión respecto a las entidades financieras de los distintos Estados miembros de la Unión. De este modo, velará por preservar la estabilidad financiera mediante las funciones que el Reglamento (UE) nº1093/2010 le otorga.

A lo largo del texto del Reglamento podemos encontrar enunciadas las diferentes funciones conferidas a la ABE<sup>714</sup>, las cuales se pueden enmarcar de forma general en la siguiente clasificación<sup>715</sup>:

- a) Con el fin de lograr mejorar el funcionamiento del mercado interior, el Reglamento otorga a la ABE funciones regulatorias encaminadas a crear un código normativo único, dando lugar a una armonización de la normativa comunitaria con el fin de que todos los Estados miembros apliquen de forma común y coherente las medidas y políticas establecidas por la normativa europea. En este sentido, el Reglamento

---

<sup>711</sup> Artículo 53 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>712</sup> Artículos 54 a 57 del Reglamento (UE) nº1093/2010. El Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión es el órgano encargado de fomentar la cooperación y asegurar la coherencia intersectorial del trabajo llevado a cabo por las distintas Autoridades que se integran en el Sistema Europeo de Supervisión Financiera.

<sup>713</sup> Artículos 58 y 59 del Reglamento (UE) nº1093/2010. La Sala de Recurso es el órgano encargado de decidir con relación a los recursos interpuestos ante una decisión de alguna de las Autoridades Europeas de Supervisión. Es un órgano común entre las tres Autoridades. Los recursos pueden ser interpuestos por personas físicas o jurídicas, incluidas las autoridades competentes que sean destinatarias o se vean afectadas directa e individualmente.

<sup>714</sup> Capítulo II del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>715</sup> Sobre las funciones de la ABE véase GARCÍA-ÁLVAREZ, G., “La construcción de una Unión Bancaria Europea...”, *op. cit.*, pp. 90-92.

capacita a la ABE a llevar a cabo directrices y recomendaciones, así como proyectos de normas técnicas de regulación y ejecución<sup>716</sup>.

- b) Debe velar porque se aplique de forma coherente y armonizada la normativa comunitaria, llevando a cabo funciones de vigilancia respecto a los supervisores competentes. La ABE podrá llevar a cabo la investigación de la supuesta infracción u omisión del Derecho a instancia de parte o de oficio. En el caso de que la ABE considere que la actuación de la autoridad de supervisión competente sobre la que versa la investigación no se está ajustando al Derecho de la Unión, la ABE puede elaborar una recomendación hacia el supervisor competente que no esté aplicando correctamente lo establecido en el acervo comunitario. En caso de que dicho incumplimiento o inaplicación del derecho continúe la ABE informará a la Comisión, a quien corresponde emitir un dictamen formal –teniendo en cuenta las recomendaciones llevadas a cabo por la ABE– para exigir la corrección de las prácticas llevadas a cabo y la toma de medidas por parte de la autoridad de supervisión a la que se dirige. En última instancia y como supuesto excepcional, la ABE podrá tomar decisiones respecto a las entidades financieras concretas frente a las que se esté dando dicho incumplimiento o inaplicación del derecho<sup>717</sup>.
- c) También se le otorgan funciones de mediación o arbitraje en el caso de llegar a una discrepancia entre distintas autoridades competentes de la supervisión de alguna entidad financiera, con el fin de garantizar una aplicación coherente y eficaz de la supervisión<sup>718</sup>.
- d) Tiene la función de coordinación entre las autoridades competentes<sup>719</sup> y debe, a su vez, velar por la coordinación de la supervisión internacional<sup>720</sup>, pudiendo entablar contactos y realizar acuerdos

---

<sup>716</sup> Artículos 8.1.a) y 10 a 16 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>717</sup> Artículos 8.1.b), 17 y 18 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>718</sup> Artículo 19 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>719</sup> Artículo 31 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>720</sup> Artículo 1.5.c) del Reglamento (UE) nº1093/2010.

administrativos con las autoridades de supervisión, organizaciones internacionales y las administraciones de terceros países<sup>721</sup>.

- e) Función de protección de los depositantes e inversores de la Unión Europea promoviendo la transparencia, la sencillez y la equidad en el mercado respecto de productos o servicios financieros destinados a los consumidores en el mercado interior<sup>722</sup>.
- f) Controlará las actividades financieras nuevas y existentes, pudiendo prohibir o restringir de forma temporal las actividades financieras que puedan amenazar al correcto funcionamiento del mercado o la estabilidad financiera de la Unión Europea<sup>723</sup>.
- g) Asume funciones respecto al riesgo sistémico, en colaboración con la JERS<sup>724</sup>.
- h) Tendrá competencias también en materia de gestión y resolución de crisis, garantizando un régimen coherente y coordinado en el marco de la Unión Europea. En este sentido contribuirá a elaborar métodos para la resolución de las entidades financieras en dificultades<sup>725</sup>. La ABE participará en la elaboración de los planes de recuperación y resolución, con el fin de que estos sean eficaces en caso de que hayan de ser aplicados en el seno de una entidad<sup>726</sup>.
- i) Además, tendrá la función de reforzar el sistema europeo de sistemas nacionales de garantía de depósitos<sup>727</sup>.

De este modo, mediante las funciones otorgadas a la ABE<sup>728</sup>, se pretende *“proteger el interés común contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema*

---

<sup>721</sup> Artículo 33 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>722</sup> Artículos 8.1.h) e i) y 9.1 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>723</sup> Apartados 2, 3 y 5 del artículo 9 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>724</sup> Artículos 8.1.i) y 22 a 24 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>725</sup> Artículos 24.2 y 27 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>726</sup> Artículos 8.1.i) y 25 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>727</sup> Artículo 26 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>728</sup> Así como las que se otorgan a las otras dos Autoridades Europeas de Supervisión, que como hemos indicado son las análogas a la Autoridad Bancaria a la que ahora nos referimos, pero enfocadas cada una al sector del sistema financiero concreto al que

*financiero a corto, medio y largo plazo, para la economía de la Unión, sus ciudadanos y sus empresas*<sup>729</sup>.

## **2.6. Función regulatoria de la ABE: elaboración de un código normativo único europeo**

Como se ha indicado con anterioridad, una de las funciones principales que el Reglamento (UE) nº1093/2010 le otorga a la ABE es la función normativa. El Reglamento confiere a la ABE la facultad de elaborar normas de diferente naturaleza, así como directrices y recomendaciones.

La ABE debe actuar con vistas a mejorar el mercado interior de la Unión Europea y para ello debe velar –entre otras cosas– por un *“nivel elevado, efectivo y coherente de regulación”*, evitando que se produzcan arbitrajes regulatorios, así como, asesorando a las instituciones de la Unión en materia de regulación<sup>730</sup>.

En este sentido, podemos afirmar que la ABE, en el marco de dichas funciones regulatorias a las que ahora nos referimos, contribuye al desarrollo del “código normativo único” aplicable a las entidades financieras de la Unión que impulsa y sienta las bases de la Unión Bancaria. En este sentido, DARNACULLETA I GARDELLA afirma que *“la atribución de funciones normativas a la ABE tiene como finalidad única la elaboración de un «Código normativo único» que garantice una armonización coherente y una aplicación uniforme de las normas en el mercado financiero europeo”*<sup>731</sup>. Pone de manifiesto la misma que *“de acuerdo con el sistema de fuentes multinivel previsto para el ámbito financiero, los principios políticos y determinaciones jurídicas contenidas en los actos legislativos que integran el Código normativo único deben ser*

---

hacen frente. Sobre las funciones de las Autoridades Europeas de Supervisión en general véase MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Las Autoridades Europeas de Supervisión: estructura y funciones”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014-2015, pp. 125-138.

<sup>729</sup> Artículo 1.5 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>730</sup> Considerando 11º del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>731</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.* pp. 148-149. Apunta la autora el cierto paralelismo existente entre las funciones de estandarización del BCBS y las funciones de la ABE. No obstante, como la misma apunta, a diferencia de los estándares internacionales -*soft law*- las normas elaboradas por la ABE sí poseen carácter jurídico vinculante.

*desarrollados en segundo nivel, por actos delegados y actos de ejecución elaborados por la Comisión y, en el tercer nivel por NTR y NTE*<sup>732</sup>.

En referencia a este tercer nivel<sup>733</sup>, es la ABE quien tiene potestad para elaborar, además de directrices y recomendaciones, los proyectos de normas técnicas de regulación y normas técnicas de ejecución<sup>734</sup>, que serán aprobados posteriormente por la Comisión en forma de actos delegados o de ejecución<sup>735</sup>.

Todo ello integraría el código normativo único sobre el que, como se puede deducir el análisis que se está llevando a cabo, la ABE –con su potestad reguladora– guarda una posición importante y se configura como un organismo fundamental para llevar a cabo el desarrollo de este código normativo único

---

<sup>732</sup> Siguiendo a DARNACULLETA I GARDELLA, a fin de comprender el alcance y el carácter de las normas técnicas elaboradas por la ABE nos parece conveniente pararnos en estas líneas a recordar la jerarquía de las normas derivadas del Derecho de la Unión Europea, establecida por los artículos 289,290 y 291 del TFUE. De acuerdo con lo establecido en los citados artículos, en primer lugar, encontraríamos los actos legislativos (artículo 289 TFUE), los cuales son tomados por el procedimiento legislativo ordinario llevándose a cabo mediante acuerdo del Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión; en segundo lugar encontramos los actos delegados (artículo 290 TFUE), que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo, el cual recoge la delegación expresa realizada por el Parlamento y el Consejo a la Comisión para que lleve a cabo la elaboración de dicho acto delegado; por último encontramos los actos de ejecución (artículo 291 TFUE), los cuales se dictan cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, dicha facultad corresponderá generalmente a la Comisión, debiendo haber elaborado previamente el Parlamento Europeo y el Consejo un acto mediante el cual se establecerán las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. *Ibid.*, pp. 156-160 y 172-173.

<sup>733</sup> Parlamento y el Consejo, este marco regulatorio común se seguirá construyendo con los Estándares Técnicos de la Comisión Europea en el Nivel 2, y en el Nivel 3, con las Guías y Recomendaciones de la Autoridad Bancaria Europea”, en RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “La Unión Bancaria en el contexto...”, *loc. cit.*

<sup>734</sup> Sobre las normas técnicas véase FLORES DOÑA, M. S., “Libro de reglas únicas del mercado financiero europeo. Single rule book in the european financial market”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil 2012/52*, Universidad Complutense, Madrid, 2012.

<sup>735</sup> Como apuntamos con anterioridad, dicha función viene conferida en el artículo 8.1.a) del Reglamento (UE) nº1093/2010, que establece que la ABE debe “*contribuir al establecimiento de normas y prácticas reguladoras y de supervisión comunes de alta calidad, en particular emitiendo dictámenes dirigidos a las instituciones de la Unión y elaborando directrices, recomendaciones y proyectos de normas técnicas de regulación y aplicación*”. Los procedimientos de elaboración de las normas técnicas de regulación y ejecución, así como de las directrices y recomendaciones de la ABE vienen recogidos en los artículos 10 a 16 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

mediante el que se logra un mercado más integrado y asienta las bases jurídicas para el buen funcionamiento de la Unión Bancaria.

En conclusión, como se ha puesto de manifiesto, la potestad regulatoria de la ABE encuentra su explicación en la necesidad de desarrollar una serie de normas y directrices que se apliquen al conjunto de la Unión, con el objetivo de dotar de mayor transparencia al sistema financiero, reforzando la armonización regulatoria, mejorando de este modo el mercado interior.

**a) Procedimiento de elaboración de las normas técnicas de regulación y ejecución, directrices y recomendaciones por la Autoridad Bancaria Europea**

La elaboración de normas técnicas por parte de la ABE encuentra su razón de ser en la necesidad de que el desarrollo normativo en diversas cuestiones técnicas debe ser llevado a cabo por personas que tengan “*un elevado conocimiento experto sobre la materia*”<sup>736</sup>.

En lo que respecta a las normas técnicas de regulación, la potestad de elaborar dichas normas viene conferida por el artículo 10 del Reglamento 1093/2010<sup>737</sup>. Estas normas técnicas de regulación elaboradas por la ABE se aprobarán por la Comisión en forma de actos delegados de conformidad con lo establecido en el artículo 290 del TFUE <sup>738</sup>. Es por ello que las normas técnicas de regulación cumplen una función de desarrollo de los actos legislativos, en el sentido en el que son aprobados por actos delegados de la Comisión, entendidos estos como los actos que modifican o completan elementos no esenciales del acto legislativo y, por lo tanto, de naturaleza cuasi-legislativa<sup>739</sup>.

---

<sup>736</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *op. cit.* p. 161.

<sup>737</sup> Reguladas en los artículos 10 a 14 del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>738</sup> Es decir, las normas técnicas de regulación (tercer nivel) llevadas a cabo por la ABE son llevadas a cabo cuando el Parlamento Europeo y el Consejo deleguen –mediante un acto legislativo (primer nivel)– a la Comisión la elaboración de un acto delegado (segundo nivel).

<sup>739</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *loc. cit.* y CASTILLO DE LA TORRE, F., “La Comisión Europea y los cambios en el poder legislativo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n°50, 2015, p. 92.

Cabe destacar que dichas normas deben ser de carácter técnico y no deberán contener decisiones políticas o estratégicas. Del mismo modo, deberán elaborarse respetando los límites y bases establecidos por los actos legislativos en los que se basen o desarrollen<sup>740</sup>.

En definitiva, como hemos puesto de manifiesto, la función regulatoria de la ABE descansa sobre la base de la necesidad de que las normas técnicas de regulación armonizada de los servicios financieros se lleven a cabo por organismos “altamente especializados”, considerándose a dicha Autoridad como la competente para elaborar los proyectos de dichas normas técnicas de regulación, entendiendo que es el organismo que puede llevar a cabo esta labor de forma eficiente, sin, como hemos dicho, tener posibilidad de tomar decisiones estratégicas sobre la materia<sup>741</sup>.

Por otra parte, las normas técnicas de ejecución son normas técnicas adoptadas mediante actos de ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 291 del TFUE. Cumplen con la función de uniformar u homogeneizar la aplicación de la regulación bancaria en lo que respecta a los aspectos técnicos<sup>742</sup>.

La función de elaborar normas técnicas de ejecución corresponde a la ABE conforme a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento (UE) nº1093/2010. En este sentido, y como veíamos respecto a las normas técnicas de regulación, la razón de ser de la potestad que se le otorga a la ABE es la necesidad de que dichos actos ejecutivos deban llevarse a cabo por órganos expertos en la materia, y, al igual que en las normas técnicas estudiadas con anterioridad, dichas normas técnicas de ejecución no entrañarán decisiones políticas ni estratégicas, sino decisiones puramente técnicas en la materia.

Además de la potestad regulatoria llevada a cabo por la ABE mediante las normas técnicas de regulación y ejecución, como hemos indicado, ésta estará

---

<sup>740</sup> Artículo 10.1 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>741</sup> Esto se deduce del Considerando 22º y del artículo 10.1 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>742</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., “Los instrumentos normativos de regulación bancaria...”, *loc. cit.* y CASTILLO DE LA TORRE, F., “La Comisión Europea y los cambios...”, *op. cit.*, p. 93.

facultada para emitir directrices y recomendaciones en los ámbitos que no hayan sido cubiertos por dichas normas técnicas, pudiendo de este modo, controlar la aplicación de dichas recomendaciones o directrices.

En este sentido, con el objetivo de garantizar una aplicación homogénea del Derecho de la Unión Europea se otorga la facultad a la ABE de dictar directrices y recomendaciones a las autoridades competentes o a las propias entidades financieras para que lleven a cabo una efectiva aplicación uniforme de la normativa de la Unión<sup>743</sup>.

Dichas recomendaciones y directrices no son vinculantes. No obstante, establece el artículo 16.3 del Reglamento (UE) nº1093/2010 que las autoridades competentes o las entidades destinatarias de estas directrices o recomendaciones deben hacer todo lo posible para llevar a cabo dichas directrices o recomendaciones. En el caso de que alguna autoridad competente no fuera a cumplir con dichas recomendaciones o directrices deberá comunicarlo a la ABE, indicando los motivos de dicho incumplimiento. Tras ello la ABE hará público dicho incumplimiento. Además, las entidades financieras, si así lo pone de manifiesto la directriz o recomendación, deberán también informar a la Autoridad Bancaria sobre el cumplimiento o incumplimiento de la misma.

Corresponde a la ABE poner en conocimiento del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión las directrices y recomendaciones que ha formulado. Del mismo modo deberá informar de las autoridades competentes que han llevado a cabo un incumplimiento de dichas directrices o recomendaciones, indicando los pasos o planes a seguir para que se garantice su cumplimiento de cara al futuro<sup>744</sup>.

#### **4. INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA: LOS TRES PILARES DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA**

De acuerdo con lo puesto de manifiesto a lo largo esta obra, podemos afirmar que el estallido de la crisis no solo dio como resultado una profunda reforma en el marco regulatorio sino que, como consecuencia del nuevo modelo

---

<sup>743</sup> Artículo 16 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

<sup>744</sup> Artículo 16.4 del Reglamento (UE) nº1093/2010.

en el que nos encontramos, se está llevando a cabo también una importante reforma institucional en el seno de la Unión Europea con el fin de superar las deficiencias que presentaba el sistema financiero europeo por las que tuvo lugar la crisis, las cuales ya han sido analizadas con anterioridad.

Como se puso de manifiesto a partir del año 2012 por diferentes instituciones europeas, era necesario crear una serie de organismos a nivel europeo encargados, por una parte, de supervisar la actividad bancaria y, por otra, de hacer frente a las dificultades que pudieran presentar las entidades integradas en la Unión Europea.

Dichas autoridades o instituciones desempeñan un papel fundamental<sup>745</sup> ante la necesidad de desarrollar un marco estable y fuerte respecto al mercado bancario único y se constituyen como pilares fundamentales que conforman la Unión Bancaria hacia la que, desde hace algunos años, se avanza de forma continuada.

Con la implantación de nuevos órganos supranacionales –con el fin de garantizar el buen funcionamiento del sistema– se pretenden superar la descoordinación existente en materia de supervisión, resolución de crisis y en última instancia de asunción de riesgos existentes en la Unión Europea. Todo ello dada la libertad y autonomía con la que contaban las autoridades nacionales y las medidas tan heterogéneas llevadas a cabo por éstas respecto a las entidades que operaban en el sistema financiero. No debemos olvidar que dichas entidades operan de manera transfronteriza, por lo que cualquier decisión tomada frente a ellas por parte de una autoridad nacional afectaba al conjunto de la Unión. Por ello se pretende, con la nueva configuración a nivel europeo, superar dicha discrecionalidad por parte de las autoridades nacionales con el fin de que en un mercado único como el que sustenta la Unión no se viera afectado por decisiones particulares de los Estados frente a las entidades financieras.

---

<sup>745</sup> Así lo pone de manifiesto VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *op. cit.*, p. 23.

Es por ello que nos parece conveniente en este punto hacer un análisis de los tres pilares fundamentales que componen la Unión Bancaria<sup>746</sup>. Por un lado, nos detendremos en cada una de las instituciones que lo integran en la actualidad –el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución–; por otro llevaremos a cabo un análisis del Sistema Único de Garantía de Depósitos o Fondo Europeo de Garantía de Depósitos hacia el que se avanza en la actualidad.

#### **4.1. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN**

El Mecanismo Único de Supervisión es el primer paso en lo que respecta a la Unión Bancaria europea. Representa el primer pilar fundamental de la arquitectura institucional sobre la que se crea dicha Unión Bancaria<sup>747</sup>. Constituyó un paso fundamental hacia una mayor armonización de las políticas de supervisión a nivel europeo; más concretamente sobre las entidades de los países miembro de la zona euro, sin cerrar la posibilidad a que Estados miembros que no participen de la moneda única puedan participar de dicho Mecanismo.

Como veremos, se crea con la finalidad de que no se empleen criterios distintos en lo referente a la supervisión llevada a cabo sobre las entidades financieras operantes en la Unión Monetaria y Económica europea. Es decir, se crea un mecanismo europeo encargado de realizar la supervisión sobre las entidades financieras establecidas en países de la zona euro, de forma directa o indirecta, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de supervisión, a fin de preservar la estabilidad financiera y aplicar de forma homogénea las reglas en materia de supervisión pertinentes sobre las entidades de los Estados participantes del Mecanismo Único de Supervisión<sup>748</sup>. Es decir, se traslada la supervisión de las entidades financieras que integran el sistema

---

<sup>746</sup> Una vez estudiado el código normativo único como base a estos pilares, sin que, a nuestro entender, como se puso de manifiesto, pueda ser considerado como otro de los pilares de la Unión, pero sin el que sería imposible avanzar en dicha Unión Bancaria.

<sup>747</sup> Así lo pone de manifiesto la Comisión en la “Hoja de ruta hacia una Unión Bancaria”, señalando que *“el establecimiento del mecanismo único de supervisión constituye un primer paso crucial y significativo en este sentido”*.

<sup>748</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *Revista de Administración Pública*, nº194, 2014, pp. 54 y 55.

del ámbito nacional al europeo con el fin de evitar la descoordinación y la discrecionalidad en materia supervisora por parte de las autoridades nacionales de supervisión.

En palabras de FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, el establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión pretende acabar con la “*«benignidad regulatoria nacional»*, con la política de proteger a las instituciones locales mediante un manto de silencio administrativo y de falta de transparencia, porque aunque la supervisión será descentralizada, la decisión última estará en el BCE”<sup>749</sup>.

En este sentido se pronuncia TORRES, señalando que la finalidad de crear un sistema de supervisión único en el marco de la Unión Bancaria es “*garantizar la solidez del sistema bancario europeo mediante una supervisión de calidad, asegurar coherencia de la supervisión en los países participantes y favorecer una mayor integración financiera, evitando que los inversores asignen valoraciones distintas a activos financieros similares en función de la nacionalidad del emisor*”<sup>750</sup>. Al respecto también se pronuncian ABASCAL, ROJO y FERNÁNDEZ DE LIS que identifican como propósito del establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión poner fin “*al aislamiento nacional y a la indulgencia en las prácticas supervisoras*”<sup>751</sup>.

ESTELLA lo califica como “*una auténtica «toma de control» por parte del BCE (eso sí, a través del MUS) de los poderes que antaño ejercían las autoridades nacionales en materia de supervisión bancaria*”. Expone el autor que esto es clave si lo que se pretende es crear una auténtica Unión Bancaria, pero “*permite percibir una cierta dosis de desconfianza por parte de las instituciones*

---

<sup>749</sup> FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., “Últimos avances en el Proceso de Unión Bancaria Europea: Obstáculos y condicionantes”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013, p. 19. En este sentido se pronunciaba también el Informe de los cuatro Presidentes, indicando que dicho Mecanismo “*constituirá una garantía de supervisión rigurosa e imparcial*”.

<sup>750</sup> TORRES, X. “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”, en *Revista de estabilidad financiera*, Banco de España, nº29, 2015, p.11.

<sup>751</sup> ABASCAL, M., ALONSO GISPERT, T., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y GOLECKI, W.A., “Una unión bancaria para Europa...”, *op. cit.*, p. 16.

comunitarias del papel que desarrollaban las autoridades nacionales en este terreno”<sup>752</sup>.

En el Informe presentado en 2012 por Van Rompuy (“*Hacia una auténtica unión económica y monetaria*”) se ponía de manifiesto la idea de que “*una supervisión integrada es esencial para garantizar la aplicación efectiva de las normas prudenciales, el control de riesgo y la prevención de crisis en toda la UE. La arquitectura actual debe evolucionar cuanto antes hacia un sistema europeo único de supervisión bancaria, con un nivel europeo y otro nacional. La responsabilidad final debe recaer en el nivel europeo*”.

Por lo que cabe afirmar que, la creación de un mecanismo común para la supervisión de las entidades financieras a nivel europeo y, en concreto la creación del Mecanismo Único de Supervisión, refuerza y da estabilidad al mercado interior; se crea para acabar con la disparidad existente en materia supervisora por las autoridades nacionales de supervisión; y tiene como pretensión ayudar a prevenir futuras crisis como la que hemos vivido.

Es por ello que nos interesa estudiar ahora el Mecanismo Único de Supervisión, mecanismo encargado de llevar a cabo la supervisión prudencial de las entidades de crédito a fin de que cumplan con las reglas en materia de solvencia, con el fin de evitar que se tengan que poner en marcha las herramientas de resolución.

#### **4.1.1. Base legal sobre la que se crea el Mecanismo Único de Supervisión**

La base legal para la creación del Mecanismo Único de Supervisión la encontramos en el artículo 127.6 del TFUE <sup>753</sup>.

---

<sup>752</sup> ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>753</sup> Posibilidad que ya se puso de manifiesto en el Informe presentado por Herman Van Rompuy (“*Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*”) en el cual quedaba señalado que “*se estudiarían plenamente las posibilidades que prevé el artículo 127, apartado 6, del TFUE en relación con la atribución al Banco Central Europeo de poderes de supervisión con respecto a los bancos en la zona del euro*”. CONSEJO EUROPEO, *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria, Informe del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, cit.*, p. 4. Del mismo modo, el 29 de junio de 2012, en la Declaración de la cumbre de la zona euro se puso de manifiesto esta idea, afirmando que “*la Comisión presentará en breve propuestas relativas a un mecanismo único de*

En dicho artículo se pone de manifiesto la posibilidad de que el Consejo, a través de Reglamentos, pueda dotar al Banco Central Europeo de funciones especiales en materia de supervisión prudencial. En concreto, el artículo 127.6 del TFUE establece lo siguiente:

*“El Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros”.*

Además, el artículo 25.2 del Protocolo nº4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, establece que el Banco Central Europeo, con arreglo al artículo 127.6 del TFUE *“podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros”*<sup>754</sup>.

De acuerdo con lo que enuncia MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, dada la celeridad y urgencia con la que se quería dar respuesta a la situación de crisis gravosa que asolaba el panorama europeo, lo más rápido y lógico fue crear el Mecanismo Único de Supervisión y dotar al Banco Central Europeo de competencias en materia de supervisión por la vía del artículo 127.6 del TFUE, que dotaba de capacidad a las instituciones europeas para constituir dicho Mecanismo sobre esta base legal, a través de un Reglamento, sin necesidad de modificar el TFUE<sup>755</sup>. La modificación del Tratado no hubiera dado lugar a la

---

*supervisión basadas en el artículo 127, apartado 6”.* Declaración de la Cumbre de la Zona Euro, de 29 de junio de 2012 disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/131362.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131362.pdf)

<sup>754</sup> Protocolo nº4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, incorporado como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>755</sup> MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., “La unión bancaria europea(I). El mecanismo único de supervisión (MUS)”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015, p. 109.

puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución con la celeridad con la que, como veremos, se constituyó y entró en funcionamiento<sup>756</sup>.

No obstante, la decisión no estuvo exenta de polémica<sup>757</sup>. Al respecto, por parte de la doctrina se valoró que el artículo 127.6 del TFUE había sido interpretado de una forma extensiva<sup>758</sup>, considerando dicho precepto insuficiente para establecer las bases de la creación de un Mecanismo Único de Supervisión Europeo, estimando que se dotaba al Banco Central Europeo de amplias facultades en materia de supervisión, teniendo en cuenta que la supervisión bancaria no es una potestad que el Derecho europeo otorgue originariamente en exclusiva al Banco Central Europeo sino que se considera ésta como una competencia compartida. En efecto, podemos afirmar que, no nos encontramos ante un derecho o competencia “originaria” de la Unión Europea, sino de una competencia surgida del derecho “derivado” de la Unión<sup>759</sup>.

En este sentido y llevando a cabo un análisis de la problemática que encontramos en las bases legales sobre las que se asienta la competencia de supervisión del Banco Central Europeo y la creación del Mecanismo Único de Supervisión, incluso se llegó a cuestionar la legalidad de la asignación de las competencias en materia de supervisión al Banco Central Europeo a través del

---

<sup>756</sup> Si bien es cierto que la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión conllevó un proceso de dos años, no podemos negar que, de haber tenido que modificar los Tratados de la Unión Europea, la puesta en marcha de este Mecanismo se hubiera prorrogado más en el tiempo.

<sup>757</sup> Sobre la cuestión puede leerse MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L., “Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva unión bancaria y apuntes para su solución”, *Revista de Estudios Europeos*, nº63, 2013, pp. 79-114.

<sup>758</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *loc. cit.* En el mismo sentido, GARCÍA ALCORTA señala que “el artículo 127.6 del TFUE finalmente aprobado ofrece un fundamento normativo menos sólido para atribuir la supervisión de entidades de crédito al BCE”. GARCÍA ALCORTA, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº34, 2013, p. 59. También se pronuncian al respecto GOYAL y otros, señalando “While Article 127(6) provides a legal basis, it has been interpreted expansively in order to establish the SSM”. GOYAL, R., KOEVA BROOKS, P., PRADHAN, M y TRESSEL, T., “A Banking Union for the Euro Area”, *IMF Staff Discussion Note 13/01*, 2013, p. 24.

<sup>759</sup> Sobre la cuestión véase MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L., “Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...”, *op. cit.*, pp. 84-90.

Mecanismo Único de Supervisión, dada la amplitud y determinación de la misma<sup>760</sup>.

Además, se cuestionó la posibilidad de que se pudiera modificar de forma tan sustancial la estructura y organización del Banco Central Europeo por medio de un Reglamento –tal y como queda establecido por el artículo 127.6 del Tratado–, sin modificar el TFUE y el Protocolo sobre sus Estatutos, lo cual, también planteó serias dudas sobre su legalidad<sup>761</sup>.

Al respecto, LAGUNA DE PAZ<sup>762</sup> toma una postura más abierta a la hora de interpretar lo hasta ahora comentado. En este sentido, el autor considera, en primer lugar, que podría interpretarse la cuestión de supervisión de las entidades de crédito como una competencia exclusiva del Banco Central Europeo. Esto se justifica sobre la base de que la supervisión de las entidades de crédito formaría parte de la competencia exclusiva de la Unión en relación con la política monetaria de los países de la zona euro<sup>763</sup>, teniendo en cuenta el lugar en el que se sitúa el artículo 127.6 del TFUE, que podemos encontrar ubicado en el Capítulo II del Título VIII del Tratado, relativo a la política monetaria<sup>764</sup>.

A su vez, el autor pone de manifiesto que en el caso de que la supervisión no sea comprendida dentro de la política monetaria a la que hacíamos mención en el párrafo anterior, podría aun así entenderse que la asignación de competencias en materia de supervisión de entidades al Banco Central Europeo y la creación del Mecanismo Único de Supervisión podría sustentarse en el artículo 127.6 del TFUE, teniendo en cuenta que al Mecanismo Único de Supervisión no se le asignarían competencias genéricas sobre la materia sino

---

<sup>760</sup> *Ibid.* p. 106-107. También GARCÍA ALCORTA, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión...”, *op. cit.*, 88. Tal y como se ha indicado y como se desprende del TFUE, según los diversos autores dicha competencia debe estar limitada, es decir, no se puede atribuir al Banco Central Europeo de forma general sino únicamente en relación a tareas específicas.

<sup>761</sup> Sobre la cuestión véase MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L., “Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE...”, *op. cit.* pp.106-107.

<sup>762</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *op. cit.*, pp. 56-58.

<sup>763</sup> Artículo 3.1.c) del TFUE.

<sup>764</sup> Apunta LAGUNA DE PAZ que podría entenderse de este modo llevando a cabo una “interpretación sistemática” del TFUE. LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *loc. cit.*

que las competencias en materia de supervisión llevadas a cabo por el mismo serían tareas específicas, tal y como enuncia el citado artículo.

No obstante, aun cuando el Reglamento (UE) nº1024/2013 dispone que mediante el mismo al Banco Central Europeo se le asignan tareas específicas de supervisión, en realidad se le han atribuido la práctica totalidad de las funciones supervisoras directas sobre las entidades de crédito significativas encuadradas en el marco de la Unión Bancaria, si bien dichas funciones están sujetas, como veremos, a una serie de límites<sup>765</sup>.

A favor de esta fórmula también se inclina FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ el cual pone de manifiesto que en su *opinión* “*la opción es acertada porque ha evitado tener que organizar ex novo una nueva autoridad, un nuevo organismo, que hubiera contribuido a complicar el esquema general, ya que hubiera obligado a la mayor parte de los Bancos centrales de la eurozona a mantener abiertos dos canales distintos de relación, uno con el Banco Central Europeo como partes que son del Sistema Europeo de Bancos Centrales encargado de la definición y de la ejecución de la política monetaria y otro con la nueva autoridad de supervisión, que, a su vez, tendría que mantener una relación constante con el Banco Central Europeo porque el gobierno de la liquidez y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos son actividades difícilmente separables*”<sup>766</sup>.

A esto hay que añadir que, como expone LAGUNA DE PAZ si se acepta que mediante Reglamento del Consejo se pueden asignar funciones de supervisión al Banco Central Europeo, también debe aceptarse que dicho reglamento pueda disponer una específica organización interna del mismo para el ejercicio de dicha tarea, siempre que no se contradiga la estructura básica de la entidad. El TFUE y el Estatuto del Banco Central Europeo se limitan a prever los órganos principales del mismo, pero no predetermina la organización interna

---

<sup>765</sup> MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., “La unión bancaria europea(I). El mecanismo...”, *loc. cit.*

<sup>766</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El mecanismo único de supervisión, pieza esencial de la Unión Bancaria Europea: primera aproximación”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016., p. 147.

del mismo. Por lo que señala el autor que los nuevos órganos encargados de ejercer las funciones de supervisión *“no alteran la estructura básica, ni la distribución del poder decisorio dentro de la entidad, sino que articulan la estructura organizativa interna para el ejercicio de una nueva competencia, cuidando de su separación respecto de la política monetaria”*<sup>767</sup>.

Además de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea<sup>768</sup> se lleva a cabo la atribución de competencias de acuerdo al principio de proporcionalidad y subsidiariedad. Esta idea se desprende del propio Reglamento (UE) nº1024/2013 por el que se crea el Mecanismo Único de Supervisión, en el Considerando 87<sup>o</sup>, el cual pone de manifiesto la imposibilidad por parte de las autoridades nacionales y de los Estados miembros de llevar a cabo algunas funciones específicas de supervisión y la imposibilidad por tanto de asegurar la aplicación del código único normativo de manera eficiente. De manera que, tal y como expone el propio Reglamento (UE) nº1024/2013, para lograr superar estas dificultades, *“en razón de la estructura paneuropea del mercado bancario y de las repercusiones en otros Estados miembros de las quiebras de las entidades de crédito”* dado el alto riesgo de contagio que existe dentro de un mercado europeo común, se podrán llevar a cabo medidas por parte de la Unión de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el citado artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, considerando de este modo que el reglamento no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos sobre los que se asienta.

No obstante, a pesar de la polémica suscitada y de los distintos argumentos defendidos por la doctrina acerca de la legalidad o no y, en todo caso, de la idoneidad o no de dotar al Banco Central Europeo de las competencias de supervisión que se analizarán en el presente Capítulo, lo cierto es que, tal y como se indicó al principio, el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y la dotación, por tanto, al Banco Central Europeo de estas

---

<sup>767</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *loc. cit.*

<sup>768</sup> Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht, cuyo artículo 5 dispone que “la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

amplias facultades en torno a la supervisión bancaria, se han llevado a cabo en base a la posibilidad que abre el artículo 127.6 del TFUE, dando como resultado el ya citado Reglamento (UE) nº1024/2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Ello hizo posible que se pusiera en funcionamiento el Mecanismo Único de Supervisión en un plazo de dos años, lo que, sin duda, hubiera sido inviable de haber tenido que modificar los Tratados para su creación.

Como hemos indicado, que la creación del Mecanismo Único de Supervisión tenga como base legal el artículo 127.6 del TFUE acarrea que dicha autoridad tenga ciertos límites en lo que respecta a su actuación. En efecto, cabe afirmar que el Reglamento –en base al artículo 127.6– dotará al Banco Central Europeo de unas funciones o facultades que están sometidas a los límites impuestos por el propio precepto<sup>769</sup>. No obstante, el Reglamento lleva al “límite máximo” lo establecido en el artículo 127.6 del TFUE, al otorgarle prácticamente todas las funciones de supervisión respecto a las entidades significativas sobre las que recae el ejercicio de sus competencias de forma directa<sup>770</sup>.

Debido a las limitaciones establecidas en el artículo 127.6 del TFUE sería conveniente que se llevara a cabo una modificación en los Tratados que, por motivos de urgencia, en su momento no pareció necesario<sup>771</sup>, debido a que por la vía de dicho artículo podrían atribuirse de manera rápida las funciones pertinentes al Banco Central Europeo. No obstante, la modificación de los Tratados se hace necesaria con el fin de que queden claramente fijadas las

---

<sup>769</sup> Tal y como sistematiza UGENA TORREJÓN, encontramos límites de ámbito objetivo, subjetivo y de estructura de gobierno. Al respecto véase UGENA TORREJÓN, R., “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014-2015, pp.143-144.

<sup>770</sup> *Ídem*.

<sup>771</sup> Tal y como pone de manifiesto FERNÁNDEZ DE LIS, el cambio producido en el marco de la Unión Europea, en concreto en lo que respecta a las tareas supervisoras encomendadas al Banco Central Europeo, en condiciones normales, sin que se hubieran producido en una situación de crisis tal y como se llevó a cabo, hubiera requerido un periodo de tiempo más amplio así como la modificación de los Tratados, pero fue la situación y la incertidumbre de la permanencia del euro la que llevó a que se empezara a construir la Unión Bancaria “*aprovechando la rendija del Tratado*” en el artículo 127.6 del TFUE. FERNÁNDEZ DE LIS, S., “La Unión Bancaria: una cuestión...”, *op. cit.*, p. 52.

bases legales sobre la organización y funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión<sup>772</sup>.

Al respecto, el Considerando 85º del Reglamento (UE) nº1024/2013 trae a colación lo dispuesto por la Comisión en el “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, en el cual se puso de manifiesto que *“el artículo 127, apartado 6, del TFUE podría modificarse para hacer que sea de aplicación el procedimiento legislativo ordinario y eliminar algunas de las restricciones jurídicas que se aplican actualmente al diseño del mecanismo único de supervisión (MUS) (por ejemplo, incorporar una opción de participación directa e irrevocable de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en el MUS, más allá del modelo de «estrecha cooperación», conceder a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que participen en el MUS la plena igualdad de derechos en el proceso decisorio del BCE, e ir todavía más allá en la separación interna del proceso decisorio en materia de política monetaria y de supervisión)”*<sup>773</sup>.

Tras lo expuesto, parece razonable que para subsanar o eliminar los límites con los que cuenta el Banco Central Europeo en materia de supervisión se llevara a cabo la modificación de los Tratados en los próximos años.

#### **4.1.2. Marco normativo del Mecanismo Único de Supervisión**

Como hemos puesto de manifiesto con anterioridad, sobre la base del artículo 127.6 del TFUE que permite atribuir tareas específicas en materia de supervisión al Banco Central Europeo, se aprobó el Reglamento (UE) nº1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, mediante el cual se crea el Mecanismo Único de Supervisión.

---

<sup>772</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *loc. cit.*

<sup>773</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión, *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo*, COM(2012) 777 final, Bruselas, 28 de noviembre de 2012.

Dicho Reglamento fue el resultado de un proceso de dos años de duración en el que intervinieron diferentes instituciones comunitarias, debido a que el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión se convirtió en una de las prioridades de la Unión, con el fin de hacer frente a la crisis financiera y dar seguridad y estabilidad al sistema financiero europeo<sup>774</sup>. De dicho proceso debemos destacar los siguientes hitos.

El 25 de abril de 2012, Mario Draghi – entonces Presidente del Banco Central Europeo– llevaba a cabo una declaración ante la Comisión de asuntos económicos y financieros del Parlamento Europeo en la que ya hacía mención a la importancia de fortalecer la supervisión bancaria y dar una solución a nivel europeo en la materia con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria<sup>775</sup>.

El 30 de mayo, como vimos, la Comisión Europea propuso la creación de una Unión Bancaria, poniendo de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una supervisión financiera integrada con el fin de reestablecer la confianza en el sistema financiero europeo y en las entidades que lo integran, dando comienzo, -como analizamos en otro epígrafe del presente trabajo- a lo que se ha ido constituyendo hasta la fecha como Unión Bancaria. Del mismo modo se puso de manifiesto en el Informe de los Cuatro Presidentes el 26 de junio de 2012 en el que se dio muestras acerca de la necesidad de conferir un sistema único de supervisión, así como la necesidad de estudiar la posibilidad de llevarlo a cabo mediante el artículo 127.6 del TFUE.

Tras esto, de forma más específica, el 29 de junio de 2012 los Jefes de Estado y de Gobierno llevaron a cabo una declaración en la que instaban a la

---

<sup>774</sup> En este sentido, cabe afirmar que aun cuando se venía llevando a cabo un gran esfuerzo en el seno de la Unión mediante la puesta en marcha de un proceso de reformas en materia de supervisión financiera en el marco de la Unión Europea con el fin de lograr mejorar la coordinación entre los supervisores e intentar garantizar la estabilidad en el sistema, esto fue insuficiente para evitar la fragmentación en el sector financiero derivado de la crisis. Quedó demostrado, tal y como queda recogido en el Considerando 5º del Reglamento (UE) nº1024/2013 que la coordinación entre supervisores por sí sola no basta, resultando insuficiente en el contexto de una moneda única, para lo cual se hace fundamental reforzar la integración de responsabilidades en materia de supervisión.

<sup>775</sup> Declaración disponible en <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120425.en.html>

Comisión para que llevara a cabo una propuesta de forma urgente para crear un Mecanismo Único de Supervisión sobre la base del artículo 127.6 del TFUE, tal y como se ha analizado en el punto anterior<sup>776</sup>.

El 12 de septiembre de 2012, en la ya citada “Hoja de ruta hacia una unión bancaria”, la Comisión presentó dos propuestas legislativas relativas, respectivamente, al establecimiento de un Mecanismo Único de Supervisión – otorgando funciones específicas al Banco Central Europeo en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito– y a la modificación del Reglamento (UE) nº1093/2010 por el que se crea la ABE con el fin de adaptarlo a las nuevas disposiciones de supervisión propuestas.

Como tuvimos ocasión de ver, 27 de noviembre de 2012 el Banco Central Europeo llevó a cabo un Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo, aceptando la mayoría de las propuestas llevadas a cabo por la Comisión.

Del mismo modo, en diciembre de 2012 –con la publicación definitiva del Informe de los Cuatro Presidentes– se prevé, en la primera fase del proceso de creación de una auténtica Unión Económica y Monetaria, llevar a cabo la creación de un Mecanismo Único de Supervisión para el sector bancario<sup>777</sup>.

Tras todo ello, el 12 de septiembre de 2013 el Parlamento Europeo aprobó las propuestas legislativas llevadas a cabo por la Comisión dando lugar a la aprobación, el 15 de octubre de este mismo año, del Reglamento (UE) nº1024/2013 del Consejo por el que se encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, más conocido como el Reglamento sobre

---

<sup>776</sup> Declaración de la Cumbre de la zona euro, llevada a cabo por los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de junio de 2012, disponible en [https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29\\_euro\\_area\\_summit\\_statement\\_en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/milestones/shared/pdf/2012-06-29_euro_area_summit_statement_en.pdf)

<sup>777</sup> Así, tal y como se desprende del propio Informe “*La creación de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) constituirá una garantía de supervisión rigurosa e imparcial, contribuyendo de esta forma a romper el vínculo entre emisores soberanos y bancos y rebajando la probabilidad de futuras crisis bancarias sistémicas*”.

el Mecanismo Único de Supervisión, que entra en vigor el 3 de noviembre de este mismo año.

Como apuntamos con anterioridad, el Reglamento (UE) nº1024/2013 se completa con el Reglamento (UE) nº468/2014, conocido como el Reglamento marco del Mecanismo Único de Supervisión, cuya entrada en vigor se produjo el 15 de mayo de 2014. Dicho Reglamento establece, principalmente, la estructura jurídica de cooperación o relaciones entre el Banco Central Europeo y los supervisores nacionales en el seno del Mecanismo Único de Supervisión.

Este sería por tanto el marco legislativo que da respaldo al Mecanismo Único de Resolución. El mismo comenzó a funcionar plenamente el 4 de noviembre de 2014. De esta manera, a partir de la fecha, el Banco Central Europeo asume las funciones de supervisión directa o indirecta de las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros de la zona euro, así como en los que participaran del Mecanismo Único de Supervisión de forma voluntaria.

#### **4.1.3. Concepto y objetivos del Mecanismo Único de Supervisión**

Se ha puesto de manifiesto que el Mecanismo Único de Supervisión constituyó el primer paso para la creación de una Unión Bancaria, proceso en el que aún estamos inmersos. Es la primera parte o el primer pilar de un proyecto con múltiples elementos, mediante el que se pretende crear un sistema financiero seguro en la eurozona.

El concepto del Mecanismo Único de Supervisión viene dado por el Reglamento (UE) nº1024/2013, en el que define dicho mecanismo como un *“sistema europeo de supervisión financiera compuesto por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros”*<sup>778</sup>. No se trata de una unificación de autoridades supervisoras sin más, sino de un sistema de supervisión plenamente integrado, desarrollado en dos niveles, nacional y europeo<sup>779</sup>.

---

<sup>778</sup> Artículo 2.9) del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>779</sup> BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F.J., “La Unión Bancaria: avances e incertidumbres...”, *op. cit.*, p. 8.

De este modo, podemos definir al Mecanismo Único de Supervisión como el sistema integrado por el Banco Central Europeo y los supervisores nacionales, encargado de llevar a cabo la supervisión de las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros de la zona euro, así como los que se adhieran a dicho Mecanismo.

Esta supervisión se lleva a cabo de una forma integrada, ejerciendo el Banco Central Europeo la supervisión de forma directa o de forma indirecta –a través de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión de cada Estado– según las características de las entidades sobre las que se ejerza la supervisión.

Por tanto, nos encontramos ante un sistema de supervisión liderado por la autoridad europea –el Banco Central Europeo a través del Mecanismo Único de Supervisión– pero en el que las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión también desempeñan un papel relevante y a tener en cuenta, como se estudiará.

Además, el Mecanismo Único de Supervisión, tal y como se deduce del artículo 3 del Reglamento (UE) nº1024/2013, cooperará estrechamente con las autoridades europeas de supervisión, la JERS, y en general, con todas las autoridades que integren el Sistema Europeo de Supervisión Financiera.

El Mecanismo Único de Supervisión es creado con el objetivo de garantizar la seguridad y solidez del sistema bancario, con el fin de que no puedan darse de nuevo las consecuencias tan devastadoras de la crisis. Se pretende acabar con el marco de supervisión tan heterogéneo existente entre los países miembros de la Unión Europea que impedía tratar de forma global al sistema bancario europeo, aumentando el riesgo de contagio entre unas y otras entidades –debido a que nos encontramos en un mercado único– e impidiendo el crecimiento del mercado financiero interno. Es decir, lo que se pretende mediante esta supervisión conjunta a nivel europeo es dotar de estabilidad al sistema financiero, con el objetivo de evitar futuras crisis o, en su caso, paliar sus efectos mediante una supervisión firme y completa.

En este sentido, el propio Banco Central Europeo clasifica en tres sus principales objetivos: se pretende garantizar la solidez y seguridad del sistema bancario europeo, reforzar la integración y la estabilidad financiera y, por último, lograr una supervisión homogénea<sup>780</sup>.

Es por ello que podemos deducir que se pretende dar fiabilidad al sistema financiero aplicando de una forma coherente y homogénea las medidas en materia de supervisión prudencial a las entidades de crédito de los Estados que integran la zona euro, así como a los que se adhieran a este Mecanismo Único de Supervisión, mejorando de esta forma la supervisión sobre las entidades de crédito con el fin de prevenir que lleguen a situaciones de inviabilidad.

Así, tal y como se desprende del Considerando 12º del propio Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, se pretende dar una “*supervisión de máxima calidad*” a las entidades de crédito que integran la Unión, garantizando que se aplique de forma efectiva las políticas de supervisión prudencial establecidas en el seno de la Unión Europea.

En conclusión, podemos decir que esta “*supervisión de máxima calidad*” supondrá la realización de una actividad supervisora adecuada frente a las entidades de crédito de los Estados participantes, consiguiendo de este modo que se dé una mayor transparencia en lo que respecta a la actividad y el estado de las entidades de crédito, mediante el intercambio de información pertinente y las medidas de supervisión oportunas.

De este modo, podrán identificarse las posibles dificultades por las que pueda estar pasando o pueda pasar la entidad de crédito en cuestión, pudiéndose, en el caso de que fuera necesario, aplicar medidas correctoras que mejoren la situación de la entidad, con el fin de preservar la estabilidad del sistema financiero, asegurando la solvencia de las entidades de crédito y generando mayor confianza en el mercado.

---

<sup>780</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Guía de supervisión Bancaria*, septiembre, 2014, p.3. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>

#### **4.1.4. Principios sobre los que se asienta el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión**

La actividad dentro sistema del Mecanismo Único de Supervisión debe ir basados en una serie de principios establecidos por el propio Banco Central Europeo en la “Guía de supervisión bancaria” elaborada por el mismo<sup>781</sup>.

De esta forma, la Guía diferencia nueve principios que deben inspirar las actuaciones en el marco del Mecanismo Único de Supervisión.

El primer principio que rige en la supervisión es el de la utilización de las mejores prácticas en lo que se respecta a los objetivos, instrumentos y uso de facultades. En este sentido, tal y como se puede deducir la propia Guía, el modelo de supervisión en el marco del Mecanismo Único de Supervisión se asienta sobre la base de prácticas y procedimientos más avanzados, a los cuales se va incorporando la experiencia de las autoridades nacionales en materia de supervisión para lograr aplicar las mejores prácticas posibles. Además, los métodos utilizados deben ser revisados y mejorados, en la medida de lo posible, de una forma continua.

En segundo lugar, las actuaciones de supervisión del Mecanismo Único de Supervisión deben estar inspiradas en el principio de integridad y descentralización. Es decir, se hace imprescindible que se lleven a cabo las tareas de supervisión de forma coordinada, cooperando estrechamente la autoridad europea y las autoridades nacionales de supervisión con el fin de obtener óptimos resultados en la supervisión. De esta forma, la descentralización de los procedimientos y el intercambio de información constante entre las diferentes autoridades que juegan un papel en el marco de la supervisión tienen

---

<sup>781</sup> La Guía de supervisión bancaria fue publicada en noviembre de 2014 en virtud del Acuerdo Institucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democráticas y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del mecanismo único de supervisión. Dicha Guía tiene como fin explicar el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión y llevar a cabo orientaciones sobre las prácticas de supervisión llevadas a cabo por el mismo, no siendo la misma un documento jurídico vinculante, teniendo en todo caso las disposiciones legales contempladas en materia de supervisión aplicación preferente sobre lo enunciado en la Guía, en caso de divergencia.

como objetivo preservar la unidad del sistema de supervisión, evitar duplicidades, así como conseguir que el Mecanismo Único de Supervisión se beneficie de la proximidad del supervisor nacional a sus entidades con el fin de llevar a cabo una supervisión eficaz sobre las mismas. En este sentido, el propio Reglamento (UE) nº1024/2013 incide sobre la necesidad de coordinación entre los supervisores calificándola como “*fundamental*”, pero repara en que la coordinación debe estar reforzada por la integración de las responsabilidades de supervisión<sup>782</sup>.

En tercer lugar, el proceso de supervisión y la actividad en el marco del Mecanismo Único de Supervisión tiene que regirse por el principio de homogeneidad dentro del propio Mecanismo. Es decir, bajo este principio se enuncia la necesidad de que la supervisión sea igual para todas las entidades de todos los Estados miembros participantes del Mecanismo Único de Supervisión, creando de este modo una verdadera supervisión única en el marco de la Unión Bancaria con el fin de evitar que se aplique de forma arbitraria y con desigualdad de trato los procedimientos de supervisión.

En cuarto lugar, el enfoque del Mecanismo Único de Supervisión está basado en el principio de coherencia con el mercado único. Se recordará que el Mecanismo Único de Supervisión cumple con el código normativo único, facilitando así el tratamiento del riesgo sistémico en Europa. Ha de tenerse en cuenta que, además de los países pertenecientes a la zona euro, cualquier estado miembro puede incorporarse al Mecanismo Único de Supervisión.

En quinto lugar, se parte de la base del principio de independencia y rendición de cuentas. Las funciones de supervisión deben ser ejercidas de forma independiente, teniendo además que rendir cuentas tanto a nivel nacional como europeo. Con esto se pretende dar mayor seguridad y generar mayor confianza sobre el ejercicio de la supervisión.

En sexto lugar, enuncia la Guía que el enfoque de supervisión del Mecanismo Único de Supervisión deberá basarse en el riesgo. Por tanto, se tiene en cuenta tanto el riesgo existente de que una entidad pueda quebrar como la

---

<sup>782</sup> Considerando 5º del Reglamento (UE) nº1024/2013.

consecuencia y el perjuicio que acarrearía dicha quiebra en caso de que se produjera. De este modo, si se entiende que existe una mayor probabilidad de quiebra en una entidad, las actividades de supervisión frente a esta se intensificarían.

En séptimo lugar, la supervisión del Mecanismo Único de Supervisión se debe basar también en el principio de proporcionalidad. Esto significa que el control y la supervisión ejercida sobre cada entidad de crédito será llevada a cabo teniendo en cuenta la importancia sistémica de la misma y el perfil de riesgo. En función a esto se ejercerá una supervisión con un mayor o menor grado de intensidad. Este principio debe ponerse en relación con el principio de homogeneidad antes mencionado, dado que, tal y como señala la Guía, la aplicación armonizada de los principios y procesos de supervisión sobre las entidades de crédito de los Estados miembros participante deberán llevarse a cabo también sobre la base del principio de proporcionalidad, con el que no está reñido.

En octavo lugar se enuncia que el Mecanismo Único de Supervisión debe establecer unos niveles mínimos adecuados de actividad supervisora para todas las entidades de crédito, independientemente de que exista riesgo de quiebra o no sobre la misma. Es decir, deben existir unos niveles mínimos de supervisión para todas las entidades de crédito, no sólo para las que presentan dificultades.

En noveno lugar, el Mecanismo Único de Supervisión también podrá aplicar medidas correctoras eficaces y oportunas para lograr sus fines. Por lo tanto, entendiendo que el Mecanismo Único de Supervisión, como vimos en el apartado sobre los objetivos del mismo, tiene como finalidad preservar la estabilidad del sistema financiero en general –a nivel europeo y nacional–, así como preservar por la estabilidad, seguridad y solidez de las entidades de crédito en particular, establece la Guía que el Mecanismo llevará a cabo una supervisión de forma “*proactiva*”, teniendo capacidad para aplicar diversas medidas correctoras que, como su propio nombre indica, se aplicarán con el objetivo de reducir la posibilidad de quiebra de la entidad en cuestión con el fin de evitar los daños que esto pudiera propiciar. Esto no significa, tal y como se deduce de la propia Guía, que las entidades no puedan llegar a resolverse en caso de que la

situación de quiebra así lo requiera, teniendo el Mecanismo un papel importante cooperando con las autoridades de resolución.

Como se puede observar, los principios enunciados en la Guía están claramente inspirados en los principios enunciados en el documento de consulta elaborado por el Comité de Basilea, con el título “Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz” publicado en diciembre de 2011.<sup>783</sup>

De esta manera, podemos concluir que la actividad del Mecanismo Único de Supervisión en conjunto está inspirado en numerosos principios que garantizarán de esta forma el buen funcionamiento del Mecanismo y la consecución de los objetivos que se pretenden obtener a través de la supervisión única.

#### **4.1.5. Ámbito de aplicación de la supervisión bancaria: el alcance de la supervisión directa e indirecta por parte del Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión**

Sin querer llevar a cabo un análisis exhaustivo en este punto –debido a que fue estudiado con mayor detenimiento en el epígrafe contenido en este Capítulo referido al alcance de la Unión Bancaria– nos parece adecuado delimitar el ámbito de actuación de las distintas autoridades supervisoras que tienen competencias dentro del sistema del Mecanismo Único de Supervisión. Para ello, hemos de diferenciar por una parte un ámbito territorial de aplicación y por otra un ámbito material.

Para ello, es conveniente hacer mención a lo enunciado en el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión. El mismo establece que el Banco Central Europeo tendrá competencia exclusiva para ejercer, con fines de supervisión

---

<sup>783</sup> COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, septiembre, 2012. Disponible en [https://www.bis.org/publ/bcbs230\\_es.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs230_es.pdf). Sobre el paralelismo existente entre los principios inspiradores del Mecanismo Único de Supervisión y los Principios Básicos para la Supervisión Bancaria Eficaz del Comité de Basilea, véase MONCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ÁLVARO, B., “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº52, enero, 2016, pp. 116-118.

prudencial<sup>784</sup>, una serie de funciones (a través poderes de naturaleza supervisora y regulatoria<sup>785</sup>) sobre todas las entidades establecidas en los Estados miembros participantes<sup>786</sup>. A lo que debemos añadir que, el Mecanismo Único de Supervisión está integrado, como sabemos, por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión. Por ello, es preciso afirmar que, a pesar de la “*competencia exclusiva*” que enuncia el Reglamento, dicha competencia se realiza de forma directa por el propio Banco Central Europeo o indirecta a través de la autoridad nacional competente en materia de supervisión del Estado miembro participante que corresponda, según la importancia sistémica de las entidades en cuestión<sup>787</sup>.

En primer lugar, respecto al ámbito de aplicación territorial, el Banco Central Europeo –en el marco del Mecanismo Único de Supervisión– ejercerá sus competencias supervisoras frente a las entidades de los Estados que pertenecen a la eurozona y, en el caso de existir una “cooperación estrecha” entre el Banco Central Europeo y la autoridad nacional competente de un Estado miembro que no tenga el euro como moneda, también llevará a cabo funciones de supervisión sobre las entidades de dicho Estado<sup>788</sup>.

En segundo lugar, respecto al ámbito material o subjetivo, corresponderá al Banco Central Europeo la supervisión directa o indirecta, a través de las autoridades nacionales, de las entidades de crédito, las sociedades financieras

---

<sup>784</sup> Mediante la supervisión prudencial se pretende garantizar la solvencia y estabilidad de las entidades de crédito. VEGA SERRANO, J.M., “El Banco de España y el Sistema...” *op. cit.*, p. 198. Acerca de la supervisión prudencial véase LARA ORTIZ, M.L., “La expansión actual del contenido de la supervisión prudencial en el marco internacional, en la Unión Bancaria y en la Ley 10/2014, de 26 de junio; Perspectivas de futuro”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 327-363.

<sup>785</sup> Como veremos, entre los poderes atribuidos al Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Resolución destacan los de carácter supervisor, limitándose los poderes regulatorios a dictar recomendaciones y directrices a fin de desempeñar las funciones que le atribuye el Reglamento (UE) nº1024/2013. Así lo pone de manifiesto ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo...”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>786</sup> Artículo 4 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>787</sup> MONCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ÁLVARO, B., “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria...”, *op. cit.*, p. 106.

<sup>788</sup> Como se puso de manifiesto, el procedimiento de cooperación estrecha está contemplado en el artículo 7 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

de cartera y sociedades financieras mixtas de cartera, con exclusión expresa de las empresas de seguros<sup>789</sup>.

A su vez, a fin de delimitar el ámbito de aplicación subjetivo cabe indicar que, como venimos anunciando, el Banco Central Europeo llevará a cabo una supervisión directa sobre las entidades significativas; correspondiéndole a las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión integradas en el Mecanismo Único de Supervisión llevar a cabo la supervisión del resto. Por lo tanto, como se deduce del propio Reglamento, se lleva a cabo una diferenciación entre las “entidades significativas” y “menos significativas” en función del tamaño, la importancia sobre la economía, el carácter significativo de las actividades transfronterizas que lleve a cabo<sup>790</sup>.

Así, como hemos indicado, las entidades consideradas significativas estarán bajo la supervisión directa del Banco Central Europeo mientras que las menos significativas serán supervisadas directamente por las autoridades nacionales competentes pero de forma indirecta por el propio Banco Central Europeo, dado que se llevará a cabo la supervisión por parte de las autoridades nacionales competentes bajo los criterios, instrucciones, reglamentos y las directrices del propio Banco Central Europeo, encargándose el mismo de vigilar el sistema en estrecha cooperación con las autoridades nacionales.

Esta distinción entre entidades significativas y menos significativas, así como la asignación de funciones a la autoridad europea o nacional en materia de supervisión tiene gran relevancia práctica.

En un primer momento, la idea giraba en torno a que el Banco Central Europeo llevará a cabo la supervisión de todas las entidades establecidas en la zona euro, lo cual puso de manifiesto de forma clara la imposibilidad de lograr

---

<sup>789</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 127.6 TFUE, mediante el cual, se establece dicha limitación, cuando dispone que se “*podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguros*”.

<sup>790</sup> Artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

una supervisión de máxima calidad llevada a cabo exclusivamente por el Banco Central Europeo para las más de 6.000 entidades a supervisar en la eurozona<sup>791</sup>.

De este modo, dado lo ambicioso del proyecto inicial de la Comisión, se llegó a una serie de acuerdos políticos en diciembre de 2012 en el seno del Consejo Europeo, con el fin de que la supervisión directa por el Banco Central Europeo quedara limitado a un número inferior de entidades (130 como máximo), teniendo en cuenta que debían ser las más importantes las que tuvieran una mayor atención por su parte.

Así, cabe recordar, que para llevar a cabo la diferenciación entre las entidades significativas y menos significativas en función del tamaño, la importancia para la economía de la Unión o de cualquier Estado miembro y el carácter significativo de las actividades transfronterizas de la misma, se tendrá en cuenta que el valor de sus activos totales sea superior o no a 30.000 millones de euros, que la ratio de sus activos totales respecto al PIB del Estado miembro participante de establecimiento sea mayor al 20%, salvo que los activos no superen los 5.000 millones. Del mismo modo, podrá el Banco Central Europeo clasificar a una entidad como significativa en el caso de que una autoridad nacional así lo considere y se lo notifique, tomando una decisión una vez que haya realizado una evaluación de la misma, así como por iniciativa propia, en el caso de que considere que dicha entidad tiene una relevancia significativa. También se considerarán entidades significativas las que hayan recibido ayuda financiera pública directa del FEEF o del MEDE. Y, en todo caso, el Banco Central Europeo, llevará a cabo la supervisión de las tres entidades más importantes de cada Estado participante, salvo que por circunstancias particulares quede justificada su exclusión a dicha supervisión directa por parte del Banco Central Europeo.

Por todo ello, podemos concluir, como venimos indicando, que las entidades supervisadas directamente por el Banco Central Europeo son las

---

<sup>791</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “El mecanismo único de supervisión, pieza esencial...”, *op. cit.*, p. 148. También URÍA FERNÁNDEZ, F., “Novedades en la construcción de la Unión Bancaria Europea”, *Sección Documentos on-line, nº8223, Diario La Ley*, enero, 2014. Disponible en <http://aliztaabogados.com/blog/novedades-construccion-juridica-de-la-union-bancaria-europea/>.

entidades más importantes del sistema financiero europeo integradas en los Estados miembros participantes del Mecanismo Único de Supervisión. A estos efectos, el propio Banco Central Europeo publica un listado con las entidades más significativas, revisado de forma periódica, en el que actualmente se encuentran 119 grupos significativos<sup>792</sup>, las cuales aglutinan alrededor del 85% de los activos bancarios de la zona euro, acumulando unos activos totales de 21.171,80 euros<sup>793</sup>.

#### **4.1.6. Funciones del Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión como supervisor único**

Como se ha señalado, el Banco Central Europeo es el responsable del correcto funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión con el fin de contribuir a la seguridad y solidez del sistema bancario y en última instancia a la estabilidad del sistema financiero europeo. Es decir, es el órgano director del Mecanismo que ahora analizamos.

Al amparo del artículo 127.6 del TFUE, las funciones otorgadas al Banco Central Europeo en esta materia están limitadas a “funciones específicas”, si bien es cierto que, como ya indicábamos, dichas funciones se han otorgado al Banco Central Europeo de una manera muy amplia.

De este modo, como hemos puesto de manifiesto, el Reglamento (UE) nº1024/2013 atribuye al Banco Central Europeo un amplio conjunto de funciones o tareas, de las cuales es preciso realizar una distinción entre funciones en materia de supervisión microprudencial y macroprudencial<sup>794</sup>.

---

<sup>792</sup> Listado de entidades de crédito significativas y menos significativas supervisadas directa o indirectamente por el Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión, actualizado en diciembre de 2017 disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/17/20171205-SSM-List of supervised entities-en.pdf>

<sup>793</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE (2017)*, marzo, 2018, p. 82. Disponible en <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/pdf/ssm.ar2017.es.pdf>

<sup>794</sup> Diferencia que pone de manifiesto ASMUSSEN, en ASMUSSEN J., “Hacia una Unión Bancaria”, *op. cit.*, p. 58.

### **a) Funciones relacionadas con la supervisión microprudencial**

El artículo 4 del Reglamento (UE) nº1024/2013 otorga la competencia exclusiva de diferentes funciones al Banco Central Europeo, en un marco de cooperación entre la autoridad europea y las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión, respecto a las entidades establecidas en los Estados miembros participantes.

De este modo, el mencionado artículo sistematiza una serie de funciones a desempeñar por el Banco Central Europeo con el fin de garantizar la supervisión de las entidades, así como garantizar su solidez, para lograr dar seguridad al entramado de entidades que operan en los países participantes del Mecanismo Único de Supervisión.

Las tareas exclusivas en materia de supervisión microprudencial a la que ahora nos referimos, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión son las siguientes:

- Conceder o revocar las autorizaciones de las entidades de crédito. En este sentido, cabe indicar que es una potestad. Es decir, se otorga al Banco Central Europeo la facultad de controlar desde un momento previo a la puesta en marcha del funcionamiento de una entidad, siendo la autoridad competente para llevar a cabo dicha autorización administrativa<sup>795</sup>. En este sentido cabe decir que, tal y como se desprende del artículo 14 del propio Reglamento, esta facultad correspondiente al Banco Central Europeo se llevará a cabo con la estrecha colaboración de las autoridades nacionales competentes, las cuales serán las facultadas para recibir la petición de autorización. Corresponde a estas autoridades proponer posteriormente al Banco Central Europeo la concesión de la autorización mediante un proyecto de decisión, el cual dará lugar de forma ulterior a la concesión de dicha

---

<sup>795</sup> Al respecto, el Considerando 20º del Reglamento (UE) nº1024/2013 señala la autorización previa para el acceso a la actividad de las entidades de crédito como una técnica prudencial básica, con el fin de asegurar que las entidades de crédito a las que se les conceda la autorización para prestar los servicios pertinentes cuenten con una estructura suficiente y una solvencia económica sólida capaces de afrontar los posibles riesgos que pudieran darse.

autorización por parte de la autoridad europea. En este sentido, también la autoridad nacional competente tendrá que cooperar estrechamente respecto a la revocación de licencias, pudiendo proponer dicha revocación o notificando al Banco Central Europeo la objeción ante la revocación de una autorización si considerara que ésta podría ser perjudicial para el sistema financiero.

- Ejercer funciones correspondientes a la autoridad competente del Estado miembro de origen según el Derecho aplicable de la Unión en relación con las entidades de crédito de un Estado miembro participante del Mecanismo Único de Supervisión que pretende establecer una sucursal o prestar servicios transfronterizos en un estado miembro no participante.
- Evaluar la adquisición y venta de participaciones cualificadas<sup>796</sup> en entidades de crédito. Dicha función también se lleva a cabo en estrecha colaboración con las autoridades nacionales competentes<sup>797</sup>. De este modo, no sólo se ejerce un control por parte de la autoridad europea en un momento previo al comienzo de la actividad de la entidad de crédito, sino que dicho control administrativo permanece durante su actividad<sup>798</sup>.
- Velar por el cumplimiento de la legislación pertinente a fondos propios, titularización, limitación de grandes exposiciones, liquidez,

---

<sup>796</sup> De acuerdo con lo establecido en artículo 4.1.36) del Reglamento (UE) nº575/2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, se entenderá por participación cualificada como *“una participación directa o indirecta en una empresa que represente el 10 % o más del capital o de los derechos de voto o que permita ejercer una influencia notable en la gestión de dicha empresa”*.

<sup>797</sup> Véase artículo 15 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>798</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *op. cit.*, pp.69-70. Señala el autor que el fin de dicho control a la compra y venta de participaciones cualificadas de las entidades de crédito se lleva a cabo con el fin de *“evaluar la idoneidad del adquirente para realizar la actividad (reputación, conocimientos, capacidades y experiencia), así como su solvencia financiera, con la finalidad de garantizar una gestión sólida y prudente de la entidad de crédito”*. En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala que desde el nacimiento de la entidad hasta su extinción todo *“queda sujeto a la potestad de supervisión omnicomprendiva que el Reglamento 1024/2013 regula”*. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El mecanismo único de supervisión, pieza esencial...”, *op. cit.* p. 152.

apalancamiento, y notificación y publicación de información sobre estas cuestiones.

- Garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable respecto a la implantación de estructuras de gobernanza sólidas, incluidos requisitos de idoneidad de las personas responsables de la gestión de las entidades de crédito, procesos de gestión de riesgos, mecanismos internos de control, y política y prácticas de remuneración y procesos internos eficaces de evaluación de la adecuación del capital.
- Llevar a cabo revisiones supervisoras, pudiendo realizar pruebas de resistencia y publicar la información obtenida de esta, en colaboración con la ABE, con el fin de evaluar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito y los fondos propios de las mismas garantizan la adecuada gestión de la misma y una cobertura suficiente a sus riesgos.
- Realizar la supervisión en base consolidada de las empresas matrices de entidades de crédito establecidas en uno de los Estados miembros participantes, y participar en la supervisión en base consolidada, en relación con las empresas matrices no establecidas en uno de los Estados miembros participante.
- Participar en la supervisión adicional de los conglomerados financieros y asumir, cuando se le nombre, la función de coordinador.
- Llevar a cabo funciones de supervisión respecto a los planes de recuperación que deben tener todas las entidades y, en caso de que sea necesario, la intervención temprana en el caso de que una entidad de crédito o grupo supervisado por el Banco Central Europeo incumpla o sea previsible que va a incumplir los requisitos prudenciales. Excluyéndose de manera explícita la atribución de funciones en materia de resolución al Banco Central Europeo. De este modo, se le otorga al Banco Central Europeo una serie de facultades con el fin de gestionar eventuales crisis que pudieran surgir en el seno de las entidades, sin ser esta autoridad la encargada de llevar a cabo el

proceso de resolución en el caso de que fuera necesario, pero siendo un instrumento fundamental, al menos en una fase inicial, en la gestión de dichas dificultades, por medio de la revisión de los planes de recuperación así como a través de las potestades conferidas a la misma con el fin de que aplique medidas en una fase de actuación temprana, con el objetivo de reconducir la situación de la entidad si fuera posible.

A fin de que el Banco Central Europeo lleve a cabo las funciones enumeradas, como se verá, el Reglamento otorga una serie de competencias o potestades a dicha autoridad de supervisión.

En todo caso, y como se ha afirmado con anterioridad, no cabe duda de la intensidad y la amplitud de funciones supervisoras llevadas a cabo por el Banco Central Europeo respecto a las entidades de crédito de los Estados miembros participantes, forzando de este modo el efectivo establecimiento de una Unión Bancaria en materia de supervisión. De esta forma, la supervisión armonizada llevada a cabo en el ámbito europeo se traduce en un control exhaustivo a dichas entidades.

En conclusión, como ya se venía anunciando, aun cuando en base al artículo 127.6 del TFUE, el Banco Central Europeo pudiera asumir “*tareas específicas*” en materia de supervisión, dichas tareas supervisoras han sido conferidas en el ámbito más amplio, llevando a cabo el mismo casi la totalidad de las funciones supervisoras que se ejercen sobre las entidades, no exclusivamente durante su actividad, sino, como se observa, también desde un momento previo a la puesta en marcha de la misma.

#### ***b) Funciones relacionadas con la supervisión macroprudencial***

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento, al Banco Central Europeo, se le otorgan una serie de funciones de carácter macroprudencial.

Esto viene a completar las competencias en supervisión de carácter microprudencial anteriormente analizada y representa una condición imprescindible para velar por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto,

teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas de los Estados miembros. No sólo se supervisan las entidades de manera individual, sino que se lleva a cabo una supervisión del sistema en su conjunto. En palabras de TORRES “*el enfoque macroprudencial pone el foco en la estabilidad del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta la evolución de los riesgos a lo largo del tiempo (el carácter procíclico del sector financiero), así como las interacciones que se producen dentro del sistema financiero y entre este y la economía real*”<sup>799</sup>.

Es por ello, que el Reglamento (UE) n°1024/2013 otorga la facultad al Banco Central Europeo, en caso de que lo estime necesario, de imponer requisitos más elevados que los aplicados por las autoridades nacionales competentes o designadas<sup>800</sup> en los Estados miembros participantes, respecto a los colchones de capital que han de mantener las entidades de crédito, así como los requisitos de fondos propios, incluidos los porcentajes de los colchones anticíclicos, y en todo caso, la aplicación de medidas más rigurosas para subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales a nivel de las entidades de crédito en los casos previstos en la legislación de la Unión Europea<sup>801</sup>.

La facultad para imponer los requisitos más rigurosos a los que hacemos mención en el párrafo anterior deberá llevarse a cabo en estrecha colaboración con las autoridades nacionales competentes o designadas de los Estados miembros participantes del Mecanismo Único de Supervisión<sup>802</sup>.

---

<sup>799</sup> TORRES, X., “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel...”, *op. cit.*, p. 18.

<sup>800</sup> Se lleva a cabo una distinción entre autoridades competentes y designadas, debido a que la supervisión macroprudencial, en el marco nacional, puede ejercerla la autoridad nacional competente en materia de supervisión o en algunos casos, la autoridad designada, que puede no corresponder con el supervisor bancario en algunos Estados.

<sup>801</sup> Artículo 5.2 del Reglamento (UE) n°1024/2013.

<sup>802</sup> Dicha cooperación se desprende del propio artículo, el cual establece las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión o designadas podrán proponer al Banco Central Europeo que ponga en marcha las medidas necesarias con el fin de cumplir con sus funciones macroprudenciales. Asimismo, cuando el Banco Central Europeo vaya a actuar en el marco de las funciones que le atribuye el artículo 5 del Reglamento (UE) n°1024/2013 deberá cooperar de forma estrecha con las autoridades nacionales competentes de los Estados afectados, pudiendo la pertinente autoridad nacional oponerse a dichas medidas, presentando un documento mediante el que explique los fundamentos de su oposición, y corresponderá al Banco Central Europeo, considerar las razones expuestas por la autoridad nacional competente con el fin de tomar la decisión más apropiada en el caso concreto.

A su vez, en el marco de esta función macroprudencial, el Banco Central Europeo deberá tener en cuenta la situación en la que se encuentra el sistema financiero, así como la situación económica concreta de cada Estado miembro participante<sup>803</sup>.

#### **4.1.7. Competencias y potestades conferidas al Banco Central Europeo a fin de garantizar el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas**

Con el fin de que el Banco Central Europeo lleve a cabo las funciones que le corresponde en materia de supervisión, el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión otorga una serie de competencias y potestades a dicha autoridad de supervisión europea.

A tal fin, y relacionado estrechamente con las funciones previstas en el artículo 4.1 del Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión<sup>804</sup>, se prevé que el Banco Central Europeo asuma una serie de competencias otorgándole el propio Reglamento potestades de carácter ejecutivo y normativo<sup>805</sup>.

En primer lugar, se prevé que el Banco Central Europeo ostente competencias en materia de investigación. En este sentido, la autoridad europea tendrá potestad para exigir que le proporcionen cuanta información sea necesaria con el fin de llevar a cabo una supervisión efectiva sobre las entidades de los Estados miembros participantes<sup>806</sup>. Además, tendrá potestad para llevar

---

<sup>803</sup> Artículo 5.5 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>804</sup> De acuerdo con lo que manifiesta ESTELLA, la diferenciación entre “funciones” y “competencias” que lleva a cabo el reglamento puede ser dudosa. Debido a que, tal y como se puede deducir de la lectura del Reglamento (UE) nº1024/2013 y tal y como pone de manifiesto el autor, ambos conceptos engloban lo mismo, con la diferencia de que las funciones quedan numeradas de una forma más sintética, mientras que, en el apartado dedicado en el Reglamento a las competencias propiamente dichas, se describe de forma más detallada dicho listado de funciones encomendadas al Banco Central Europeo en el artículo 4. ESTELLA, A., “¿Hacia una unión bancaria europea? El Mecanismo Único de Supervisión (MUS)”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº33, 2014, p.9.

<sup>805</sup> GARCÍA ALCORTA, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión...”, *op. cit.*, p.67.

<sup>806</sup> Artículo 10.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013. De conformidad con lo establecido dicho artículo, esta potestad puede ser ejercida por parte del Banco Central Europeo frente a entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes, sociedades financieras de carteta establecidas en los Estados miembros participantes,

a cabo todas las investigaciones que considere necesarias, pudiendo exigir la presentación de documentos que estime pertinente de la entidad supervisada en cuestión, examinar y solicitar copia de los libros y registros de la misma, obtener explicaciones escritas o verbales que estime necesarias y entrevistar a cualquier persona que acepte ser entrevistada con el fin de obtener información<sup>807</sup>. Asimismo, con el fin de llevar a cabo la competencia otorgada al Banco Central Europeo en materia de investigación, el Reglamento le confiere a dicha autoridad la potestad de llevar a cabo inspecciones *in situ*, cuando sea necesario, en los locales de uso profesional de las entidades supervisadas, pudiendo, en caso de que la normativa nacional requiera autorización judicial para llevar a cabo esta inspección *in situ*, solicitar dicha autorización, decidiendo en este caso el juez competente nacional sobre la autorización o no de dicha inspección<sup>808</sup>.

En segundo lugar, se le confiere a la autoridad supervisora europea una serie de competencias específicas en materia de supervisión.

En concreto, respecto a la supervisión prudencial, tal y como se expuso en el punto anterior, al Banco Central Europeo le corresponde la facultad de otorgar autorizaciones con el fin de dar comienzo a la actividad de la entidad. Dicha función era ejercida por las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión, las cuales no pierden al completo su protagonismo, aun cuando la potestad –tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión– haya quedado delegada al Banco Central Europeo. En este sentido, establece el Reglamento que aun cuando la solicitud de dicha autorización es presentada ante la autoridad nacional competente<sup>809</sup>, el Banco Central Europeo será el encargado de llevar a cabo la potestad de otorgamiento

---

sociedades financieras mixtas de cartera establecidas en los Estados miembros participantes, sociedades mixtas de cartera establecidas en los Estados miembros participantes, personas pertenecientes a las entidades citadas, terceros subcontratados por dichas entidades.

<sup>807</sup> Artículo 11.1 del Reglamento (UE) n°1024/2013.

<sup>808</sup> Artículo 12.1 del Reglamento (UE) n°1024/2013. Es preciso señalar que el juez nacional no podrá pronunciarse respecto a la legalidad o no de la necesidad de proceder a realizar una inspección *in situ* dado que el Banco Central Europeo, como autoridad europea, estará sujeta al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De este modo, al juez nacional le corresponderá comprobar que las medidas de inspección no sean desproporcionadas o arbitrarias.

<sup>809</sup> La cual, como se verá, será la encargada de considerar si la entidad solicitante cumple o no las condiciones de autorización establecidas en la legislación nacional.

de dicha autorización. El Banco Central Europeo concederá o denegará la autorización para dar comienzo a la actividad por parte de una entidad, teniendo en cuenta el proyecto de decisión propuesto por la autoridad nacional competente. De conformidad con el Reglamento (UE) nº1024/2013, el Banco Central Europeo únicamente podrá denegar la autorización en el caso de que el solicitante incumpla con las condiciones de autorización establecidas en el Derecho europeo, por lo que no podrá denegarla en base a la legislación nacional que corresponda en el caso concreto. De este modo, a propuesta de la autoridad nacional competente mediante un proyecto de decisión, se entenderá adoptada la decisión por parte del Banco Central Europeo cuando el mismo no opusiera objeciones al mismo en un plazo máximo de diez días hábiles, estableciendo aquí la legislación un supuesto silencio positivo a través del cual, transcurrido el plazo, se entiende otorgada la autorización al solicitante<sup>810</sup>.

Asimismo, el Banco Central Europeo tiene la potestad de revocar las autorizaciones por iniciativa propia tras haber consultado a la autoridad nacional competente en materia de supervisión en el que esté establecida la entidad o a instancia de la autoridad nacional competente<sup>811</sup>.

En el desarrollo de ambas competencias, como se advierte, el Banco Central Europeo tiene que ejercer sus funciones en estrecha cooperación con las autoridades de supervisión nacionales.

Además, durante el ejercicio de la actividad de la entidad, el Banco Central Europeo será el encargado de oponerse o no a la adquisición y venta de participaciones cualificadas de la entidad. En este sentido, también cumplen un papel fundamental las autoridades nacionales competentes ya que serán las encargadas de recibir la notificación de dicha adquisición y evaluar la misma, presentando ante el Banco Central Europeo una propuesta de decisión en la que se opondrá o no a dicha adquisición. Dicha propuesta servirá de base a la autoridad europea para tomar su decisión.

---

<sup>810</sup> Artículo 13.3 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>811</sup> Artículo 13.5 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

Con relación a las competencias de supervisión atribuidas al Banco Central Europeo, cabe mencionar también la potestad de intervención que le corresponde a dicha autoridad en relación a una entidad que presente dificultades o sea previsible que pueda llegar a una situación de dificultad, pero que esté en condiciones de volver a una situación de normalidad por sus propios medios sin necesidad de llegar a un proceso de reestructuración o resolución de la misma. Sin ánimo de profundizar en este punto sobre este tema dado que se estudiará con mayor precisión en otro epígrafe del presente trabajo, sí nos parece necesario indicar que, como se verá, el Banco Central Europeo –como autoridad de supervisión– tiene la potestad de intervenir de manera temprana respecto a las entidades supervisadas con el fin de aplicar una serie de medidas preventivas en una fase de actuación temprana, con el objetivo de subsanar los problemas surgidos en las mismas, de acuerdo con la normativa sobre recuperación y resolución de entidades de crédito, pudiendo incluso el Banco Central Europeo destituir a los miembros del órgano de gestión de las entidades<sup>812</sup>.

Entre las potestades atribuidas al Banco Central Europeo en materia de supervisión cabe destacar la potestad sancionadora<sup>813</sup> que le confiere el Reglamento (UE) n°1024/2013 con el fin de lograr desempeñar de forma efectiva las funciones de supervisión que le corresponden<sup>814</sup>.

Dicha potestad sancionadora se ejerce de conformidad con lo establecido en el artículo 132.3 del TFUE, mediante el cual atribuye la potestad sancionadora al Banco Central Europeo sobre las empresas que no cumplan con las obligaciones en materia de Unión monetaria, dentro de los límites adoptados en las normas aprobadas por el Consejo de forma previa, y de conformidad con el

---

<sup>812</sup> Las facultades atribuidas al Banco Central Europeo para llevar a cabo la intervención temprana respecto a una entidad de crédito que presente dificultades vienen enunciadas en el artículo 16.2 del Reglamento (UE) n°1024/2013. Dicha potestad será estudiada en otro capítulo del presente trabajo debido al desarrollo de esta actividad en la normativa de recuperación y resolución de entidades de crédito.

<sup>813</sup> Sobre la potestad sancionadora del Banco Central Europeo, véase BUENO ARMIJO, A., “La potestad sancionadora del Banco Central Europeo y el respeto al principio de legalidad sancionadora”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, pp.525-547.

<sup>814</sup> Artículo 18 del Reglamento (UE) n°1024/2013.

Reglamento (CE) nº2032/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, el cual fue modificado en el año 2015<sup>815</sup> con el fin de adaptar el Reglamento de 1998 a la ampliación de la potestad sancionadora en materia de supervisión que se lleva a cabo por parte del Reglamento (UE) nº1024/2013.

De esta forma, el Banco Central Europeo podrá imponer sanciones administrativas a las entidades de crédito, sociedades financieras de cartera o sociedades financieras mixtas de cartera, en el caso de que llevaran a cabo el incumplimiento de un requisito establecido en un acto directamente aplicable del Derecho europeo de forma deliberada o negligente<sup>816</sup>, así como en el caso de que se lleve a cabo un incumplimiento de las decisiones o reglamentos elaborados directamente por el Banco Central Europeo<sup>817</sup>.

Dichas sanciones administrativas son de carácter pecuniario, pudiendo el Banco Central Europeo imponer sanciones diferenciadas en dos tipos:

- Sanciones administrativas pecuniarias propiamente dichas, en el caso de que se lleve a cabo un incumplimiento de un acto directamente aplicable del Derecho europeo. La sanción será, en el caso de que pudiera determinarse, de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o pérdidas evitadas por haber llevado a cabo dicho incumplimiento, o sanciones de hasta el 10% del volumen de negocios total anual de la entidad en el ejercicio anterior, u otras sanciones previstas en el Derecho comunitario.
- Por otra parte, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº2532/98, el Banco Central Europeo está facultado para sancionar a las entidades en el caso de que incumplieran de forma continuada con un Reglamento o decisión adoptado por el

---

<sup>815</sup> Reglamento (UE) 2015/159 del Consejo, de 27 de enero de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº2532/98 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL27, 3 de febrero de 2015).

<sup>816</sup> Artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>817</sup> Artículo 18.7 del Reglamento (UE) nº1024/2013, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº2532/98.

propio Banco Central Europeo a través de multas coercitivas. En este caso, podrá el mismo imponer a la entidad una multa (con un límite máximo de 500.000 euros) o un pago periódico coercitivo (con un límite máximo de 10.000 euros por día de infracción) por un tiempo máximo de seis meses, hasta que la entidad cumpla con la decisión o reglamento por cuyo incumplimiento se le impone la sanción<sup>818</sup>.

En todo caso, tal y como se desprende de la propia normativa, la finalidad última de dichas sanciones administrativas es que la entidad cumpla con la normativa europea, así como con las decisiones y Reglamentos adoptados directamente por el Banco Central Europeo, con el objetivo de que no se produzca un nivel de incumplimiento tal que pueda acarrear una situación de dificultad grave para la entidad en cuestión. Es decir, lo que se pretende otorgando esta potestad sancionadora al Banco Central Europeo es evitar que las entidades puedan llegar –a consecuencia de un grave incumplimiento de las exigencias regulatorias– a una situación de crisis grave en la que haya que proceder a resolver la misma. Es por ello, que dichas sanciones tienen que ser, tal y como enuncia el Reglamento (UE) nº1024/2013, “*efectivas, proporcionadas y disuasorias*”<sup>819</sup>.

Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.5 del Reglamento (UE) nº1024/2013, el Banco Central Europeo podrá exigir a las autoridades nacionales competentes que lleven a cabo la potestad sancionadora en los casos no cubiertos por el propio artículo 18 en su apartado 1, siempre que sea necesario para el desempeño efectivo de las funciones atribuidas por el

---

<sup>818</sup> Artículo 129 del Reglamento (UE) nº468/2014.

<sup>819</sup> Artículo 18.3 del Reglamento (UE) nº1024/2013, artículo 2.2 del Reglamento (CE) nº2532/98 y artículo 129.2 del Reglamento (UE) nº468/2014. Al respecto, conviene señalar la dificultad que conlleva la aplicación de las reglas establecidas en materia de sanciones administrativas impuestas en la ejecución de las facultades supervisoras atribuidas al Banco Central Europeo. Destacando que, como se desprende de lo analizado en el texto, las sanciones pueden ser muy elevadas, llegando a dificultar incluso la situación de solvencia en la que pueda encontrarse la entidad. En este sentido, LAGUNA DE PAZ señala que “*la sanción puede llegar a ser tan elevada que las consecuencias sean la quiebra de la entidad infractora*”. Es por ello que es importante que el Banco Central Europeo imponga las sanciones administrativas que correspondan en base a la efectividad y proporcionalidad de la medida adoptada para conseguir los resultados que se pretenden de la misma. LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *op. cit.*, p. 72.

Reglamento al Banco Central Europeo. De esta forma, se otorga al Banco Central Europeo una facultad mediante la cual podrá instar a las autoridades nacionales competentes a imponer las sanciones oportunas derivadas de un incumplimiento a aquellas entidades que no queden sujetas a su supervisión directa o en el caso de que las entidades infrinjan disposiciones de derecho nacional derivadas de la trasposición de Directivas o propiamente dicho, que puedan afectar al desempeño de las funciones atribuidas al Banco Central Europeo<sup>820</sup>.

Por último, junto a las potestades analizadas hasta ahora, el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión también otorga la facultad al Banco Central Europeo de adoptar directrices, recomendaciones y decisiones, basándose en cualquier caso en el Derecho aplicable en la Unión, actuando de conformidad con el mismo.

De la misma forma, el artículo 4.3 del Reglamento (UE) nº1024/2013 atribuye la potestad al Banco Central Europeo de adoptar reglamentos con el fin de llevar a cabo las funciones supervisoras. Dicha potestad es otorgada de conformidad con el artículo 132 del TFUE, mediante el cual se dota al Banco Central Europeo de facultad para adoptar reglamentos. De este modo, el citado artículo –así como el artículo 34 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, haciendo remisión al artículo 25.2 de los Estatutos– dota al Banco Central Europeo de potestad normativa, a través de la elaboración de reglamentos, en la medida necesaria para llevar a cabo *“funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros”*.

El propio artículo limita esta potestad señalando que dichos reglamentos sólo podrán ser *adoptados “en la medida necesaria para organizar o especificar las modalidades de ejecución de las funciones encomendadas por el presente Reglamento”*.

---

<sup>820</sup> ESTELLA, A., “¿Hacia una unión bancaria europea? El Mecanismo...”, *op. cit.* p. 13.

Cabe añadir que dicha potestad también se desprende del artículo 6.5.a) del Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, en el cual se establece que el Banco Central Europeo podrá adoptar reglamentos, directrices o instrucciones generales, en base a las cuales las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión deberán ejercer sus funciones y adoptar sus decisiones.

Además, es preciso recordar que será la ABE –de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (UE) nº1093/2010– la autoridad competente para llevar a cabo las funciones de desarrollo normativo, estando facultada para llevar a cabo proyectos de normas técnicas, directrices y recomendaciones. Es por ello que el Reglamento (UE) nº1024/2013, en el considerando 32º señala expresamente que el Banco Central Europeo no debe sustituir a la ABE en el desempeño de sus funciones regulatorias. Por tanto, el Banco Central Europeo podrá adoptar reglamentos en cumplimiento de los actos de la Unión adoptados por la Comisión a partir de los proyectos de normas técnicas elaboradas por la ABE y, en todo caso, sin solapar las competencias propias de la definición del código normativo único.

De este modo, queda puesto de manifiesto el amplio abanico de competencias y potestades que otorga el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión al Banco Central Europeo, el cual ejerce un papel principal en materia de supervisión en la Unión Bancaria, sin perjuicio de las facultades que ostentan las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión.

#### **4.1.8. Funciones y competencias de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión, en concreto del Banco de España. El deber de cooperación en el seno del Mecanismo Único de Supervisión**

Como hemos mencionado anteriormente, el Mecanismo Único de Supervisión, de acuerdo con lo establecido en la normativa, está integrado por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes de los países participantes.

Al respecto cabe señalar que, si bien es cierto que al Banco Central Europeo se le confiere una amplia gama de funciones para llevar a cabo la

supervisión bancaria en el seno de la Unión Bancaria como responsable u órgano encargado de la dirección del funcionamiento eficaz y coherente del Mecanismo Único de Supervisión, nos parece adecuado pararnos ahora a analizar la situación en la que han quedado las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión tras la puesta en marcha de dicho Mecanismo, centrándonos en el Banco de España como autoridad nacional competente en nuestro país en materia de supervisión.

Como se puede apreciar en algunos puntos de esta obra, las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión desempeñan un papel importante respecto a la supervisión de las entidades en el marco de la Unión Bancaria.

Parece lógico que mediante el Mecanismo creado se trate de integrar el trabajo realizado por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales de supervisión. Esto es así debido a que el Banco Central Europeo no poseía, en un momento previo a la creación del Mecanismo Único de Supervisión, competencias directas de supervisión más allá que la de contribuir a la buena gestión de las políticas llevadas a cabo por las autoridades nacionales competentes con respecto a la supervisión prudencial<sup>821</sup>. Antes de la puesta en marcha de dicho Mecanismo, las autoridades nacionales eran las principales encargadas de la supervisión de las entidades de crédito.

Esto es así porque no cabe duda de que estas últimas aportan experiencia en materia de supervisión, así como los recursos personales necesarios para poner en marcha el Mecanismo. Habida cuenta también de que, como hemos indicado anteriormente, el Banco Central Europeo no puede encargarse de llevar a cabo la supervisión directa de todas las entidades existentes en el contexto de la Unión Bancaria debido a su elevado volumen –limitándose la facultad de supervisar de forma directa las entidades más significativas integradas en el sistema financiero<sup>822</sup>–, parece razonable que las autoridades nacionales

---

<sup>821</sup> Artículo 127.5 TFUE.

<sup>822</sup> No podemos olvidar que el Banco Central Europeo asume, de acuerdo con las potestades que le confiere el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, la supervisión de todas las entidades integradas en el ámbito subjetivo de aplicación del Mecanismo Único de Supervisión pero que dicha supervisión se llevará a cabo de forma

tomaran un papel importante en materia de supervisión teniendo que encargarse de la supervisión de las entidades que no fueran supervisadas de forma directa por la autoridad europea.

Es por todo ello que, podemos afirmar que las autoridades nacionales son componente necesario del Mecanismo Único de Supervisión para llevar a cabo su función de la forma más efectiva<sup>823</sup>.

Por tanto, de acuerdo con lo que señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>824</sup>, se establecen dos niveles de autoridades cuya colaboración es esencial para el funcionamiento efectivo del Mecanismo Único de Supervisión. Dicho esto, se deduce que sin dichas autoridades nacionales hubiera sido difícil poner en marcha el Mecanismo Único de Supervisión en tiempo en el que se puso<sup>825</sup>.

Este reparto de competencias entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión tiene su fundamento en la finalidad de llevar a cabo una supervisión más efectiva y global

---

directa o indirecta según la entidad sea más o menos significativa, siendo la autoridad nacional competente la que lleve a cabo la supervisión directa sobre estas últimas.

<sup>823</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2015*, p.23. Disponible en [https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/15/Memoriasupervision\\_2015.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/15/Memoriasupervision_2015.pdf). En este sentido se pronunciaba Linde en la comparecencia ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados en noviembre de 2014, en la cual señalaba que las autoridades nacionales tenían un papel fundamental *“pues aportarán la mayor parte de los medios personales y materiales que trabajan para el Mecanismo y reúnen la experiencia y el conocimiento sobre los diferentes sistemas bancarios nacionales”*. *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº696, de 25 de noviembre de 2014. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-696.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-696.PDF).

<sup>824</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El mecanismo único de supervisión, pieza esencial...”, *op. cit.* p.149. Sigue el autor haciendo énfasis en ello, señalando que *“el Banco Central Europeo tiene, en efecto, a su disposición todos los resortes precisos para imponer su superior autoridad, pero es obvio que necesita inexcusablemente apoyarse en las autoridades nacionales y asegurarse su colaboración leal”*.

<sup>825</sup> MONCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ÁLVARO, B., “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria...”, *loc. cit.* Cabe recordar que, como se vio en el epígrafe referente al ámbito de aplicación de Mecanismos Único de Supervisión y de un modo más genérico en el de la Unión Bancaria, en un principio existía una propuesta ambiciosa conforme a la cual el Banco Central Europeo se encargaría de la supervisión de la totalidad de entidades del conjunto de la eurozona, pero dada la dificultad operativa que esto suponía, las competencias de supervisión fueron repartidas entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión.

sobre las entidades respecto a las cuales el Mecanismo Único de Supervisión tiene asignada sus potestades supervisoras<sup>826</sup>.

Respecto a las funciones que le son atribuidas a las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión –para el caso de España al Banco de España– tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, debemos realizar la siguiente clasificación.

En lo que se refiere a las entidades más significativas, la supervisión directa corresponde al Banco Central Europeo, pero no quedan al margen las autoridades nacionales competentes. Por ello, corresponde al Banco de España colaborar en la supervisión de entidades significativas, teniendo un papel fundamental en los JST o equipos conjuntos de supervisión<sup>827</sup> que ejercen sus funciones sobre las entidades más significativas, correspondiéndoles el seguimiento continuado de las mismas.

Debemos añadir que las autoridades nacionales competentes desempeñan un papel fundamental en las inspecciones *in situ* llevadas a cabo sobre las entidades significativas. Los equipos que llevan a cabo la inspección *in situ* de las entidades significativas son fundamentalmente nacionales<sup>828</sup>.

---

<sup>826</sup> MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., “La unión bancaria europea(I). El mecanismo...”, *op. cit.*, p.121.

<sup>827</sup> Los JTS (Join Supervisory Teams) son equipos conjuntos de supervisión en el que se integran personal del Banco Central Europeo y de las autoridades nacionales que se encargan de la función supervisora, en los cuales, alrededor de un 75% de las personas que lo integran provienen de dichas autoridades nacionales. Son los equipos encargados de la supervisión diaria de las entidades más significativas. El Banco de España concretamente, de acuerdo con los últimos números publicados en la Memoria de la Supervisión Bancaria de España del año 2015, participa en los equipos conjuntos de supervisión de 13 grupos de entidades de crédito españolas clasificadas como significativas (12 tras la integración del BMN en Bankia), así como en los JTS de 22 grupos bancarios extranjeros significativos establecidos en nuestro país. De este modo, a finales de 2017, el Banco de España aportaba a los JTS de los bancos españoles 157 personas, entre inspectores y técnicos, que conforman el 70% del personal total que integran dichos JTS. BANCO DE ESPAÑA, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2017*, p. 38. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/17/MemoriaSupervision2017.pdf>.

<sup>828</sup> TORRES, X., “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel...”, *op. cit.*, p. 29. De las 31 actuaciones *in situ*, 28 fueron lideradas por el Banco de España, 2 por responsables del Banco Central Europeo y 1 por personal de otro Estado miembro del Mecanismo Único de Supervisión. Además, una parte relevante del personal que ha participado en

Además, las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión también ejercen una importante función en los procedimientos administrativos comunes llevados a cabo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión en relación tanto a las entidades significativas como a las menos significativas. De este modo, como se ha hecho alusión con anterioridad, las autoridades nacionales competentes son las encargadas de recibir la solicitud de autorización para acceder a la actividad de las entidades que vayan a establecerse en su Estado. Del mismo modo, tendrá un papel importante en cuanto a la revocación de autorizaciones ya sea porque, como establece el Reglamento (UE) nº1024/2013, el Banco Central Europeo consulte a dicha autoridad en el caso de que decida por iniciativa propia revocar una licencia a una entidad establecida en su Estado<sup>829</sup>, como porque sea la propia autoridad nacional la que proponga al Banco Central Europeo que se lleve a cabo esta revocación.

Las autoridades nacionales de supervisión también serán las encargadas de recibir las notificaciones e información pertinente sobre la adquisición de participaciones cualificadas en una entidad de crédito establecida en su Estado. De este modo, las autoridades nacionales serán las competentes para llevar a cabo la elaboración de propuestas de decisión en los diferentes procedimientos ordinarios, tanto en lo que respecta a las entidades de crédito significativas como a las no significativas.

Todo ello teniendo en cuenta que, en los procedimientos aquí mencionados, el Banco Central Europeo tendrá en todo caso la última palabra.

Por otra parte, respecto al régimen sancionador, es preciso recordar que el Banco Central Europeo ejerce su potestad sancionadora directamente sobre las entidades de crédito como persona jurídica en el caso de que se lleve a cabo un incumplimiento del Derecho directamente aplicable de la Unión Europea y

---

dichas inspecciones provenía del Banco de España. BANCO DE ESPAÑA, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2017*, cit., p. 45.

<sup>829</sup> La finalidad de dicha consulta es dar tiempo suficiente a las autoridades nacionales para que puedan decidir medidas correctoras tanto de recuperación como de resolución y que el Banco Central Europeo las tenga en cuenta a la hora de tomar la decisión. Artículo 14.5 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

sobre la entidad de crédito como persona jurídica. La normativa confiere a las autoridades nacionales supervisoras la potestad de imponer las sanciones necesarias en el resto de supuestos, a lo que añade que el Banco Central Europeo podrá instar a la autoridad competente a llevar a cabo los procedimientos oportunos para garantizar que se imponen las sanciones adecuadas.

Con relación a las entidades menos significativas cabe indicar que las autoridades nacionales tienen asignada la tarea de la supervisión directa de las mismas, ejerciendo en este caso el Banco Central Europeo, como se ha expuesto, la supervisión indirecta de dicho tipo de entidad. Es decir, el Banco de España tiene potestad para llevar a cabo la supervisión efectiva, así como para tomar las decisiones pertinentes en materia de supervisión sobre las entidades que no han sido catalogadas como significativas, a excepción de los procedimientos comunes anteriormente señalados. No obstante, el Banco Central Europeo en caso de que lo estime conveniente podrá asumir la competencia supervisora respecto a dichas entidades con el fin de garantizar una supervisión efectiva sobre la misma.

Además de ello, corresponderá al Banco de España o a la autoridad competente de cada Estado participante llevar a cabo las tareas de supervisión que no se encuentren recogidas dentro del marco del Mecanismo Único de Supervisión, entre las que podemos enumerar la protección de los consumidores, cuestiones de prevención del blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Además, continuaran llevando a cabo la supervisión sobre las entidades distintas a las entidades de crédito enmarcadas en el ámbito subjetivo de la legislación europea.

Además, como parte integrante del Consejo de Supervisión, los representantes de las autoridades nacionales competentes tendrán atribuida importantes funciones decisorias en el marco de las propuestas de decisión llevadas a cabo por el Consejo, además de participar de forma activa en diversas redes de expertos organizados por el Mecanismo Único de Supervisión con el fin de debatir sobre los detalles técnicos de la supervisión.

Con todo ello, podemos concluir que la aparición de un nuevo sistema de supervisión a nivel europeo no tiene como resultado la desaparición de las autoridades nacionales de supervisión, sino que les dotará de un importante papel integrándolas como parte del Mecanismo Único de Supervisión y llevando a cabo un trabajo fundamental en estrecha colaboración con el Banco Central Europeo tanto en lo que respecta a las entidades más significativas como a las menos significativas<sup>830</sup>.

#### **4.1.9. La estructura del Mecanismo Único de Supervisión: separación entre las funciones de política monetaria y supervisión que ostenta el Banco Central Europeo. La creación del Consejo de Supervisión**

Hasta el momento de creación del Mecanismo Único de Supervisión, el Banco Central Europeo llevaba a cabo funciones en materia de política monetaria con el fin de garantizar la estabilidad de precios<sup>831</sup>.

No obstante, como hemos visto, a partir de la creación del Mecanismo Único de Supervisión, al Banco Central Europeo se le atribuyen funciones en materia de supervisión con el objetivo de velar por la estabilidad financiera y dotar a las entidades de crédito de la solidez suficiente con el fin de reducir la posibilidad de quiebra de las mismas.

De este modo, el Banco Central Europeo ejerce funciones en materia de política monetaria y de supervisión con objetivos diferenciados, las cuales deben llevarse a cabo de forma separada. Ello quedaba claramente expuesto en un Dictamen del Banco Central Europeo que así lo enunciaba en el punto 1.4. indicando que *“debe mantenerse una estricta separación entre las nuevas funciones del Banco Central Europeo en materia de supervisión y sus funciones de política monetaria atribuidas por el Tratado”*. Esto quedaba completado con

---

<sup>830</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “Ante el Mecanismo Único de Supervisión”, *El comienzo de la Unión Bancaria. Claves de la nueva supervisión*, Informe KPMG, Madrid, 2014.

<sup>831</sup> Así se desprende de los artículos 127.1 y 282 TFUE. En los cuales se encomienda al Banco Central Europeo, como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (integrado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, siendo los órganos rectores del Banco Central Europeo los encargados de dirigirlo), la dirección de la política monetaria de la Unión, con el objetivo principal de garantizar la estabilidad de precios de la misma.

lo dispuesto en el punto 1.8 de dicho Dictamen, donde se manifestaba que *“es esencial separar estrictamente las funciones de política monetaria y de supervisión atribuidas al Banco Central Europeo para evitar posibles conflictos de intereses y asegurar la autonomía en la adopción de decisiones en el desempeño de estas tareas, en el marco del cumplimiento del marco institucional del Sistema Europeo de Bancos Centrales”*<sup>832</sup>.

En concordancia con esto, el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión expone que *“dichas funciones deben desempeñarse de manera totalmente independiente, a fin de evitar conflicto de intereses y de velar por que cada función de ejerza de conformidad con los objetivos correspondientes”*<sup>833</sup>. Es decir, lo que se pretende al partir de este principio de independencia, respecto a las funciones que aquí se señalan, es evitar que pueda surgir un conflicto de intereses en el desempeño de las mismas por parte del Banco Central Europeo y puedan lograrse los objetivos marcados respecto a la dirección de la política monetaria y la supervisión.

Así, el artículo 25.2 del Reglamento (UE) nº1024/2013 recoge la necesidad de que las tareas relacionadas con la supervisión que se encomiendan al Banco Central Europeo a través del citado Reglamento se lleven a cabo *“sin perjuicio”* y *“con independencia”* a todas las demás funciones atribuidas al Banco Central Europeo; y más concretamente, a la función en materia de política monetaria. En concreto determina el Reglamento en el precepto citado que *“las funciones que el presente Reglamento atribuye al Banco Central Europeo no interferirán en sus funciones en materia de política monetaria ni estarán determinadas por estas”*.

Con el objetivo de una realización efectiva de las funciones a las que hemos hecho alusión de forma separada, el propio Reglamento establece una

---

<sup>832</sup> Dictamen del Banco Central Europeo, de 27 de noviembre de 2012, sobre una propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010 por el que se crea una Autoridad Bancaria Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (CON/2012/96).

<sup>833</sup> Considerando 65º del Reglamento (UE) nº1024/2013.

serie de medidas con el que se logra la independencia en el desarrollo de la función supervisora respecto a otras tareas asignadas al Banco Central Europeo.

A tal efecto, establece el Reglamento que el personal del Banco Central Europeo que lleve a cabo funciones supervisoras tiene que estar claramente separado –desde el punto de vista organizativo– del resto del personal del Banco Central Europeo, integrándose en una estructura jerárquica diferente<sup>834</sup>.

Para ello, se ha llevado a cabo una modificación en la propia estructura del Banco Central Europeo<sup>835</sup> mediante la creación de un Consejo de Supervisión, con el fin de que sea el órgano encargado de llevar a cabo la dirección en materia de supervisión de las entidades de crédito<sup>836</sup>. Así, el personal del Banco Central Europeo participante de las funciones en materia de supervisión dependerá del presidente de dicho Consejo de Supervisión<sup>837</sup>.

Además, el Banco Central Europeo debe encargarse de que en el funcionamiento del Consejo de Gobierno las funciones de política monetaria y de supervisión estén completamente diferenciadas. En este sentido, establece el Reglamento que tanto las reuniones como los órdenes del día, en lo que

---

<sup>834</sup> Artículo 25.2 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>835</sup> Es preciso traer a colación lo señalado por MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, con el fin de recordar que el Mecanismo Único de Supervisión es un sistema integrado por el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes de los estados participantes. En sí, dicho Mecanismo no tiene personalidad jurídica propia. Por tanto, tal y como señala el autor *“al hablar de los órganos del Mecanismo Único de Supervisión no estamos refiriéndonos a órganos que dependan jerárquicamente de él, sino a los órganos que gobiernan el funcionamiento de este sistema de supervisión”*, siendo el Banco Central Europeo el que asume la dirección del Mecanismo y coordina a las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión, *“los órganos creados por el Reglamento (UE) nº1024/2013 para el gobierno del Mecanismo Único de Supervisión son órganos internos del Banco Central Europeo”*. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., *“La unión bancaria europea(I). El mecanismo...”*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>836</sup> Dicha decisión no está exenta de polémica o dificultades- Ello es debido a que probablemente hubiera sido más correcto llevar a cabo una modificación de los Tratados de la Unión. En relación a esta idea, GARCÍA ALCORTA, J., *“Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión...”*, *op. cit.*, pp.61-63. Tal y como expone el autor, de acuerdo con el artículo 129.1 TFUE y el artículo 9.1 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo –en los cuales se recoge que los órganos rectores del Banco Central Europeo serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo– parece razonable que para la creación de un nuevo órgano, encargado de llevar a cabo la dirección de la supervisión en el seno del Banco Central Europeo, hubiera sido preferible modificar dichos preceptos.

<sup>837</sup> Considerando 66º del Reglamento (UE) nº1024/2013.

respecta al ejercicio de dichas funciones, deben llevarse a cabo de forma estrictamente separada<sup>838</sup>.

### **a) El Consejo de Supervisión: estructura y funcionamiento**

Como se ha señalado, a fin de garantizar la separación entre las funciones respecto a la política monetaria y las nuevas competencias en materia de supervisión que adquiere el Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión se crea un nuevo órgano rector al que se le atribuyen las competencias de supervisión anteriormente expuestas<sup>839</sup>.

Para ello, el Reglamento (UE) nº1024/2013 crea un órgano encargado de las competencias supervisoras con el fin de que se lleve a cabo la planificación y ejecución de las funciones atribuidas al Banco Central Europeo en materia de supervisión<sup>840</sup>.

Dicho órgano, como ya se ha hecho mención, recibe la denominación de Consejo de Supervisión. Se trata de un órgano interno del Banco Central Europeo<sup>841</sup> integrado por un Presidente<sup>842</sup> y un Vicepresidente<sup>843</sup>, cuatro

---

<sup>838</sup> Artículo 25.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>839</sup> En este sentido, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en el TFUE, el Banco Central Europeo lleva a cabo sus funciones en materia de política monetaria a través de tres órganos: el Comité Ejecutivo, el Consejo de Gobierno y el Consejo General.

<sup>840</sup> Artículo 26.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>841</sup> Se integra en el Banco Central Europeo, dado que es éste el que asume la dirección del Mecanismo Único de Supervisión.

<sup>842</sup> Establece el artículo 26.3 del Reglamento (UE) nº1024/2013 que, tras oír al Consejo de Supervisión, corresponde al Banco Central Europeo presentar al Parlamento Europeo una propuesta relativa al nombramiento del Presidente, para recabar su aprobación. Tras la aprobación de esta propuesta, el Consejo adoptará una decisión de ejecución para nombrar al Presidente del Consejo de Supervisión. El presidente será elegido, mediante un procedimiento abierto de selección del que se informará debidamente al Parlamento Europeo y al Consejo, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos bancarios y financieros y que no sean miembros del Consejo de Gobierno. Una vez nombrado, el presidente será un profesional a tiempo completo y no podrá ejercer ninguna función en las autoridades nacionales competentes. El mandato durará cinco años y no será renovable.

<sup>843</sup> Establece el artículo 26.3 del Reglamento (UE) nº1024/2013 que el Vicepresidente será nombrado por el Consejo de entre los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo. Que, tras oír al Consejo de Supervisión, corresponde al Banco Central Europeo presentar al Parlamento Europeo una propuesta relativa al nombramiento del Vicepresidente, para recabar su aprobación. Tras la aprobación de esta propuesta, el Consejo adoptará una decisión de ejecución para nombrar al vicepresidente del Consejo

representantes del Banco Central Europeo<sup>844</sup> y un representante de la autoridad nacional competente en materia de supervisión de cada Estado miembro participante<sup>845</sup>.

A su vez, dentro del Consejo de Supervisión se crea un Comité Director, formado de entre sus miembros, con el fin de que lleve a cabo funciones de apoyo y preparación de reuniones sin que tenga facultad decisoria. Dicho Comité Director estará presidido por el Presidente del Consejo de Supervisión y estará compuesto por un máximo de diez miembros, de entre los cuales debe incluir al Presidente, Vicepresidente y un representante más del Banco Central Europeo<sup>846</sup>.

El Consejo de Supervisión desempeña las funciones, como se ha indicado con anterioridad, de planificación y ejecución de las funciones que han sido atribuidas al Banco Central Europeo en materia de supervisión. En este sentido, cabe señalar que las decisiones que toma el Consejo de Supervisión<sup>847</sup> no son en ningún caso decisiones finales. Dicho de otro modo, la aprobación de dicha decisión no corresponde al Consejo de Supervisión sino al Consejo de Gobierno. Es decir, los órganos esenciales del Mecanismo Único de Supervisión son el Consejo de Supervisión y el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo,

---

de Supervisión. El vicepresidente del Consejo de Supervisión será elegido de entre los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

<sup>844</sup> Establece el artículo 26.5 del Reglamento (UE) nº1024/2013 que dichos representantes del Banco Central Europeo serán nombrados por el Consejo de Gobierno y no podrán ejercer funciones de forma directa en materia de política monetaria.

<sup>845</sup> Las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión no tienen por qué ser los Bancos Centrales de los Estados participantes. Por ello, para el caso de que la autoridad competente de algún Estado participante del Mecanismo Único de Supervisión no sea el Banco Central, el artículo 26.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013 prevé la posibilidad de que el miembro del Consejo de Supervisión del Estado participante en cuestión pueda llevar consigo a un representante del Banco Central del Estado miembro al que represente. Este es el caso de países como Alemania, Luxemburgo, Malta, Austria o Finlandia.

<sup>846</sup> Artículo 26.11 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>847</sup> Dichas decisiones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.6 del Reglamento (UE) nº1024/2013, serán tomadas por mayoría simple de sus miembros, teniendo cada miembro un voto. Establece la norma que, en caso de empate, el voto del Presidente será tomado en consideración como voto de calidad, tomando el mismo la decisión.

dado que al Consejo de Supervisión le corresponde proponer y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo disponer<sup>848</sup>.

En concreto, el Reglamento establece que el Consejo de Supervisión se encarga de elaborar un proyecto de decisión que deberá remitir posteriormente al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo –proyectos que serán remitidos con anterioridad a las autoridades nacionales competentes–. La adopción de las decisiones se toman de acuerdo con el procedimiento de no objeción. Es decir, se considera que todo proyecto de decisión propuesto por el Consejo de Supervisión al Consejo de Gobierno quedará adoptado por el mismo cuando no se hayan presentado objeciones por parte de este órgano dentro de un plazo de tiempo –que no podrá exceder de diez días hábiles–<sup>849</sup>. Por tanto, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo está facultado para realizar objeciones u oponerse al proyecto de decisión elaborado por el Consejo de Supervisión.

Por tanto, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo –que es responsable de la política monetaria– seguirá siendo formalmente responsable de tomar decisiones en materia de supervisión preparadas por el Consejo de Supervisión. El Consejo de Supervisión lleva a cabo tareas preparatorias de supervisión y propone proyectos de decisión al Consejo de Gobierno, que adopta formalmente estas decisiones<sup>850</sup>.

Dicha limitación de poderes decisorios encuentra fundamento en lo recogido en el TFUE y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

En efecto, que la decisión final –aun cuando se prevea que se lleve a cabo mediante la no objeción del proyecto decisorio presentado por el Consejo de Supervisión– sea llevada a cabo por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo encuentra su sentido en que, como hemos mencionado con

---

<sup>848</sup> ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo...”, *loc. cit.*

<sup>849</sup> Artículo 26.8 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>850</sup> BRESCIA MORRA, C. “From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The role of the ECB and the EBA”, *Working paper 2/2014*, LUISS Guido Carli, School of European Political Economy, 2014, p. 7.

anterioridad, el Mecanismo Único de Supervisión se crea sin llevar a cabo la modificación de los Tratados, por lo que, para llevar a cabo una modificación sustancial en la estructura organizativa y funcional del Banco Central Europeo se tendría que haber realizado la modificación de los Tratados, pero como ya se ha visto, por cuestiones de agilidad no se optó por esta vía<sup>851</sup>. Es decir, para que el Consejo de Supervisión tuviera potestad para adoptar la decisión final respecto a las decisiones que planifica de acuerdo con la facultad otorgada mediante el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, tendrían que haber sido modificados el TFUE y los Estatutos.

En todo caso, nos parece necesario señalar que el Consejo de Gobierno, según se puede deducir del Reglamento (UE) n°1024/2013, no toma la decisión de forma directa o activa, sino que se entenderá que adopta la decisión cuando concorra el plazo establecido y no se hayan presentado objeciones. En el caso de no estar de acuerdo con los proyectos de decisión formulados por el Consejo de Supervisión, deberá presentar objeciones a dicha propuesta, pero parece claro que, aun cuando no lo diga expresamente el Reglamento, no podrá modificar dichos proyectos de forma directa para llevar a cabo su aprobación.

### ***b) Organización interna***

El Mecanismo Único de Supervisión lleva a cabo las funciones de supervisión que le han sido encomendadas a través de cuatro Direcciones Generales integradas en el Consejo de Supervisión:

- Las Direcciones Generales de Supervisión Microprudencial I y II son las encargadas de la supervisión de las entidades más significativas. Corresponde a la Dirección General de Supervisión Microprudencial I llevar a cabo la supervisión de las entidades significativas que comportan mayor riesgo para el sistema. La Dirección General de

---

<sup>851</sup> Nos parece necesario recordar que, desde diversos sectores de la doctrina se ha defendido la postura de que las previsiones recogidas en los Tratados de la Unión Europea debían haber sido modificadas, con el fin de crear nuevos órganos que asumieran la dirección de la supervisión en el seno del Banco Central Europeo que no estaban previstos en dichos Tratados y que evitarían así conflicto de competencias e intereses que pudieran surgir en cualquier momento.

Supervisión Microprudencial II tiene encomendada la tarea de supervisar el resto de las entidades significativas.

- La Dirección General de Supervisión Microprudencial III se encarga de la supervisión indirecta de las entidades menos significativas que son supervisadas directamente por las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión en cada Estado participante.
- La Dirección General de Supervisión Microprudencial IV es la encargada de llevar a cabo tareas específicas y funciones de supervisión horizontales sobre las entidades de crédito, correspondiendo a estas funciones tales como: el desarrollo de la metodología de supervisión utilizada en el marco del Mecanismo Único de Supervisión; control de calidad de la supervisión; autorizaciones; sanciones; inspecciones *in situ* centralizadas; análisis de riesgos de los mercados de capital; validación de modelos internos; planificación y coordinación de programas de examen supervisor.

Además, con el fin del buen funcionamiento de la función supervisora de las autoridades nacionales competentes, muchas de ellas han debido modificar su estructura para ejercer dichas funciones acorde con lo establecido en el Mecanismo Único de Supervisión<sup>852</sup>.

---

<sup>852</sup> Claro ejemplo de ello fue el Banco de España, que tal como se deduce de la Memoria de la supervisión bancaria en España del año 2014, como consecuencia del modelo adoptado por el Mecanismo Único de Supervisión, en el cual se separan las funciones de seguimiento y verificación, el Banco de España, como autoridad nacional competente para llevar a cabo la supervisión, tuvo que reestructurarse. Así pone de manifiesto en la Memoria que *“la labor de análisis, seguimiento e inspección de las entidades venía realizándose en el Banco de España por los mismos equipos: los denominados «grupos operativos de inspección».* Con el fin de facilitar la interacción entre ambas autoridades, la Dirección General de Supervisión del Banco de España se reestructuró creando una estructura espejo a la adoptada por el Banco Central Europeo, de tal modo que los actuales departamentos de la Dirección General de Supervisión suponen la réplica de las cuatro direcciones generales del Mecanismo Único de Supervisión”. BANCO DE ESPAÑA, *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2014*, p. 31-32. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/14/MSB2014.pdf>.

### ***c) Otros órganos creados en el seno del Mecanismo Único de Supervisión***

Además de la Consejo de Supervisión, el Reglamento (UE) nº1024/2013 prevé la creación de otras dos comisiones con diferentes funciones.

Por una parte, el artículo 25.5 prevé la creación de un Comisión de Mediación<sup>853</sup> con el fin garantizar una separación de las funciones de política monetaria y de supervisión del Banco Central Europeo. Esta Comisión es la encargada de resolver las diferencias de puntos de vista manifestadas por las autoridades competentes de los Estados miembros participantes afectados respecto a alguna objeción del Consejo de Gobierno a un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión. Esta Comisión está integrada por un miembro de cada Estado miembro participante, elegido de entre los miembros del Consejo de Gobierno y el Consejo de Supervisión. Tomará sus decisiones por mayoría simple, disponiendo cada miembro de un voto.

De otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento se crea un Comité Administrativo de Revisión. Éste es un órgano de carácter administrativo que tiene como finalidad realizar el examen administrativo interno de las decisiones que tome el Banco Central Europeo en el ejercicio de las funciones de supervisión que le han sido otorgadas. Para llevar a cabo este examen, el Reglamento habilita a cualquier persona física o jurídica que se vea afectada directamente por dichas decisiones a solicitar ante el Comité Administrativo de Revisión que se realice dicha revisión. Una vez contemplada la solicitud y realizado el examen, el Comité Administrativo de Revisión emite un dictamen no vinculante sobre la cuestión al Consejo de Supervisión. Éste, teniendo en cuenta el dictamen del Comité Administrativo de Revisión, elaborará un nuevo proyecto de decisión –a fin de proponerlo al Consejo de Gobierno– que derogará al proyecto de decisión inicial, o bien la sustituirá por una decisión de idéntico contenido o por una decisión modificada. El Comité está compuesto por

---

<sup>853</sup> Dicha Comisión fue desarrollada por el Reglamento (UE) nº673/2014 del Banco Central Europeo, de 2 de junio de 2014, sobre el establecimiento de la Comisión de mediación y su reglamento interno (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL179, 19 de junio de 2014).

cinco personas independientes con excelente reputación y prestigio, procedente de Estados miembros, que deben contar con un demostrado historial de conocimientos pertinentes y experiencia profesional en materia de supervisión en el ámbito de las actividades bancarias y otros servicios financieros.

#### **4. 2. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

Como complemento necesario al Mecanismo Único de Supervisión se crea el Mecanismo Único de Resolución. Dicho Mecanismo constituye el segundo pilar sobre el que se asienta la Unión Bancaria.

Es un sistema creado para dar respuesta a la situación de crisis de una entidad en el caso de que, por diversas circunstancias, llegara a un estado de dificultad tal que hubiera que intervenirla con el fin de preservar la estabilidad financiera y garantizar que dicha situación de dificultad no suponga un peligro para el resto de las entidades que operan en el mercado. Es decir, será el mecanismo a través del cual se llevará a cabo la reestructuración y la resolución de entidades en una situación de insolvencia grave.

La aprobación y puesta en marcha de este pilar fue mucho más compleja que la del Mecanismo Único de Supervisión, debido a la dificultad que entrañó la toma de decisiones y consecución de acuerdos de algunos gobiernos europeos en esta materia. Esta dificultad puede ser entendida si se tiene en cuenta la cesión de soberanía a la que se enfrentaban los Estados, la asunción de riesgos, así como la dificultad que entrañaba la creación de un fondo común para llevar a cabo la intervención de las entidades en dificultades, fuera cual fuera el Estado al que pertenezca.

Además, la complejidad es mayor teniendo en cuenta que, en lo relacionado con el Mecanismo Único de Supervisión, ya existía una institución encargada de llevar a cabo labores supervisoras o apoyo a las labores supervisoras realizadas por las autoridades nacionales (el Banco Central Europeo). En el caso del Mecanismo Único de Resolución podemos afirmar que no existía a nivel europeo una institución u organismo que realizara dichas

funciones, por lo que hubo que crear una autoridad nueva en el marco de la Unión Bancaria que fuera competente en materia de resolución<sup>854</sup>.

Debido a sus peculiaridades y a la importancia que tiene el Mecanismo Único de Resolución, en relación con el objeto de estudio de esta obra, es necesario realizar un estudio detallado sobre el mismo. Como hemos puesto de manifiesto, dicho mecanismo conforma otro pilar básico de la Unión Bancaria que como viene a reforzar la supervisión bancaria armonizada ya implantada en los países de la zona euro y otros países adheridos al Mecanismo Único de Supervisión, y que será la base para resolver las situaciones de insolvencia que pudieran darse en las entidades sobre las que este mecanismo tiene poder de actuación.

#### **4.2.1. La necesidad de crear un Mecanismo Único de Resolución en el marco de la Unión Bancaria**

Sin duda, el Mecanismo Único de Resolución supone otro paso fundamental en la armonización de gestión de entidades de crédito, no ya solo respecto a su supervisión (competencia atribuida al Mecanismo Único de Supervisión), sino respecto a su recuperación o reestructuración –en caso de crisis que pudieran ser superadas mediante la aplicación de diversas medidas correctivas– o, en última instancia, respecto a su resolución –ante una situación de inviabilidad total–.

Por tanto, este Mecanismo encuentra su fundamento en la necesidad de llevar a cabo la resolución de las entidades con graves dificultades de forma armonizada en el ámbito europeo.

Esto es así porque carece de sentido llevar a cabo una supervisión de manera homogénea y armonizada a nivel europeo y que, en caso de ser necesario, las medidas de resolución sean impuestas por autoridades nacionales

---

<sup>854</sup> Hay que tener en cuenta que desde el año 2010 –como se deduce del Considerando 6º del Reglamento (UE) nº806/2014– el Parlamento Europeo venía pidiendo que se llevara a cabo una unidad en la resolución de las entidades de crédito establecidas en la Unión y que no es hasta 2016 cuando el Mecanismo Único de Resolución empieza a funcionar, de lo cual se deduce la dificultad de proceso. Esta petición se plasmó en la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, con recomendaciones a la Comisión en materia de gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario.

desconectadas completamente entre sí. Hay que tener en cuenta que las actuaciones de resolución por parte de las autoridades nacionales competentes pueden estar enfocadas o alineadas con el interés de su Estado, sin tener en cuenta las consecuencias que podría tener para otras entidades y otros Estados participantes la aplicación de sus decisiones.

Se pretende dar coherencia, unión lógica y funcional entre la supervisión y la resolución de entidades de crédito en la Unión. Es decir, carece de sentido que la supervisión de las entidades se lleve a cabo de forma directa o indirecta por el Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión, y que la resolución –en el caso de que los supervisores estimen que no es posible que la entidad siga llevando a cabo su actividad– se lleve a cabo por autoridades nacionales, aplicando cada autoridad nacional competente en materia de resolución unas medidas heterogéneas que no casan con el fin de garantizar la estabilidad financiera de forma global en la Unión.

Al respecto GONZÁLEZ GARCÍA pone de manifiesto que *“el mantenimiento de las decisiones en el ámbito nacional no deja de ser un elemento distorsionador del sistema financiero europeo, con un coste superior para el contribuyente que ha sido quien ha venido soportando el coste de los rescates de las entidades de crédito”*<sup>855</sup>.

Como decimos, es probable que en estos casos solo fueran tenidas en cuenta las necesidades del propio Estado encargado de la resolución, suponiendo esto un riesgo para otras entidades y otros Estados miembros que podrían verse afectados. Hay que tener presente la facilidad de contagio existente entre las entidades habida cuenta de que, en gran medida, su actividad se lleva a cabo también fuera de las fronteras del país donde se encuentran, estando interconectadas entre sí en un mundo globalizado.

En este sentido, el Reglamento (UE) nº806/2014 señala que *“las divergencias existentes entre las normas de resolución nacionales y las prácticas administrativas correspondientes a los distintos Estados miembros, y la falta de*

---

<sup>855</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Mecanismo Único de Resolución bancaria. Aspectos institucionales”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 159.

*un proceso unificado de toma de decisiones en materia de resolución en la unión bancaria agravan la falta de confianza en los demás sistemas bancarios nacionales y contribuyen a la inestabilidad del mercado, ya que no garantizan la previsibilidad de las posibles repercusiones de inviabilidad de un banco*<sup>856</sup>.

Al respecto, ESTELLA señala que la adopción de este instrumento encuentra su justificación en *“los aspectos relacionados con la confianza y credibilidad de todo el sistema financiero*”<sup>857</sup>.

En otras palabras, previo al establecimiento del Mecanismo Único de Resolución, la gestión de la crisis de las entidades se llevaba a cabo de una forma muy dispar en los distintos Estados participantes por medio de las autoridades a las que dichos países habían otorgado la facultad de gestionar dichas situaciones, lo cual chocaba con la idea de establecer una Unión Bancaria eficaz y fuerte, que dotara de estabilidad y seguridad al conjunto del sistema financiero, aplicando de forma armonizada las normas y mecanismos en materia de supervisión, pero llevándose a cabo la resolución de las entidades en última instancia de una forma muy heterogénea.

En este sentido, se ponía de manifiesto en el Informe de los Cuatro Presidentes, aprobado el 5 de diciembre de 2012, que *“en un contexto en el que la supervisión bancaria se ha transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, es esencial que la responsabilidad en materia de resolución bancaria también se transfiera a nivel europeo”*.

Del mismo modo, el Consejo Europeo puso de manifiesto en sus Conclusiones de 13 y 14 de diciembre de 2012 que *“en una situación en que la supervisión bancaria se haya transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, hará falta un mecanismo único de resolución, con los poderes necesarios para que pueda llevar a cabo, con los instrumentos adecuados, la*

---

<sup>856</sup> Considerando 2º del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>857</sup> ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo...”, *op. cit.*, p. 17.

*resolución de cualquier banco establecido en los Estados miembros participantes*<sup>858</sup>.

Así, afirma VERGARA FIGUERAS que el Mecanismo que ahora analizamos *“parte de la constatación de que en la unión bancaria la supervisión y la resolución de entidades financieras deben ser ejercidas al mismo nivel de autoridad*<sup>859</sup>, es decir, a nivel europeo. En el mismo sentido, señala DE GREGORIO MERINO que el Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución están íntimamente vinculados, siendo completamente necesario que existan ambos para que se lleve a cabo un sistema centralizado de supervisión y resolución, pudiendo resultar dificultoso que las decisiones en estas materias se tomen en niveles distintos, europeo y nacional. Por lo que afirma que *“ambas acciones la preventiva y la resolutive deben ejercerse al mismo nivel europeo*<sup>860</sup>.

Como conclusión, podemos afirmar que la necesidad de crear un Mecanismo Único de Resolución, a través del cual se puedan gestionar futuras crisis y situaciones de insolvencia en las distintas entidades que operan en el sector, surge de la necesidad de proteger la situación del mercado interior de la Unión, así como conservar la estabilidad del sistema financiero, sin que una perturbación en alguna de las entidades que opera en el mismo pueda acarrear consecuencias graves para el resto de entidades o Estados miembros.

#### **4.2.2. Base legal sobre la que se crea el Mecanismo Único de Resolución**

Ya en el año 2010 el Parlamento europeo solicitó a la Comisión que presentara una propuesta legislativa sobre una unidad de resolución y un marco de gestión de crisis en la Unión Europea, de modo que se estableciera en la Unión Europea unos mecanismos de resolución adecuados y acordes con lo que

---

<sup>858</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas, los días 13 y 14 de diciembre de 2012, párrafo 11. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>

<sup>859</sup> VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *op. cit.*, p. 24.

<sup>860</sup> DE GREGORIO MERINO, A., “Reflexiones preliminares sobre la Unión Bancaria”, *op. cit.*, p. 3.

se preveía a escala mundial con las iniciativas adoptadas por parte del G-20 y del FMI<sup>861</sup>.

Así, la base legal sobre la que se fundamenta el Mecanismo Único de Resolución, como disponía el Parlamento en la Resolución a la que hacemos referencia en el párrafo anterior, la encontramos en el artículo 114 del TFUE.

Dispone el citado artículo 114 que *“El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”*.

Aunque la creación del Mecanismo Único de Resolución en base al artículo 114 del TFUE no planteó mayor problema. En efecto, en estrecha relación con lo que se desprende de la literalidad del artículo, el Mecanismo Único de Resolución tiene como objetivo garantizar el funcionamiento del mercado interior. En cualquier caso, como se puede deducir de la lectura del artículo, se crea mediante una interpretación extensiva del mismo<sup>862</sup>, lo que no está exento de polémica, como vimos.

#### **4.2.3. Marco normativo del Mecanismo Único de Resolución**

---

<sup>861</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, con recomendaciones a la Comisión en materia de gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario. En este sentido en el año 2011, como ya ha sido puesto de manifiesto en esta obra, el FSB aprobó el documento de *“Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”* en el que se fijaban los elementos básicos para llevar a cabo un marco efectivo de resolución bancaria, donde se proponer crear una autoridad en materia de resolución que cuente con mecanismos suficientes, así como una adecuada coordinación de los procesos transfronterizos de resolución y el establecimiento de mecanismos para garantizar que las pérdidas no sean soportadas por los contribuyentes, como ha sido habitual, sino por los accionistas y acreedores.

<sup>862</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, C. “La unión bancaria: avanzando en...”, *op. cit.*, p. 33. Pone de manifiesto el autor que no hubiera sido desacertado modificar los Tratados, a fin de establecer un mecanismo tan importante y al que se le otorgan unos poderes tan amplios como es el Mecanismo Único de Resolución.

El marco normativo sobre el que se asienta y en el que se encuadra el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución se basa principalmente en tres instrumentos normativos:

- La Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/C, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº1903/2010 y (UE) nº648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- El Reglamento (UE) nº806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010.
- Acuerdo Intergubernamental aprobado sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución<sup>863</sup>.

Asimismo, como hemos indicado con anterioridad, este sistema de gestión de crisis bancaria se crea sobre la base del artículo 114 del TFUE<sup>864</sup>.

En la Directiva 2014/59/UE se establecen una serie de reglas en materia de reestructuración y resolución comunes a todos los Estados miembros con el fin de armonizar los mecanismos de recuperación y resolución llevados a cabo por las autoridades nacionales competentes en resolución, en el caso de que una entidad financiera presentara una situación de crisis grave ante la que fueran necesarias tomar medidas para garantizar que dicho estado de inviabilidad

---

<sup>863</sup> Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, Bruselas, 14 de mayo de 2014. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=es>

<sup>864</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, con recomendaciones a la Comisión en materia de gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario.

conlleve un desequilibrio en el sistema financiero. Es decir, enuncian las reglas comunes mediante las que se afrontará la situación de dificultad financiera o de liquidez que pueda presentarse en una entidad financiera que se encuentre en su ámbito de aplicación con el fin de que se intervenga de la manera más rápida posible y se lleve a cabo una resolución ordenada, sin que esto cause una perturbación en el sistema, así como evitando que el coste de las resoluciones recaiga sobre los contribuyentes.

El Reglamento (UE) nº806/2014 establece el marco del Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución. La necesidad de aprobar este Reglamento por el que se crean instituciones a nivel europeo capaces de hacer frente a la situación de resoluciones de las entidades financieras en crisis en el marco de la Unión se hacen patentes en la propia norma.

En este sentido cabe afirmar que, tal y como se pone de manifiesto en el Reglamento (UE) nº806/2014, la Directiva 2014/59/UE no centraliza el proceso de toma de decisiones en materia de resolución en un órgano. Ésta únicamente prevé una armonización en materia de resolución para los Estados miembros de la Unión Europea, que han traspuesto la norma a sus ordenamientos jurídicos. Es decir, la Directiva 2014/59/UE homogeneiza los instrumentos para gestionar la inviabilidad de una entidad financiera, pero otorgando dicha competencia a las autoridades nacionales y –tal como pone de manifiesto el Considerando 10º del Reglamento (UE) nº806/2014– dejándoles un *“margen de discrecionalidad a efectos de la aplicación de los instrumentos y el uso de los mecanismos nacionales de financiación de los procedimientos de resolución”*. Así, prosigue el Reglamento indicando que la Directiva 2014/59 *“no impide de forma absoluta que los Estados miembros adopten por separado decisiones potencialmente contradictorias que puedan afectar a los costes globales de la resolución”*.

El Reglamento (UE) nº806/2014 representa un paso significativo hacia la armonización de aplicación de los instrumentos de reestructuración y resolución aprobados en la Directiva 2014/59/UE.

De este modo, a través del Reglamento se crea el Mecanismo Único de Resolución, con el fin de romper con el desajuste que existía entre la supervisión

a nivel europeo por medio del Mecanismo Único de Supervisión y la resolución a nivel nacional por las autoridades nacionales competentes en materia de resolución en cada Estado miembro, a la que anteriormente nos hemos referido.

En definitiva, con este Reglamento se prevé un marco en el que las medidas e instrumentos recogidos en la Directiva 2014/59/UE serán aplicados de una forma homogénea por una única autoridad de resolución a todas las entidades financieras de la eurozona, abriendo la posibilidad también, como se verá, a que se adhieran otros Estados miembros que no participen de la moneda única.

En último lugar, dentro del marco normativo sobre el que tienen sus bases el Mecanismo Único de Resolución, debemos hacer mención al Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución. A través de dicho Acuerdo Intergubernamental se establecen la obligación de transferir las aportaciones recaudadas por las autoridades competentes en cada Estado firmante –de acuerdo con la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento (UE) nº806/2014– al Fondo Único de Resolución, así como el periodo de tiempo durante el que se llevará a cabo y el calendario de mutualización de estos recursos.

Tal y como se desprende del Considerando 20º del Acuerdo, estamos ante un instrumento de Derecho internacional, un acuerdo elaborado conforme al Derecho Internacional Público. Esto tiene su explicación en que, al estar ante un instrumento que afecta a cuestiones fiscales, habría requerido la modificación de los Tratados y la aprobación de todos los Estados miembros. Por lo que, finalmente se opta por esta vía, sin necesidad de llevar a cabo modificaciones y sin recurrir a las fuentes de derecho comunitario, sino a las del Derecho Internacional Público<sup>865</sup>.

Además de las dos normas europeas y el Acuerdo Intergubernamental cabe recordar que existen diferentes normas técnicas y directrices elaboradas por la ABE de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº806/2014 a

---

<sup>865</sup> CHOZAS VINUESA, G., “El Mecanismo Único de Resolución”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº52, enero, 2016, p. 131.

la que estarán sujetos en sus funciones los órganos integrantes del Mecanismo Único de Resolución.

#### **4.2.4. Estructura del Mecanismo Único de Resolución**

El Mecanismo Único de Resolución está compuesto por dos elementos. En primer lugar, una Junta Única de Resolución y por otro lado un Fondo Único de Resolución.

No obstante, al margen de la estructura de organización interna del Mecanismo Único de Resolución podemos afirmar que, como se verá, en su funcionamiento toman importancia un complejo entramado de instituciones que también intervienen a la hora de adoptar una decisión por parte del Mecanismo: el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes en materia de resolución de los Estados participantes del Mecanismo.

De este modo, nos parece importante delimitar ahora la estructura del Mecanismo a fin de entender con mayor claridad el modo de funcionar que tiene el mismo.

##### ***a) La Junta Única de Resolución***

La Junta Única de Resolución es el órgano central del Mecanismo Único de Resolución. Este órgano, junto con las autoridades nacionales de resolución de la zona euro, conforman el “poder de resolución centralizado” a través del Mecanismo Único de Resolución para hacer frente a la situación de inviabilidad de las entidades de crédito<sup>866</sup>. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 del Reglamento (UE) nº806/2014 la Junta es el órgano responsable de que el funcionamiento del Mecanismo se lleve a cabo de una forma eficaz y coherente.

---

<sup>866</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Junta Única de Resolución: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer”, *Informe especial nº23/2015*, diciembre, 2017, p.10. Disponible en [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_23/SR\\_SRB-BU\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_ES.pdf)

De acuerdo con lo que recoge el artículo 42.1 del Reglamento, la Junta es una agencia con personalidad jurídica propia<sup>867</sup>. Es por ello que se crea un nuevo órgano con personalidad jurídica propia en base al artículo 114 del TFUE que, como ya indicamos con anterioridad, ha sido interpretado de forma extensiva, dando como resultado la creación de dicha institución sin necesidad de modificar los Tratados.

Dicha agencia administrativa consta de una estructura específica con el fin de que se lleven a cabo de forma eficiente las tareas que le son encomendadas. Así lo pone de manifiesto el Considerando 31º del Reglamento marco del Mecanismo Único de Resolución cuando afirma que “para garantizar la celeridad y eficacia del proceso de toma de decisiones en materia de resolución, conviene que la Junta sea una agencia específica de la Unión, dotada de una estructura específica, ajustada a sus tareas específicas, y que su modelo se aparte del de las demás agencias de la Unión”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Reglamento (UE) nº806/2014 la Junta está compuesta por un Presidente, asistido por un Vicepresidente y por cuatro miembros a tiempo completo, elegidos mediante un procedimiento de selección abierto<sup>868</sup> y nombrados sobre la base de sus méritos, cualificaciones, conocimientos en materia bancaria y financiera y experiencia en materia de supervisión, resolución y regulación financiera. Además, también compondrá la Junta un miembro nombrado por cada Estado miembro participante en el Mecanismo, representando de este modo en dicha institución europea a la autoridad nacional competente en materia de resolución que corresponda de cada país participante<sup>869</sup>. Asimismo, la Comisión Europea y el

---

<sup>867</sup> Para ver los inconvenientes y polémicas que suscita la constitución de la Junta Única de Resolución como agencia administrativa se recomienda la lectura de GONZALEZ GARCÍA, J.V., “Mecanismo Único de Resolución bancaria. Aspectos...”, *op cit.*, pp. 162 y ss.

<sup>868</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento (UE) nº806/2014, será la Comisión Europea, tras oír a la Junta, la encargada de elaborar un listado restringido de candidatos y remitirlo al Parlamento, informando al Consejo de esta lista. La Comisión es la encargada de presentar una propuesta para el nombramiento de estos miembros, que será aprobada por el Parlamento, y finalmente, corresponde al Consejo adoptar una decisión de ejecución para el nombramiento de estas figuras.

<sup>869</sup> Para el caso de que en un Estado miembro participante exista más de una autoridad de resolución, el artículo 43.4 del Reglamento (UE) nº806/2014 prevé la posibilidad de

Banco Central Europeo nombrarán a un representante con derecho a participar como observadores en los debates que se den en las sesiones plenarias o ejecutivas de la Junta y teniendo acceso los mismos a todos los documentos.

Además, la Junta Única de Resolución tiene su propia estructura administrativa y de gestión: una sesión plenaria, una sesión ejecutiva y una Secretaría<sup>870</sup>.

En las sesiones plenarias de la Junta participarán todos los miembros que componen la misma, es decir, el Presidente, Vicepresidente, los cuatro miembros permanentes, los observadores nombrados por la Comisión y el Banco Central Europeo y los representantes de las autoridades nacionales de resolución<sup>871</sup>. Además, la Junta podrá invitar a otros observadores que considere oportunos para el caso, incluido un representante de la ABE<sup>872</sup>.

De forma general en dichas sesiones se decide por mayoría simple de sus miembros<sup>873</sup> –por ejemplo, en lo referente a la adopción del programa de trabajo anual de la Junta, el presupuesto anual, el informe anual de actividades en el ejercicio de sus funciones, las normas sobre la prevención y la gestión de los conflictos de intereses de sus miembros, las normas de procedimiento, etc.<sup>874</sup>–. No obstante, a lo expuesto cabe matizar que las mayorías exigidas en algunas de sus funciones serán especiales. Así, para el caso de que el plenario decida sobre la utilización del Fondo cuando supere el umbral de 5.000 millones de euros, las decisiones serán tomadas por mayoría simple de los miembros de la Junta que represente al menos un 30% de las aportaciones del Fondo<sup>875</sup>. Además para el caso de que el plenario tome decisiones sobre la necesidad de llevar a cabo aportaciones extraordinarias al Fondo, sobre los préstamos voluntarios entre mecanismos de financiación, sobre recursos de financiación

---

participación de otro representante, pero limitando dicha participación a ser observador, pero no tener derecho a voto.

<sup>870</sup> Artículo 43.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>871</sup> Artículo 49 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>872</sup> Artículo 51.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>873</sup> Artículo 52.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>874</sup> Las funciones de la Junta Única de Resolución vienen recogidas en el artículo 50.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>875</sup> Artículo 52.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

alternativos y sobre la mutualización de los mecanismos nacionales de financiación que impliquen apoyo del Fondo por encima de los recursos financieros en el mismo, las decisiones serán tomadas por dos tercios de los miembros de la Junta que represente al menos el 50 % de las aportaciones durante el período transitorio de ocho años hasta la plena mutualización del Fondo, y por mayoría de dos tercios de los miembros de la Junta que represente al menos el 30 % de las aportaciones posteriormente<sup>876</sup>.

El encargado de convocar las reuniones de la sesión plenaria de la Junta será el Presidente<sup>877</sup>, que deberá convocar al menos dos reuniones ordinarias al año. Además, a iniciativa propia del Presidente o a petición de al menos un tercio de los miembros que componen la Junta, se podrán convocar también reuniones. Además, la Comisión tiene la facultad de solicitar al Presidente que convoque una reunión de la sesión plenaria cuando lo estime conveniente, teniendo este que, para el caso de que no llevara a cabo dicha convocatoria, dar por escrito las razones por las que no lo realizó<sup>878</sup>.

En segundo lugar, respecto a la sesión ejecutiva de la Junta Única de Resolución cabe indicar que estará compuesta por el Presidente y los cuatro representantes permanentes que componen la Junta<sup>879</sup>. Es decir, como podemos observar, quedan fuera de las sesiones ejecutivas las autoridades nacionales competentes en materia de resolución de los Estados miembros participantes. No obstante, la Junta en sesión ejecutiva podrá invitar a los observadores asignados por la Comisión o el Banco Central Europeo, así como a un representante de la ABE en el caso de que se estime oportuno. Además, invitará a representantes de las autoridades nacionales de resolución de los Estados miembros no participantes cuando se delibere sobre un grupo que posea filiales o sucursales significativas en dicho Estado miembro no participante<sup>880</sup>. Pero no quedan excluidas totalmente las autoridades nacionales de los Estados miembros participantes en estas sesiones ejecutivas. En efecto,

---

<sup>876</sup> Artículo 52.3 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>877</sup> Artículos 51.1 y 56.2.a) del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>878</sup> Artículo 51.2 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>879</sup> Artículo 53.1 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>880</sup> Artículo 53.1 del Reglamento (UE) n°806/2014.

cuando se delibere sobre la resolución de una entidad o grupo establecido en un solo miembro participante, éste también participará en la deliberación y toma de decisiones sobre dicha resolución. Así ocurrirá en el caso de que la deliberación se lleve a cabo sobre un grupo transfronterizo. Al respecto, recoge el Reglamento que, en este caso, *“participará el miembro nombrado por el Estado miembro en el que esté ubicada la autoridad de resolución a nivel de grupo, así como los miembros nombrados por los Estados miembros en los que esté establecida una filial o ente cubierto por la supervisión consolidada”*<sup>881</sup>. La toma de decisiones, en este caso, se llevará a cabo por consenso en un plazo que fija el Presidente<sup>882</sup>. No obstante, si llegada la fecha no se hubiera llegado a un acuerdo, la decisión se tomará por parte del Presidente y los miembros a tiempo completo integrados en la Junta mediante mayoría simple<sup>883</sup>.

La Junta en sesión ejecutiva será la encargada de llevar a cabo la preparación de las decisiones que luego se adopten en sesión plenaria, así como la adopción de todas las decisiones necesarias para la aplicación del Reglamento (UE) nº806/2014, salvo disposición en contrario. De acuerdo con lo establecido en el artículo 54.2 del Reglamento, en el ejercicio de estas funciones la Junta en sesión ejecutiva: preparará, evaluará y aprobará los planes de resolución respecto de las entidades sobre los que la Junta tiene competencias; aplicará obligaciones simplificadas a determinados entes grupos si se cumplen determinadas condiciones<sup>884</sup>; determinará el requisito mínimo de fondos propios y pasivos exigibles de los entes y grupos sobre los que la misma tiene competencias<sup>885</sup>; facilitará a la Comisión un dispositivo de resolución acompañado de toda la información pertinente que permita a ésta evaluar y adoptar una decisión; decidirá sobre una parte de Presupuesto de la Junta – relativa al Fondo Único de Resolución–. Asimismo, por razones de urgencia cuando sea necesario la Junta podrá adoptar determinadas decisiones provisionales en sesión ejecutiva en nombre de la Junta en sesión plenaria.

---

<sup>881</sup> Artículo 53.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>882</sup> Artículo 55.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>883</sup> Artículo 55.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>884</sup> Las condiciones establecidas en el artículo 11 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>885</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento (UE) nº806/2014.

La Junta Única de Resolución en sesión ejecutiva tendrá que mantener informada a la Junta en sesión plenaria sobre las decisiones que tome en materia de resolución<sup>886</sup>.

El Presidente será el encargado de convocar las reuniones de la Junta en sesión ejecutiva, de oficio o a instancia de cualquiera de sus miembros<sup>887</sup>.

Al respecto de esta composición, como vemos, los miembros de la Junta llevan al mismo tiempo funciones en sesión plenaria que ejecutiva, lo que parece que debe ser revisado, con el fin de evaluar si debe reestructurarse su organización<sup>888</sup>.

Por último, la Secretaría es la encargada de prestar toda la asistencia técnica y administrativa necesaria para la ejecución de las funciones que el Reglamento le otorga a la Junta<sup>889</sup>.

### ***b) El Fondo Único de Resolución***

El Reglamento (UE) nº806/2014 señala que el Fondo Único de Resolución es un elemento esencial del Mecanismo Único de Resolución, sin el cual éste presentaría serias dificultades o deficiencias. En este sentido, se considera imprescindible la consecución de un Fondo Único de Resolución, en tanto en cuanto se estima que la credibilidad del Mecanismo Único de Resolución quedaría minada si no se hubiera avanzado al respecto, pudiendo poner en peligro los efectos positivos que se había previsto sobre la base de la Unión Bancaria<sup>890</sup>.

---

<sup>886</sup> Artículo 54.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>887</sup> Artículo 53.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>888</sup> Así se ponía de manifiesto en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2017, sobre la unión bancaria –Informe anual 2016, publicado en febrero de 2017, donde se manifiesta en el párrafo 50 *que, el mismo, toma “nota de la doble función de los miembros de la Junta de la JUR, pues son al mismo tiempo miembros de un órgano ejecutivo con funciones de toma de decisiones y altos directivos responsables como tales ante el presidente de la Junta”*. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//ES>

<sup>889</sup> Artículo 43.5.d) del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>890</sup> ABASCAL, M., ALONSO GISPERT, T., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y GOLECKI, W.A., “Una unión bancaria para Europa...”, *op. cit.*, p.41.

Esto es así porque sin el establecimiento de un Fondo común en el marco del Mecanismo Único de Resolución los costes de los procedimientos de reestructuración o resolución bancarias seguirían corriendo a cuenta de los presupuestos Estados miembros. Esto dificultaría en gran medida romper con el círculo vicioso existente entre el riesgo soberano y bancario, imposibilitando la ruptura entre el Estado y los bancos en dificultades y afectando de esta forma al dinero aportado por el contribuyente.

Por tanto, la falta de creación de un Fondo Único de Resolución común para los Estados miembros participantes imposibilitaba la consecución de los fines que pretende la Unión Bancaria. Es decir, con el nuevo Fondo se consigue aumentar la estabilidad financiera y limitar la repercusión que pueda tener en los presupuestos de los distintos Estados los costes de afrontar una situación de crisis grave sobre una entidad que opere en ellos.

En este sentido, en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2017, sobre la unión bancaria pone de manifiesto *que “un mecanismo de protección presupuestaria es fundamental para garantizar un marco de resolución creíble y eficiente y la capacidad para hacer frente a las crisis sistémicas en la Unión Bancaria, así como para evitar el recurso a los rescates financiados con fondos públicos”*<sup>891</sup>.

La creación del Fondo Único de Resolución viene enunciada en el artículo 67.1 del Reglamento (UE) nº806/2014<sup>892</sup>. Es dicho Reglamento se regula su constitución, administración y utilización del mismo. Además, algunos aspectos –por los motivos que ya fueron analizados– se recogen en el Acuerdo Intergubernamental en lo que se refiere a la transferencia y mutualización de las aportaciones realizadas a este.

---

<sup>891</sup> Párrafo 31 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2017, sobre la unión bancaria –Informe anual 2016.

<sup>892</sup> Al respecto señala ESTELLA que es establecimiento del Fondo Único de Resolución –a pesar de que el propio Reglamento establece que “se crea un Fondo Único de Resolución” en el artículo 67 – “se debe ver [...] más como un proceso que como un resultado establecido por el propio reglamento”, debido a que lo que se inicia es un proceso de varios años hasta que el mismo esté completo. ESTELLA, A., “Una cuestión de confianza: el marco europeo...”, *op. cit.*, p. 20.

De este modo, se crea un Fondo a nivel europeo –gestionado por la Junta Única de Resolución– mediante el cual se recogerán aportaciones por parte de las entidades con el fin de que, en el caso de que en se tuviera que hacer frente a los costes que conlleva una reestructuración o resolución de una entidad financiera en el marco del Mecanismo Único de Resolución, sean las aportaciones del Fondo –en última instancia y con una serie de limitaciones– los recursos mediante los cuales esto se haga posible.

De acuerdo con lo señalado por ABASCAL, FERNÁNDEZ DE LIS Y PARDO, con la creación del Fondo se “*se hace más creíble todo el marco institucional*” creado en torno al Mecanismo Único de Resolución. Añaden que se aporta una “*solidaridad privada nunca vista con anterioridad*”<sup>893</sup>.

La puesta en marcha del Fondo Único de Resolución se produjo el 1 de enero de 2016, no obstante, como prevé tanto el Reglamento como el Acuerdo Intergubernamental, se irá completando durante un periodo de ocho años<sup>894</sup>. Es decir, está previsto que el Fondo alcance su capacidad total en el año 2024. De acuerdo con lo previsto en el Reglamento, el Fondo deberá alcanzar al menos una cuantía de un 1% de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito de los Estados miembros participantes. Por lo que, aproximadamente está previsto que se llegue a un importe de 55.000 millones de euros en el tramo de estos ocho años.

El Fondo estará financiado por las entidades comprendidas en el Mecanismo Único de Resolución, de forma que lo que se consigue es que sean las propias entidades –a través de sus aportaciones al Fondo– las que hagan frente a los costes de las resoluciones, en el caso de que fuera necesario recurrir al Fondo. Las cantidades aportadas por cada entidad al Fondo Único de

---

<sup>893</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), *Anuario del Euro 2014*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2014, p. 203.

<sup>894</sup> Artículo 69.1 del Reglamento (UE) nº806/2014; Considerando 12º y artículo 1.1.b) del Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución.

Resolución se calcula a partir de una fórmula en la que se tendrá en cuenta su tamaño y perfil de riesgo<sup>895</sup>.

No obstante, es importante señalar que el Fondo se utilizará como último recurso en lo que respecta a los procesos de reestructuración o resolución bancaria; en todo caso, habiendo tenido en cuenta otras opciones y habiendo aplicado otras medidas o instrumentos. Es decir, se utilizará en última instancia una vez aplicados otros instrumentos financieros de resolución, incluida la recapitalización interna o *bail-in*.

En este sentido, afirma VERGARA que “*el fondo no tiene como objetivo reemplazar a los inversores privados en la absorción de pérdidas y en la provisión de nuevo capital*”<sup>896</sup>. Del mismo modo, ABASCAL, FERNÁNDEZ DE LIS Y PARDO destacan que se trata de una fuente de financiación privada complementaria, debiendo haber sido absorbidas las pérdidas previamente por el mecanismo de *bail-in*. En este sentido, afirman que “*se trata de un fondo que tiene una finalidad más bien de soporte, pero que puede ser relevante para casos de crisis sistémicas...*”<sup>897</sup>.

De este modo, se establecen una serie de condiciones para delimitar bajo qué situaciones y con qué límites podrá ser utilizado el Fondo de Resolución. La primera condición es que se haya aplicado previamente el instrumento de *bail-in*. Concretamente –de acuerdo con lo que establece la Directiva 2014/59/UE sobre reestructuración y resolución y se prevé en el propio Reglamento (UE) nº806/2014– los accionistas y acreedores que de acuerdo con la normativa deban asumir pérdidas, deberán hacerlo por un valor equivalente al 8% de los pasivos totales de la entidad. En segundo lugar, la financiación aportada por el Fondo Único de Resolución no será mayor al 5% de los pasivos totales.

Durante los ocho años de periodo transitorio del Fondo de Resolución Bancaria, las aportaciones llevadas a cabo por las entidades se asignarán a

---

<sup>895</sup> Véase el cálculo dictado en el artículo 70 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>896</sup> VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *loc. cit.*

<sup>897</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución...”, *op. cit.*, p. 170.

“*compartimentos nacionales*” del Fondo<sup>898</sup>, es decir, a diferentes compartimentos correspondientes a cada Estado miembro participante que se irán fusionando de forma progresiva hasta que estos “*compartimentos nacionales*” dejen de existir en el año 2024.

La calendarización de la mutualización progresiva regulada por el Acuerdo Intergubernamental está prevista de manera que el primer año se alcance el 40% de los recursos existentes, el segundo año se aumente en un 20%, alcanzando así un 60% y se incremente en los seis años restantes de manera progresiva hasta llegar al 100% en el año 2024 (es decir, los siguientes años a partir de 2018 se incrementará en un 6’6% anual)<sup>899</sup>. El Fondo estará provisto de 55.000 millones de euros en el año 2024.

En cuanto a la utilización del Fondo, como hemos visto, la Junta podrá utilizar el mismo únicamente para que se lleve a cabo la aplicación efectiva de los instrumentos de resolución, siendo necesaria la aplicación del instrumento *bail-in*. En todo caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento (UE) nº806/2014, la utilización del Fondo responderá a los siguientes fines: garantizar los activos y pasivos de la entidad objeto de resolución, o sus filiales, de una entidad puente o de una estructura de gestión de activos; realizar préstamos a los mismos; adquirir activos de la entidad sobre la que se lleve a cabo la resolución; hacer aportaciones a una entidad puente o una entidad de gestión de activos; pagar una compensación a los accionistas o acreedores, en caso de que las pérdidas soportadas sean mayores a las que se hubieran dado si se hubiera resuelto la entidad por medio de un procedimiento de insolvencia ordinario; y hacer aportaciones, en el caso de que se excluya a determinados acreedores del ámbito de aplicación de la recapitalización interna, en lugar de la amortización o la conversión de pasivos de estos acreedores. Estas medidas se pueden realizar de forma combinada. Del mismo modo, se

---

<sup>898</sup> Artículo 1 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 4 del Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución.

<sup>899</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución...”, *loc. cit.*

podrán llevar a cabo las medidas enunciadas anteriormente con respecto al comprador en el contexto de la herramienta de venta del negocio.

Además de las aportaciones *ex ante* realizadas por las entidades, el Reglamento (UE) nº806/2014 también prevé la posibilidad de que, en el caso de que fuera necesario, se lleven a cabo aportaciones *ex post* extraordinarias para el caso de que los recursos aportados no sean suficientes para cubrir las pérdidas, costes o gastos ocasionados por la utilización del Fondo en medidas de resolución<sup>900</sup>. Asimismo, prevé la posibilidad de que se lleve a cabo por la Junta la solicitud de un préstamo voluntario en favor del Fondo con cargo a mecanismos de financiación de resolución de Estados miembros no participantes<sup>901</sup>. Además, en el caso de que con estas medidas no fueran suficiente o los recursos financieros previstos en el Reglamento no estuvieran disponibles de forma inmediata, la Junta podrá tomar empréstitos o recabar otras formas de apoyo para el Fondo procedentes de entidades, entidades financieras y otros terceros que ofrezcan las mejores condiciones<sup>902</sup>.

Como hemos indicado, la capacidad total del Fondo Único de Resolución en el año 2024 será de 55.000 millones de euros. No obstante, como hemos podido observar, el propio Reglamento pretende resolver las situaciones en las que dicha cantidad no estuviera disponible o fuera insuficiente regulando algunas medidas extraordinarias para poder hacer frente a una situación de crisis en una entidad.

### ***c) El respaldo financiero al Fondo Único de Resolución o backstop***

Señalan ABASCAL, FERNÁNDEZ DE LIS y PARDO que parece improbable que el capital de 55.000 millones euros de los que estará provisto el Fondo Único de Resolución pueda agotarse de forma prematura, teniendo en cuenta que, el Reglamento prevé mecanismos de financiación *ex post* para para el caso de que esta aportación no fuera suficiente<sup>903</sup>. En el mismo sentido

---

<sup>900</sup> Artículo 71 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>901</sup> Artículo 72 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>902</sup> Artículo 73 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>903</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución...”, *op. cit.*, p. 206.

CONSTANCIO<sup>904</sup> estima que los umbrales establecidos en la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento (UE) nº806/2014 deben ser suficientes, dado que, de acuerdo con el análisis que lleva a cabo entre 2008 y 2010, solo un banco ha tenido pérdidas de más del límite del 8% y el promedio de pérdidas bancarias se establece en una cantidad algo inferior al 3%. Por ello concluye el autor indicando con el instrumento de *bail-in –rescate interno del 8%–* y el Fondo deberían quedar cubiertas con suficiencia las pérdidas que se hayan de asumir por una entidad en quiebra, por lo que no será preciso acudir a ayudas públicas extraordinarias, o en todo caso, esto se podría dar muy raramente –teniendo en cuenta que no sólo por esta vía se asumirán las pérdidas y que rara vez la pérdida será mayor de un 13%–.

No obstante, esta situación no se puede descartar por completo y desde un momento previo a la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución y de la constitución efectiva del Fondo Único de Resolución, surge la idea de que es necesario crear por parte de las instituciones europeas un mecanismo encargado de dotar de respaldo financiero al Fondo Único de Resolución, denominado también *backstop*<sup>905</sup>.

Así, ABASCAL, FERNÁNDEZ DE LIS Y PARDO enuncian que “*resulta imprescindible que se avance en la consecución de un mecanismo de respaldo público europeo, ya que su falta de concreción mina la credibilidad del SRM y podría poner en peligro los efectos de estabilización previstos gracias a la unión bancaria*”<sup>906</sup>.

Esta idea surge bajo la duda de que el Fondo Único de Resolución, durante los años de transición mediante los cuales el sector va aportando los fondos progresivamente, pudiera hacer frente a la financiación de una resolución.

---

<sup>904</sup> CONSTANCIO, V., “Banking Union: Meaning and implications for the future of banking”, *The Spanish Review of Financial Economics*, nº13, 2015, p. 3.

<sup>905</sup> Sobre la necesidad de crear un mecanismo que respalde al Fondo Único de Resolución, véase SCHOENMAKER, D., “On the need for a discal backstop to the banking system”, *DFC Policy Paper*, nº44, Julio, 2014.

<sup>906</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución...”, *loc. cit.*

Además, aunque parece difícil que una vez que el Fondo haya sido completado –con aproximadamente 55.000 millones de euros– se dé una situación de crisis ante la que éste no tuviera capacidad suficiente de reacción, tampoco se puede descartar la idea para el caso de que se produjera una crisis en una entidad sistémica o varias entidades de forma simultánea en el marco de la Unión Bancaria. En este sentido la Comisión Europea señala que *“en caso de que varios bancos se viesen afectados simultáneamente por problemas graves, las necesidades podrían superar los medios disponibles en el Fondo”*<sup>907</sup>. Es decir, aunque parezca difícil, no se descarta dicha posibilidad. Pudiera ocurrir en tal caso que las provisiones con las que cuenta el Fondo y las medidas que contempla el Reglamento para el caso de que los recursos no fueran suficientes y el Fondo Único de Resolución no fuera capaz de hacer frente a dicha situación.

Es por ello por lo que, desde distintos sectores, se vienen haciendo eco de la necesidad de crear un mecanismo de carácter europeo que respalde al Fondo. Así se puso de manifiesto en el Informe de los Cinco Presidentes presentado en junio de 2015, en el cual señalan que *“establecer un mecanismo de apoyo común creíble para el Fondo Único de Resolución... debería constituir una prioridad durante el período de transición hasta la creación de dicho Fondo”*.

Asimismo, el Parlamento Europeo señala que aun cuando se han realizado importantes esfuerzos en la materia, *“es necesario redoblar esfuerzos, puesto que la Unión Bancaria sigue estando incompleta mientras carezca de un mecanismo de protección presupuestaria”*<sup>908</sup>.

En el mismo sentido, la Comisión alude a que *“un mecanismo común de protección presupuestaria creíble para el Fondo Único de Resolución es esencial con el fin de que el nuevo marco de la UE para la resolución bancaria sea efectivo y de evitar costes al contribuyente”* añadiendo que *“se precisa cuanto antes un*

---

<sup>907</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2017) 291, p. 20. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf).

<sup>908</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2017, sobre la Unión Bancaria - Informe anual 2016.

*mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo, neutro desde el punto de vista presupuestario, como instrumento de último recurso*<sup>909</sup>.

De este modo, podemos afirmar que la falta de *backstop* prevista para la Unión Bancaria es una debilidad a la que se deberá hacer frente durante estos años venideros. Debemos tener en cuenta que, en el caso de que se dé una situación de crisis por la cual haya que recurrir al Fondo Único de Resolución de la forma que ya hemos estudiado, si los recursos con los que cuenta éste no fueran suficiente y fuera necesario recurrir de forma extraordinaria a recursos por otra vía, es probable que sean los Estados miembros participantes quienes tengan que hacer frente a dicha necesidad adicional de recursos, con el consiguiente efecto sobre su deuda. Por tanto, seguiríamos en una situación similar a la que venimos, sin que se rompa la relación entre el Tesoro de los países y las crisis bancarias.

Como ya hemos indicado, parece difícil que se llegue a esta situación. Dado que como sabemos en primer lugar se utilizará el instrumento del *bail-in* al menos cubriendo un 8% del pasivo total. Tras esto, el Fondo Único de Resolución aportaría hasta un 5% y, en caso de que se necesitaran más recursos, se volvería a recurrir a la herramienta de recapitalización interna. No obstante, para el caso de que todo esto no fuera suficiente, no está previsto el mecanismo que apoyará al Fondo Único de Resolución. Siendo, como indicamos, lo más probable que tengan que ser los propios Estados los que carguen con la responsabilidad.

Es por ello que en los próximos años se avanzará en esta materia con el fin de culminar la Unión Bancaria. Así lo puso de manifiesto el Consejo Europeo en la Hoja de ruta para el avance en la Unión Bancaria elaborado en 2016, centrándose en tres ámbitos de trabajo, entre los que interesa destacar aquí, el avance hacia un mecanismo de protección común que respalde al Fondo Único de Resolución<sup>910</sup>.

---

<sup>909</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, cit., p. 20.

<sup>910</sup> Conclusiones del Consejo relativas a la hoja de ruta para completar una unión bancaria. Comunicado de prensa de 17 de junio de 2016 del Consejo de la Unión

En el Informe de los Cinco presidentes se prevé que pueda ser el Mecanismo Europeo de Estabilización<sup>911</sup> el encargado de ocupar este papel, no obstante, esto conllevaría la modificación del Tratado MEDE<sup>912</sup>, a lo que los Estados son reacios. Así lo pone de manifiesto también la Comisión Europea indicando que *“desde el punto de vista de la eficacia, una línea de crédito abierta por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en favor del Fondo Único de Resolución cumpliría las condiciones indicadas anteriormente. El MEDE tiene la capacidad de préstamo, la experiencia en operaciones de mercado y la solvencia necesaria para garantizar el funcionamiento eficaz del mecanismo común de protección presupuestaria. Sin embargo, algunos de los procedimientos de toma de decisiones y las disposiciones técnicas del MEDE deben ser racionalizados para que el mecanismo común de protección presupuestaria pueda activarse oportunamente y garantizar la máxima eficiencia de costes para el Fondo Único de Resolución”*. La Comisión propone también como opción que los Estados miembros faciliten simultáneamente préstamos o garantías al Fondo, lo cual, cataloga como una opción menos eficaz<sup>913</sup>.

En todo caso, el mecanismo común de protección presupuestaria deberá contar con determinadas características: *“tamaño adecuado para poder cumplir su función, posibilidad de activarlo de forma rápida, neutro desde el punto de vista presupuestario con el fin de que el sector reembolse los posibles desembolsos del fondo, y utilización limitada de recursos públicos”*<sup>914</sup>.

---

Europea. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837\\_es.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_es.pdf)

<sup>911</sup> Los Estados están reticentes al cambio, no debemos olvidar que el MEDE no podría financiar de forma directa a las entidades, ya que está creado para proporcionar asistencia financiera a los Estados, no a instituciones europeas o de la zona euro.

<sup>912</sup> Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012.

<sup>913</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, cit., p. 20.

<sup>914</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, cit., p. 20.

Debemos incidir también en la dificultad que entraña la creación de este *common backstop*. Esta surge por la falta de existencia de un Tesoro a nivel europeo que pudiera hacerse cargo de éste<sup>915</sup>. Además, como ya pasara con el Fondo Único de Resolución, dada la estrecha conexión que esto tiene con la unión fiscal<sup>916</sup>, no existe consenso en Europa sobre la materia. Por ello habría que modificar los Tratados o establecer el mecanismo a través de acuerdos intergubernamentales.

Por todo ello, es preciso indicar que como se ha visto, el Reglamento ha previsto otras vías para hacer frente a una situación en el caso de que el Fondo no contara con suficientes recursos *ex ante*. Por lo que, aunque se antoja difícil que se dé una situación en la que no fuera suficiente con los mecanismos ya previstos por el Reglamento (UE) nº806/2014 y la Directiva 2014/59/UE, entendemos que poniendo en marcha los mecanismos de financiación del Fondo que prevé el Reglamento para estos casos, podría solventarse cualquier situación de crisis grave y lo consideramos completamente necesario para seguir completando la Unión Bancaria.

#### **4.2.5. Concepto, objetivos y puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución**

El Consejo de Europa da una definición del Mecanismo Único de Resolución, entendiéndolo como un sistema a escala europeo para gestionar las crisis de entidades financieras que no sean viables<sup>917</sup>.

De acuerdo con lo anterior, podemos definir el Mecanismo Único de Resolución como el instrumento creado en el seno de la Unión Bancaria encargado de gestionar las situaciones de crisis o inviabilidad en las que pudieran incurrir las entidades financieras de la eurozona, ante las que fuera necesario tomar una serie de medidas para llevar a cabo una reestructuración o resolución de las mismas de manera ordenada.

---

<sup>915</sup> VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>916</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución...”, *op. cit.*, p. 172.

<sup>917</sup> Definición disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

Como se ha indicado con anterioridad, el Mecanismo Único de Resolución surge como el segundo paso o segundo pilar fundamental establecido en el marco de la Unión Bancaria. Siendo dicho mecanismo una consecuencia necesaria o lógica, o pudiendo ser entendida como un instrumento derivado de la creación y puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión estudiado anteriormente<sup>918</sup>.

Como ya se ha indicado, no tendría sentido llevar a cabo una supervisión armonizada a nivel europeo para que, en el caso de que se diera una situación de insolvencia en una entidad financiera, resolvieran finalmente autoridades nacionales independientes entre sí que principalmente tuvieran en cuenta los intereses de los Estados miembros a los que pertenecen, dando lugar a una gran inseguridad jurídica.

También ha de tenerse en cuenta que, al otorgarse la potestad de supervisión a un órgano europeo, carece de sentido que en el caso de que se llegara a una situación de resolución como consecuencia de un fallo en la supervisión ésta se llevara a cabo por autoridades nacionales. Así lo refleja CHOZAS VINUESA cuando señala que *“si durante la vida de una entidad existe una autoridad europea que supervisa su solvencia, es igualmente razonable que sea una autoridad europea quien afronte su resolución si la supervisión no ha impedido la quiebra de la entidad; de lo contrario, podría darse la situación de que un fallo en la supervisión europea conduce a un problema que ha de ser solucionado por un órgano de resolución nacional”*<sup>919</sup>.

Es decir, antes de la creación del Mecanismo Único de Resolución la supervisión de las entidades consideradas significativas eran competencia del Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión que ya había sido puesto en marcha, pero el procedimiento de resolución de las mismas era competencia del FROB. Esto suponía un problema, ya que en un sector tan globalizado como el financiero nos parece necesario una armonización no solo en relación a las medidas de recuperación y resolución,

---

<sup>918</sup> GONZALEZ GARCÍA, J.V., “Mecanismo Único de Resolución bancaria. Aspectos...”, *loc. cit.*

<sup>919</sup> CHOZAS VINUESA, G., “El Mecanismo Único de Resolución”, *op. cit.*, p. 140.

sino también parece necesario que las decisiones sean tomadas a nivel europeo. Por ello, lo que se pretende con la creación de un sistema como el Mecanismo Único de Resolución es que se armonicen los procesos de supervisión y reestructuración y resolución de las entidades de crédito supervisadas a nivel europeo, a fin de garantizar la estabilidad del sistema financiero en la Unión, de este modo la Junta Única de Resolución será la autoridad competente para tomar las medidas, aunque, como veremos, será el FROB (en nuestro caso) la autoridad encargada de ejecutar las decisiones tomadas por la Junta.

Por tanto, el objetivo principal del Mecanismo que ahora estudiamos es el de llevar a cabo la resolución de las entidades inviables de forma armonizada y coordinada con el fin de dotar de seguridad jurídica al sistema.

De este objetivo se desprenden otros distintos, estrechamente relacionados y que se dan como consecuencia lógica de llevar a cabo esta resolución de forma armonizada a nivel europeo.

En primer lugar, el Mecanismo tiene como objetivo evitar que se produzcan contagios entre entidades. Para ello se hace necesario que sea una autoridad a nivel europeo la encargada de tomar las medidas necesarias para lograr una resolución efectiva y ordenada, teniendo en cuenta los intereses de la Unión en su conjunto.

Por otra parte, como ya hemos señalado, se hace necesario llevar a cabo la toma de decisiones y la aplicación de medidas de resolución de manera centralizada, de una forma pareja a la que se realiza la supervisión en el marco del Mecanismo Único de Supervisión, con el objetivo de dotar de mayor seguridad al sistema, así como garantizar la estabilidad del mismo.

Otro de sus objetivos fundamentales es el de establecer un régimen de resolución eficaz que disminuya la carga de los costes de la resolución sobre los contribuyentes y que rompa con la relación entre el riesgo soberano y el riesgo bancario. Es decir, se pretende evitar que el supervisor único pueda catalogar a una entidad como insolvente, correspondiendo a las autoridades nacionales llevar a cabo su resolución, soportando el propio Estado el coste de la misma a través de la deuda soberana y el dinero aportado por los contribuyentes. Creando

un mecanismo de resolución a nivel europeo, con fondos propios para hacer frente a una posible resolución, se reduciría esta dependencia y este riesgo.

Además, la existencia de una autoridad de resolución centralizada a nivel europeo hace que se apliquen las normas de forma homogénea a las entidades de los distintos Estados que pudieran llegar a una situación de inviabilidad. Como pusimos de manifiesto, la Directiva 2014/59/UE se traspone a los ordenamientos de los Estados miembros con cierto margen de discrecionalidad, pudiendo las autoridades nacionales aplicar las medidas de forma diferente. La creación del Mecanismo Único de Resolución a través de un Reglamento hace que la aplicación de las medidas e instrumentos previstos por la normativa –sobre las entidades que están supervisadas directamente por el Mecanismo Único de Supervisión– se lleven a cabo de una forma más armonizada. Así se favorece una resolución más rápida y efectiva, tomándose las decisiones en el marco del Mecanismo Único de Resolución de una forma más rápida y coordinada.

Asimismo, se pretende romper con la fragmentación del mercado interior respecto a los servicios financieros establecidos en la eurozona.

Las anteriores consideraciones ponen de relieve la importancia del Mecanismo que ahora se estudia y la necesidad de su creación y puesta en marcha. Respecto a esta cuestión, debemos indicar que aun cuando comenzó a dar sus primeros pasos en el año 2015<sup>920</sup>, su efectiva puesta en marcha se produjo el 1 de enero de 2016 con la creación del Fondo Único de Resolución como respaldo financiero a las posibles quiebras de las entidades financieras bajo el marco del Mecanismo Único de Resolución. Así, podemos afirmar que el año 2015 fue *“un año de transición”*<sup>921</sup>. Además, como veremos, el Fondo Único

---

<sup>920</sup> Aun cuando el Mecanismo Único de Resolución no estaba operativo aún, algunas de las disposiciones del Reglamento (UE) nº806/2014 ya eran efectivas, con el objetivo de permitir la formación de la Junta Única de Resolución y del inicio de los trabajos preparatorios del Mecanismo. Así se enuncia en el artículo 99 del Reglamento, el cual dispone que *“las disposiciones relativas a los poderes de la Junta para recabar información y cooperar con las autoridades nacionales de resolución para la elaboración de la planificación de la resolución, contenidas en los artículos 8 y 9 y todas las demás disposiciones conexas se aplicarán a partir del 1 de enero de 2015”*. No obstante, el Mecanismo no ha tenido capacidad real para tomar decisiones y medidas acerca de la resolución efectiva de una entidad financiera inviable hasta el 1 de enero de 2016.

<sup>921</sup> Sobre las actividades llevadas a cabo por el Mecanismo Único de Resolución en el año 2015 véase URÍA FERNÁNDEZ, F., “2016: la consolidación paulatina de la Unión

de Resolución integrado en el mecanismo se irá completando de forma gradual en el tiempo<sup>922</sup>.

#### **4.2.6. Ámbito de aplicación de la resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución: alcance del Mecanismo**

El Reglamento (UE) nº806/2014 determina el ámbito de aplicación de la recuperación, planificación de la resolución y resolución en el marco del sistema del Mecanismo Único de Resolución creado a escala europea.

El ámbito de aplicación de dicho Reglamento está ligado al ámbito de aplicación del Reglamento (UE) nº1024/2013. Como se ha puesto de manifiesto, a fin de armonizar la supervisión y resolución en la Unión Europea en el contexto de la Unión Bancaria, debido a la importante conexión existente entre las funciones de supervisión y las medidas de recuperación y resolución de las entidades de crédito<sup>923</sup>.

Así, el artículo 2 enumera los entes a los que será de aplicación el Reglamento (UE) nº806/2014. Estableciendo que: *“El presente Reglamento se aplicará a los entes siguientes: a) las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes; b) las empresas matrices, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera establecidas en uno de los Estados miembros participantes, cuando estén sujetas a la supervisión en base consolidada del BCE de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) nº1024/2013; c) las empresas de servicios de inversión y las entidades financieras establecidas en un Estado miembro participante cuando estén incluidas en el ámbito de la supervisión en base consolidada de la empresa matriz realizada por el BCE de*

---

Bancaria”, en MARTÍNEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, F.J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2016)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº56, 2016, pp. 53-54. Además, la Junta Única de Resolución hizo público su Informe Anual de 2015, donde se ponen de manifiesto las actuaciones y logros llevados a cabo por la misma durante este año. Disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_annual\\_report\\_2015\\_es.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_annual_report_2015_es.pdf).

<sup>922</sup> Se prevé un plazo de 8 años para completar del Fondo Único de Resolución.

<sup>923</sup> Considerando 15º del Reglamento (UE) nº806/2014.

*conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) n°1024/2013”.*

El artículo 7.2 del Reglamento (UE) n°806/2014 determina los entes sobre los que la Junta Única de Resolución tendrá competencias.

De acuerdo con lo establecido en el citado artículo, podemos señalar que la Junta será la responsable de llevar a cabo las actuaciones en relación con la resolución –tanto de planificación como de toma de decisiones– sobre los entes a los que se refiere en el artículo 2 del propio Reglamento, al que nos hemos referido, que no formen parte de un grupo o los grupos que cumplan unas determinadas características.

En primer lugar, el Reglamento determina que el Mecanismo Único de Resolución, a través de la Junta, actuará conforme a las funciones que la normativa le confiere, sobre las entidades y grupos que se consideren significativos o sobre los entes respecto de los cuales el Banco Central Europeo haya decidido ejercer las funciones de supervisión<sup>924</sup>. Es decir, el ámbito de aplicación subjetivo del Mecanismo Único de Resolución será en este sentido el mismo que el del Mecanismo Único de Supervisión. Por ello, la Junta de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución será el organismo responsable de la elaboración de los planes de resolución, así como de toma de decisiones respecto a la resolución que se lleven a cabo sobre las entidades que participen en el Mecanismo Único de Supervisión y que estén supervisadas directamente por el Banco Central Europeo por considerarse estas entidades significativas de acuerdo con los requisitos ya estudiados en la presente obra.

Esta correspondencia en el ámbito de cobertura del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución parece lógico. Como hemos indicado, el Mecanismo Único de Resolución es el complemento creado para llevar a cabo una resolución de manera armonizada en las entidades sobre las que el Banco Central Europeo tiene competencias directas de supervisión. Tiene sentido por tanto que, siendo el Banco Central Europeo el órgano encargado de supervisar las entidades significativas –ya sea porque cumplen los requisitos

---

<sup>924</sup> Artículo 7.2.a) del Reglamento (UE) n°806/2014.

establecidos en el artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013 o porque el propio Banco Central Europeo decida que es necesario considerarlas como significativas– y como veremos, siendo el órgano encargado de dar traslado al Mecanismo Único de Resolución de la situación de inviabilidad de cualquiera de las entidades supervisadas directamente por el mismo, parece necesario que sea el Mecanismo Único de Resolución, a través de la Junta –como organismo europeo encargado de dicha actividad–, el que lleve a cabo la planificación y resolución de estas entidades significativas, con el fin de crear una verdadera Unión Bancaria.

Además, incluye el Reglamento<sup>925</sup> que las funciones de resolución a las que nos hemos referido por parte de la Junta Única de Resolución se llevarán a cabo también en “*otros grupos transfronterizos*”. Es decir, deja abierta el Reglamento la posibilidad de que la Junta Única de Resolución pueda incluir a otros grupos transfronterizos de entidades menos significativas<sup>926</sup> en el ámbito de aplicación de sus funciones. Así pues, durante las negociaciones por las que se perfilaron el funcionamiento definitivo del Mecanismo Único de Resolución, se decidió añadir a otros grupos transfronterizos sobre los que el Mecanismo tendría plenas facultades en materia de resolución.

De esta manera, a los 119 entidades y grupos significativos publicadas por el Banco Central Europeo y supervisadas de forma directa por éste, la Junta Única de Resolución añade 14 grupos transfronterizos más sobre los que tendrá facultad para actuar y llevar a cabo las actividades de planificación necesarias mediante la elaboración de planes de resolución, así como tomar las medidas o aplicar los instrumentos necesarios en el caso de que se llegara a una situación

---

<sup>925</sup> Artículo 7.2.b) del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>926</sup> De acuerdo con la definición que da el Tribunal de Cuentas Europeo, una entidad transfronteriza menos significativa “*consiste en una sociedad matriz radicada en la zona del euro y, al menos, una filial con sede en un Estado miembro diferente de la zona del euro*”. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Junta Única de Resolución: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer”, *cit.* p.11.

en la que la resolución de los grupos que han sido objeto de publicación fuera necesaria<sup>927</sup>.

En resumen, teniendo en cuenta lo expuesto con anterioridad, podemos afirmar que el Mecanismo Único de Resolución será el encargado de planificar y resolver las entidades supervisadas de forma directa por el Banco Central Europeo, así como otros grupos sobre los que el propio mecanismo considera que debe ejercer sus funciones.

De este modo, y terminando con una breve referencia al ámbito territorial sobre el que actúa el Mecanismo Único de Resolución, la Junta realizará sus funciones sobre las entidades establecidas en los Estados miembros participantes de la Unión Bancaria cuya moneda es el euro. Pero, no podemos olvidar que, Estados miembros que no pertenezcan a la eurozona podrán adherirse a la supervisión por parte del Banco Central Europeo, por lo que también las entidades de dichos Estados miembros que se encuentren fuera de la eurozona pero que se adhieran al Mecanismo Único de Supervisión, serán también resueltas de conformidad con las reglas establecidas y la institución del Mecanismo Único de Resolución. Así lo señala el propio Reglamento marco del Mecanismo Único de Resolución en el Considerando 17º donde se expone *“a medida que los Estados miembros se vayan adhiriendo al Mecanismo Único de Supervisión, deben pasar automáticamente a estar sujetos también al Mecanismo Único de Resolución”*.

En lo que respecta al resto de entidades que no se engloban en lo aquí referido, serán las autoridades nacionales de resolución las competentes para hacer frente de forma directa a las situaciones de insolvencia de las entidades. En este sentido señala el Reglamento (UE) nº806/2014 que los bancos establecidos en los Estados miembros que no se encuentren bajo la supervisión del Mecanismo Único de Supervisión no deben estar sometidos a la resolución a través del Mecanismo Único de Resolución, *“pues de lo contrario se generarían*

---

<sup>927</sup> Puede consultarse el listado de otros grupos transfronterizos publicado en diciembre de 2017 en la página de la Junta Única de Resolución en el siguiente enlace [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/december\\_2017\\_list\\_of\\_other\\_cross\\_border\\_groups.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/december_2017_list_of_other_cross_border_groups.pdf).

*incentivos inadecuados para ellos. En particular, los supervisores de esos Estados miembros podrían ser más indulgentes con los bancos de su jurisdicción, pues no tendrían que soportar íntegramente el riesgo financiero de su inviabilidad*<sup>928</sup>.

#### **4.2.7. Principios sobre los que se asienta el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución**

Enunciados en el artículo 6 del Reglamento (UE) nº806/2014 encontramos una serie de principios que han de respetarse para lograr así un buen funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución y una aplicación efectiva de los instrumentos que se establecen por la normativa comunitaria con el fin de dar una solución a las entidades en crisis.

En un primer lugar, encontramos el principio de no discriminación por parte de los distintos órganos que participan en las operaciones de resolución llevadas a cabo por el Mecanismo<sup>929</sup>. En concreto, establece el artículo 6 en su apartado 1 que las instituciones que participan en procesos de resolución enmarcado en el Mecanismo Único de Resolución no podrán discriminar a los entes, depositantes, inversores u otros acreedores establecidos en la Unión por razón de nacionalidad o lugar de actividad. En este sentido, deberán actuar bajo el principio de igualdad, en este caso, respecto a sus medidas, propuestas o políticas llevadas a cabo.

En segundo lugar, se parte del principio de que todas las decisiones, medidas, propuestas o políticas tomadas en el marco del Mecanismo Único de Resolución por la Junta, el Consejo, la Comisión o una autoridad de resolución se llevarán a cabo teniendo en cuenta de forma diligente y plena la unidad e integridad del mercado interior.

En tercer lugar, en el caso de que las medidas tomadas pudieran afectar a varios Estados miembros o se adoptaran decisiones relativas a grupos

---

<sup>928</sup> Considerando 17º del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>929</sup> Como se verá, el funcionamiento del Mecanismo Único de Resolución depende de un complejo entramado institucional. En concreto, el artículo 6 del Reglamento hace referencia a la Junta, el Consejo, la Comisión y las autoridades nacionales de resolución.

establecidos en dos o más Estados miembros, se deberá examinar el caso concreto por parte de las distintas instituciones, así como tener en cuenta y muy presente los objetivos que se pretende la resolución de la entidad, con el fin de aplicar los instrumentos o herramientas más adecuados según cada caso. Para ello el Reglamento determina una serie de factores que han de tenerse en cuenta: a) los intereses de los Estados miembros en los que opere el grupo y, en particular, el impacto de cualquier decisión, medida o inacción sobre la estabilidad financiera, los recursos presupuestarios, la economía, los mecanismos de financiación, el sistema de garantía de depósitos o el sistema de indemnización de los inversores de cualquiera de esos Estados miembros, y sobre el Fondo; b) el objetivo de hallar un equilibrio entre los intereses de los diversos Estados miembros implicados y de evitar perjudicar injustamente o proteger injustamente los intereses de un Estado miembro; c) la necesidad de minimizar los efectos negativos sobre cualquier parte del grupo del que sea miembro una entidad objeto de resolución.

En cuarto lugar, al tomar decisiones o aplicar medidas se tendrán en cuenta los efectos negativos que pudieran causarse también a Estados miembros de la Unión Europea no participantes del Mecanismo Único de Resolución, así como los efectos negativos que puedan tener las decisiones o medidas tomadas para los entes que se establezcan en dichos Estados.

En quinto lugar, establece el Reglamento que tanto la Junta, como el Consejo y la Comisión, tomarán en consideración cada caso, permitiendo lograr el equilibrio que sea necesario a la naturaleza y a las circunstancias de cada caso de resolución que pueda darse en el marco del mecanismo. En otras palabras, se tendrá que tener en cuenta los objetivos perseguidos por el procedimiento de resolución, habida cuenta de que se deben evitar al máximo que la situación en la que se encuentre la entidad afecte negativamente al sistema financiero, pero ha de tenerse en cuenta también cómo afectará al sistema la toma de medidas de resolución.

En sexto lugar, no se podrán tomar decisiones en el marco del Mecanismo Único de Resolución que conlleven la concesión de ayudas públicas extraordinarias por parte de los Estados miembros. En cualquier caso, las

medidas de resolución adoptadas por el Mecanismo no podrán afectar ni a la soberanía ni a las competencias presupuestarias de los Estados miembros.

Por último, enuncia el artículo al que ahora hacemos alusión que, en el caso de que la Junta Única de Resolución tome una decisión destinada a una autoridad competente en materia de resolución de un Estado miembro, dicha autoridad encargada de la resolución en el pertinente Estado, podrán especificar de forma más detallada las medidas que se tomarán conforme a la decisión adoptada por la Junta.

#### **4.2.8. Funciones de la Junta Única de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución**

Antes de analizar las funciones del Mecanismo Único de Resolución es necesario recordar que el Mecanismo está compuesto por la Junta Única de Resolución y un fondo común de resolución llamado Fondo Único de Resolución. La Junta es el órgano central del Mecanismo, por lo que nos parece necesario llevar a cabo un análisis de las funciones que se le atribuyen a dichos órganos.

Dichas funciones vienen recogidas a lo largo del articulado del Reglamento (UE) nº806/2014.

En primer lugar, respecto a la fase previa a una situación de dificultad que pudiera darse en una entidad de crédito, la Junta Única de Resolución será la encargada de elaborar y adoptar los planes de resolución para las entidades que se encuentran bajo su ámbito de actuación, llevando a cabo una evaluación de la resolubilidad<sup>930</sup> de las entidades<sup>931</sup>.

Como veremos, para llevar a cabo los planes de resolución de dichas entidades a las que antes hacíamos referencia, la Junta deberá consultar en un momento previo a la elaboración del plan con el Banco Central Europeo y las autoridades competentes en materia de supervisión a nivel nacional, así como

---

<sup>930</sup> Dicho termino no viene recogido en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, pero es el término que se utiliza en la normativa y el término utilizado por la doctrina a fin de referirse a la evaluación posibilidad de resolución de una entidad.

<sup>931</sup> Artículo 9 del Reglamento (UE) nº806/2014.

con las autoridades de resolución nacionales, con el fin de ayudarse de las mismas para elaborar cada plan de resolución<sup>932</sup>.

Además, en el caso de que lo estime oportuno, la Junta podrá exigir a las autoridades nacionales que elaboren y presenten un proyecto de plan de resolución respecto a las entidades a las que ahora nos referimos<sup>933</sup>. En el caso de que esto fuera así, la Junta emitirá directrices a las autoridades encargadas de elaborar dichos proyectos, dando instrucciones, las cuales deben seguir las autoridades nacionales a la hora de elaborar los mismos<sup>934</sup>.

También corresponderá a la Junta tomar la decisión de resolver una entidad que se encuentre en una situación de inviabilidad o sea previsible que pueda llegar a esta situación para las cuales se tengan que tomar las medidas pertinentes en aras de garantizar que se cumple con el interés general, adoptando el “*dispositivo de resolución*” correspondiente<sup>935</sup>.

Además, tendrá competencias en materia de investigación. Al respecto, la Junta podrá solicitar la información que estime necesaria para llevar a cabo las funciones que le corresponde de acuerdo con lo establecido en la norma<sup>936</sup>. Además, podrá iniciar investigaciones generales sobre las entidades que se encuentran bajo sus competencias, el personal que trabaja en ella, así como terceros subcontratados por estos entes. Dichas competencias podrá ejercerlas de forma directa o llevarlas a cabo a través de las autoridades nacionales de resolución de los Estados miembros participantes donde se encuentren los entes a los que nos referimos<sup>937</sup>.

A su vez, con el fin de llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas, la Junta tiene potestad para llevar a cabo inspecciones *in situ* en los locales de uso profesional de los entes o terceros subcontratados, con o sin previo aviso a dichas personas jurídicas. Para ello, debe informar a las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión interesadas o a

---

<sup>932</sup> Artículo 8.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>933</sup> Artículo 8.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>934</sup> Artículo 8.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>935</sup> Artículo 18 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>936</sup> Artículo 34 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>937</sup> Artículo 35 del Reglamento (UE) nº806/2014.

las autoridades nacionales de resolución que correspondan de que va a proceder a realizar la inspección, pudiendo llevarse a cabo en cooperación con dichas autoridades<sup>938</sup>.

Por último, cabe destacar entre las competencias enmarcadas en el Mecanismo Único de Resolución llevadas a cabo por la Junta la potestad sancionadora que corresponde a la misma<sup>939</sup>. En este sentido, como veremos en el Capítulo VII correspondiente al régimen sancionador en los procedimientos de resolución de las entidades de crédito, la Junta podrá imponer multas o multas coercitivas, según proceda en cada caso. Además, la Junta podrá recomendar a la autoridad nacional de resolución que tomen medidas e impongan las multas que estimen pertinentes.

#### **4.3. HACIA UN NUEVO SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS**

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente trabajo, la Unión Bancaria se proyecta sobre la base de tres pilares. Así, durante estos años se han establecido con éxito en la eurozona los Mecanismos Únicos de Supervisión y Resolución, estudiados con anterioridad. No obstante, la Unión Bancaria sigue evolucionando y aún le quedan pasos por dar hasta llegar a su culminación.

En este sentido, cabe hacer referencia ahora a la necesidad de crear un Fondo de Garantía de Depósitos Único en el marco de la Unión Bancaria, como tercer pilar de la misma, como complemento a los otros dos Mecanismos a los que nos hemos referido.

En primer lugar, nos interesa hacer una breve referencia a la figura del Fondo de Garantía de Depósitos en sí, con el fin de entender hacia dónde avanzamos. Así, podemos entender el Fondo de Garantía de Depósitos como un mecanismo encargado de dar seguridad, a través de la garantía que confiere, debido a que es el responsable de cubrir o garantizar las inversiones llevadas a cabo en las entidades de crédito en el caso de que ésta llega a una situación de dificultad o insolvencia y no pudiera hacer frente a las mismas. Con esto se pretende evitar que, en el caso de que una entidad presente dificultades, se

---

<sup>938</sup> Artículo 36 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>939</sup> Reglamento (UE) nº806/2014, Parte II, Título I, Capítulo 6.

pueda llegar a una situación de pánico bancario respecto a la cual pudieran retirarse de forma masiva las inversiones realizadas en la entidad, dando lugar a una situación de quiebra total. Por tanto, tal y como expone BOBES SÁNCHEZ, el Fondo de Garantía de Depósitos cumple con una doble función: en primer lugar, la de garantizar los depósitos de los clientes de las entidades en el caso de que esta llegara a una situación de insolvencia además de cumplir con la función de dar estabilidad y seguridad al sistema financiero<sup>940</sup>. Del mismo modo se pone de manifiesto en la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósito, afirmando que la función principal que cumple es la de proteger a los depositantes frente a situaciones de insolvencia de una entidad de diferentes maneras<sup>941</sup>, pudiendo también en algunos casos tasados, utilizar sus recursos financieros para evitar quiebras de las entidades<sup>942</sup>, dotando así de garantías y estabilidad al sistema.

#### 4.3.1. Evolución

Respecto a la evolución que ha ido dándose a nivel europeo en este ámbito, podemos observar que desde mucho antes de que surgiera la crisis se había avanzado en el marco de la Unión en materia de Sistemas de Garantía de Depósitos, si bien es cierto que no estaba enfocado este avance en un principio hacia la creación de un único sistema a nivel europeo, sino más bien a armonizar los distintos Fondos existentes en los Estados miembros.

Como vimos, en 1994 se aprobó una Directiva 94/19/CE sobre sistemas de garantía de depósitos mediante la cual se instaba a los Estados a crear uno o más sistemas de garantía de depósitos en sus territorios, a los que debían adherirse las entidades. Dicha Directiva daba gran discrecionalidad a los Estados, por lo que la armonización que se lograba bajo el marco de la misma era una armonización mínima<sup>943</sup>, lejos de las necesidades que se ponen de manifiesto en la actualidad.

---

<sup>940</sup> BOBES SÁNCHEZ, M.J., "El Fondo de Garantía de Depósito", en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J. M. (Dir.), *Derecho de la regulación económica*, Vol. X. *Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013, pp. 899-900.

<sup>941</sup> Considerando 14º de la Directiva 2014/49/UE.

<sup>942</sup> Considerando 16º de la Directiva 2014/49/UE.

<sup>943</sup> Considerando 6º de la Directiva 2014/49/UE.

En el año 2009, se aprobó la Directiva 2009/14/CE mediante la cual se elevó el nivel de los fondos de garantía de 20.000 euros que preveía la Directiva del 94 a 100.000 euros, y se redujeron los plazos de pago.

Posteriormente, en 2014, se aprobó la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos que toma, entre otras, las siguientes medidas: exige que todas las entidades de crédito estén cubiertas por un sistema de garantía de depósito, se exige que se aplique el mismo nivel de cobertura para todos los depositantes, estableciendo el nivel armonizado de cobertura en 100.000 euros por depositante, además se reduce el plazo de reembolso a 7 días, entendiéndose que el plazo de reembolso existente en el momento era muy amplio e iba en contra del mantenimiento de la confianza de los depositantes.

Con todo y con esto, en el marco de la Unión Bancaria que ahora estudiamos, se entienden insuficientes las medidas de armonización en materia de sistemas de garantía de depósitos, por lo que desde las instituciones europeas se ha comenzado a trabajar para la creación de este “tercer pilar” de la Unión Bancaria.

En los últimos dos años, se ha ido avanzando y se ha entrado en un debate acerca de la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos como tercer pilar necesario para completar la Unión Bancaria de forma que se logren plenamente los objetivos que con la misma se pretenden conseguir.

De este modo, se señalaba en el Informe de los Cinco Presidentes la necesidad de poner en marcha un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo. Dicha propuesta queda justificada en la necesidad de que se rompa, de forma efectiva en todos los ámbitos, con el nexo entre las quiebras bancarias y los Estados. De este modo, se pone de manifiesto en el Informe al que ahora nos referimos que *“como la configuración actual, con sistemas nacionales de garantías de depósitos, sigue siendo vulnerable a las perturbaciones locales de gran envergadura (en particular, si se percibe que la deuda soberana y el sector bancario nacional de encuentran en una situación frágil), una garantía común de los depósitos aumentaría la capacidad de resistencia frente a futuras crisis”*. A dicho Informe le siguió una Comunicación de la Comisión mediante el que se

anunciaba que se presentaría una propuesta legislativa con el fin de avanzar hacia un Sistema de Garantía de Depósitos común a nivel europeo, con el fin de reforzar la estabilidad del sistema y dar garantías y seguridad a los ciudadanos, rompiendo con el nexo existente con la deuda soberana<sup>944</sup>.

Del mismo modo, se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión el 24 de noviembre de 2015<sup>945</sup> que, a pesar de las modificaciones y mejoras introducidas en la Directiva aprobada en 2014, se hacía necesaria la creación de un Sistema Común de Garantía de Depósitos integrado en la Unión Bancaria, debido a que *“los depositantes siguen siendo vulnerables a las grandes perturbaciones locales, que podrían sobrecargar los sistemas nacionales de garantía de depósitos”*. Entiende la Comisión que mediante el establecimiento de un Sistema Común de Garantía de Depósitos no sólo se disminuye la situación de vulnerabilidad en la que se puede encontrar el depositante, sino que, además –al hilo de lo que se venía anunciando– se debilita el nexo entre la deuda soberana y los bancos, dotando así de mayor estabilidad al sistema financiero de la Unión. Asimismo, esta medida aumenta la confianza por parte de los depositantes respecto a las entidades de crédito y por ende sobre el sistema financiero, con la importancia que ello tiene para el buen funcionamiento del mismo.

Al mismo tiempo, se publica en 2015 la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Ambos textos fueron presentados en la reunión del ECOFIN el 8 de diciembre de 2015 donde se debatió sobre la propuesta, bajo la consideración del Consejo de que los sistemas nacionales de garantía de depósitos

---

<sup>944</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria*, COM(2015) 600 final, Bruselas, 24 de octubre de 2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/COM-2015-600-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>945</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia la culminación de la unión bancaria*, COM(2015) 587 final, Bruselas, 24 de noviembre de 2015. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>

configurada en la Unión podrían no ser suficientes para hacer frente a futuras crisis. Al respecto, se manifiesta que se creará un grupo de trabajo con el fin de examinar la propuesta<sup>946</sup>.

De este modo, el 13 de enero de 2016, se creó el Grupo *ad hoc* “Fortalecimiento de la Unión Bancaria”<sup>947</sup>, con el fin de estudiar iniciativas y propuestas legislativas para mejorar y fortalecer la Unión Bancaria y establecer la posición del Consejo en referencia al Sistema Común de Garantía de Depósitos.

La idea de la necesidad de crear un Sistema de Garantía de Depósitos común en la Unión Bancaria también viene respaldada por el Comité Económico y Social Europeo y el Banco Central Europeo. El Comité Económico y Social Europeo puso de manifiesto en el dictamen emitido el 17 de marzo de 2016 que el Sistema Europeo de Garantía de Depósito al que ahora nos referimos *“tiene una gran relevancia para la Unión Bancaria, de la cual es el tercer pilar”*. Del mismo modo, recuerda el Comité que ya se ha manifestado a favor de avanzar en la culminación de la Unión Bancaria y en la creación de un Sistema de Garantía de Depósitos común, insistiendo en que *“ello debería llevarse a cabo con prontitud, sobre todo, con vistas a reforzar la estabilidad económica y financiera de la UE”*<sup>948</sup>. En el mismo sentido, el Banco Central Europeo viene poniendo de manifiesto que un sistema europeo de garantía de depósitos es el tercer pilar que necesita la Unión Bancaria, con el fin de completarla y dar mayor seguridad y estabilidad al sistema financiero en la zona euro<sup>949</sup>. Es decir, el

---

<sup>946</sup> Puede consultarse el resultado de la sesión del Consejo en [http://www.consilium.europa.eu/media/23143/st15068en15\\_v4.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/23143/st15068en15_v4.pdf)

<sup>947</sup> Creación del Grupo *ad hoc* sobre el fortalecimiento de la Unión Bancaria. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5006-2016-INIT/en/pdf>

<sup>948</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 17 de marzo de 2016, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, COM(2015) 586 final (Diario Oficial de la Unión Europea, n.º L177, 18 de mayo de 2016)

<sup>949</sup> Dictamen del Banco Central Europeo, de 20 de abril de 2016, sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (CON/2016/26) (Diario Oficial de la Unión Europea, n.º L257, 23 de septiembre de 2017).

Banco Central Europeo deja clara su postura a favor del desarrollo de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

El 14 de junio de 2016, el Consejo Europeo emitió un informe de situación en el que se recogen las consideraciones de carácter general y las cuestiones específicas en relación con la propuesta del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, y los debates sobre las medidas para fortalecer la Unión Bancaria<sup>950</sup>.

El 17 de junio de 2016, el Consejo Europeo acordó la elaboración de una “Hoja de ruta” con el fin de seguir completando la Unión Bancaria, en el que – entre otros temas– se aborda la creación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos<sup>951</sup>.

Así, a finales de 2016 el Consejo emitió un Informe sobre la situación de los avances respecto al reforzamiento de la Unión Bancaria. En él se pone de manifiesto que, aun cuando los Estados participantes de la Unión están trabajando de forma activa con el fin de lograr establecer de forma efectiva un sistema de garantía de depósitos común, algunos de ellos presentan objeciones, dado que consideran necesario que previamente se avance en un mecanismo de reducción de riesgos<sup>952</sup>.

En junio de 2017 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros examinó los avances realizados en relación a la propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Por todo ello, una vez analizado todos los hitos respecto a la evolución en la Unión sobre el Sistema de Garantía de Depósitos, cabe concluir que se está avanzando de una forma muy lenta. Son ya varios los años que se lleva

---

<sup>950</sup> CONSEJO EUROPEO, *Informe de situación sobre las medidas para fortalecer la Unión Bancaria*, junio, 2016. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10036-2016-INIT/es/pdf>

<sup>951</sup> Puede consultarse aquí el resultado de la sesión de la Comisión el 17 de junio de 2016: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/ecofin/2016/06/17/>

<sup>952</sup> En este sentido se manifiestan varios países, como Alemania o Países Bajos, entendiéndose que es necesario antes de compartir el riesgo reducirlo, por lo que consideran que antes de crear cualquier sistema de garantía de depósitos común entre los Estados participantes de la Unión, es conveniente que se reduzca el riesgo bancario existente.

trabajando sobre ello, estando las negociaciones al momento de escribir esta obra aún en curso.

Habrá que estar pendiente de los avances que se hagan en los próximos años. A nuestro juicio, la creación del Sistema Europeo de Garantía de Depósito se hace completamente necesaria, una vez se ha llevado a cabo la creación y puesta en funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión y del Mecanismo Único de Resolución. Se pretende así ir completando la Unión bancaria, con el fin de garantizar que en caso de que se diera una crisis como la que hemos pasado, haya respuesta y posibilidad de superarla a través de distintos mecanismos –cada uno con su función– con el objetivo de que la estabilidad del sistema financiero se mantenga a pesar de las dificultades que pudiera surgir en alguna entidad que opera en el ámbito de la Unión Bancaria.

#### **4.3.2. Finalidad**

Sin ánimo de hacer un estudio muy detallado sobre la propuesta del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos sobre el que se trabaja en la actualidad en la Unión Europea, sí nos parece interesante hacer un análisis de la finalidad y las principales funciones que este tendrá, a fin de culminar el estudio del bloque de Unión Bancaria.

En primer lugar, como ya se ha puesto de manifiesto, podemos afirmar que la finalidad de crear este Sistema de Garantía de Depósito común es la de culminar con la creación efectiva de la Unión Bancaria, entendida como un instrumento para dotar de garantías y mecanismos a los Estados participantes, con el fin de que, en el caso de que alguna entidad llegara a un estado de insolvencia o dificultad para el cual hubiera que intervenir, la Unión tenga los suficientes instrumentos para hacerlo, sin necesidad de que los Estados de forma individual tuvieran que hacer frente a las mismas.

En segundo lugar, otro de los fundamentos sobre los que se basa la creación de este sistema es que se pretende romper del todo –como ya se hiciera con el Mecanismo Único de Supervisión y sobre todo con el Mecanismo Único de Resolución y la creación de un Fondo Único de Resolución– con el nexo existente entre el riesgo bancario y la deuda soberana. De este modo se

pretende preservar el funcionamiento del mercado interior y la estabilidad financiera europea.

Además, tal y como se pone de manifiesto en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, pueden surgir problemas en el caso de que el Mecanismo Único de Resolución decida sobre la resolución de un banco sin poder garantizar la protección de los depósitos de la entidad, planteando así riesgos para la estabilidad financiera, dado que en la actualidad la garantía de los depósitos es nacional aun cuando la resolución o liquidación se lleve a cabo mediante la decisión de la autoridad europea de resolución. Esto presenta un problema y choca con la idea de Unión Bancaria puesta en marcha hace algunos años, por lo que la creación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos también pretende dar solución a esta situación.

Cabe señalar que, a todo ello se le suma la necesidad de crear un Sistema de Garantía de Depósito más armonizado. Podemos afirmar que, en la actualidad, con la Directiva de 2014 se armoniza de una forma más amplia en la Unión los sistemas de garantía de depósito, pero podemos considerar que existe un alto grado de discrecionalidad a la hora de trasponer la Directiva a los ordenamientos de cada Estado. Debido a esto, aun cuando se ha armonizado en cierta medida lo correspondiente a esta materia en la Unión Europea, no parece suficiente aún, siendo necesario dotar de mayor uniformidad la forma de garantizar los depósitos en la Unión Bancaria, habida cuenta de que los sistemas nacionales en la actualidad presentan diferencias relevantes entre ellos.

En este sentido, también enuncia la propuesta de Reglamento que aun cuando tras la Directiva de 2014 se ha mejorado la capacidad de los sistemas nacionales de garantía de depósitos dando una armonización mayor además a nivel de la Unión Europea en esta materia, *“se necesitan mecanismos de garantía de depósitos más eficientes al nivel de la Unión Bancaria para garantizar la disponibilidad de recursos financieros suficientes en aras de apuntalar la confianza de todos los depositantes y salvaguardar así la estabilidad financiera”*.

Por último, se pretende dotar de mayor confianza al sistema, consiguiendo de este modo que el depositante tenga una mayor seguridad y por tanto una mayor confianza, lo que, sin lugar a duda, es un elemento esencial para dotar al sistema financiero de estabilidad.

## **CAPÍTULO IV. EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES EN MATERIA DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA**

### **1. EL FROB COMO AUTORIDAD DE RESOLUCIÓN COMPETENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.**

#### **1.1. LA NECESIDAD DE CREAR UNA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA**

Como hemos tenido ocasión de ver en el Capítulo I, históricamente la gestión de las crisis bancarias en España ha girado en torno a la actuación del Banco de España.

Del mismo modo, como se puso de manifiesto en su momento, con el fin de hacer frente a la crisis atravesada en nuestro país entre los años 1975 a 1985 se creó el Fondo de Garantía de Depósitos<sup>953</sup>, siendo el mismo junto con el Banco de España, a partir de ese momento, los encargados de afrontar las crisis individuales de las entidades financieras en una época anterior a la aparición de la última crisis económica.

Como decimos, dicho Fondo fue creado en la época de la crisis bancaria comprendida entre 1975 y 1985 con una doble finalidad: por un lado, garantizar la recuperación, al menos hasta el límite de cobertura, de los depósitos efectuados en las entidades de depósito en caso de que se diera una situación de emergencia o de crisis en alguna de ellas; y, por otro lado, el Fondo tenía

---

<sup>953</sup> Recordemos que el Fondo de Garantía de Depósitos fue creado en el año 1977 mediante el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, que fue más tarde modificado mediante el Real Decreto-Ley 4/1980, de 28 de marzo, que le dotó de personalidad jurídica. De esta forma, a partir del año 80 tal y como pone de manifiesto FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, podemos decir que, además de dotar al Fondo de personalidad jurídica, se le asignó *“una función adicional a la que pregonaba su propia denominación mucho más compleja que ésta: el salvamento de las entidades bancarias dañadas”*. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: naturaleza, estructura y régimen jurídico”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 28.

como finalidad el saneamiento y reflotamiento de las entidades de depósito en dificultades.

Podemos afirmar que este sistema utilizado en nuestro país en un momento previo a la crisis –mediante el cual la gestión de la situación de crisis que pudiera atravesar una entidad se llevaba a cabo a través del Banco de España y el Fondo de Garantía de Depósitos– fue, durante un tiempo, eficaz y reiteradamente empleado en la práctica. Al respecto, pone de manifiesto FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que el Fondo de Garantía de Depósitos “*que tuvo enseguida su réplica para las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito, hizo una gran labor en este sentido*”<sup>954</sup>.

De este modo, tal y como expone MÍNGUEZ HERNANDEZ<sup>955</sup>, el Banco de España podía asistir a las entidades que se encontrasen en una situación de “crisis de liquidez” así como adoptar las medidas cautelares y disciplinarias correspondientes consistentes en la intervención o sustitución de los administradores, pero no podía auxiliar o estabilizar a dichas entidades mediante aporte de recursos que acusaran una “crisis de solvencia”. En este sentido, aclara el autor que para ello el Fondo de Garantía de Depósitos al que aquí nos referimos, bajo la dirección del propio Banco de España, sería el encargado de conceder toda clase de garantías a instituciones en crisis, adquirir sus activos, realizar aportaciones al capital o suscribir títulos computables como recursos propios o incluso realizar aportes a fondo perdido.

Por tanto, como se puede observar y sin entrar al detalle, fue éste el mecanismo utilizado a finales del siglo XX para intentar de alguna forma lograr superar las situaciones de crisis que presentaran las entidades de crédito correspondientes y que, en gran medida, dio resultado para paliar los efectos de la crisis precedente.

---

<sup>954</sup> *Ídem*.

<sup>955</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015, p. 169.

Sin embargo, dicho mecanismo no fue suficiente para hacer frente a la crisis financiera atravesada en nuestro país a partir del año 2008. Así, diferencia MÍNGUEZ HERNÁNDEZ<sup>956</sup> entre dos razones por las que se evidenció la insuficiente efectividad de los mecanismos que se venían empleado ya en los primeros estadios de esta última crisis bancaria. El autor pone de manifiesto que, en primer lugar, la capacidad financiera del Fondo de Garantía de Depósitos resultaba insuficiente. Este hecho se hizo patente a partir de la intervención de la Caja de Ahorro de Castilla-La Mancha y Cajasur, tras las cuales casi se agotó la capacidad del Fondo de Garantía de Depósito. Por otra parte, hace alusión a una segunda limitación en cuanto a las capacidades que tenía el Fondo de Garantía de Depósito. De este modo, señala MÍNGUEZ HERNÁNDEZ que *“sin perjuicio de sus amplísimas capacidades de actuación, el FGD era una herramienta de reestructuración en sentido propio y no un vehículo de reordenación sectorial”*, a lo que sigue el autor exponiendo que *“es cierto que las propias entidades podían provocar la actividad del FGD, pero siempre al precio de reconocer, con todas las implicaciones disciplinarias que eso conlleva, su propia crisis, es decir, una incapacidad efectiva o previsible, para cumplir con la normativa de ordenación. No resultaba sencillo –ni desde luego inocuo para los gestores–, [...] emplear el FGD como herramienta para financiar o apoyar una reconversión de las entidades sin pasar necesariamente por el reconocimiento de una crisis abierta ni facilitar a través de éste recursos a entidades simplemente solventes pero necesitadas de ajustes estructurales por razones de eficiencia u otras cualesquiera”*<sup>957</sup>.

En el mismo sentido se pronuncia el Banco de España poniendo de manifiesto en el Informe sobre la Crisis Financiera Bancaria en España, elaborado por el mismo, que, *“tras la intervención de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha, y ante la prolongación en el tiempo de la crisis, se hizo patente la necesidad de contar con la capacidad financiera necesaria para favorecer una reestructuración ordenada del sistema bancario nacional”*<sup>958</sup>.

---

<sup>956</sup> *Ibid.* pp. 171-172.

<sup>957</sup> *Ídem.*

<sup>958</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 116.

En conclusión, debido a la necesidad de superar las limitaciones financieras y estructurales que presentaba el Fondo de Garantía de Depósitos aquí expuestas, con el fin de hacer frente a la crisis financiera en nuestro país y superar la insuficiencia del marco institucional existente hasta la crisis, se hizo necesario crear una nueva institución mediante el cual se desarrollara de forma efectiva, como a continuación veremos, los procesos de reestructuración y resolución de las entidades que presentaran dificultades.

## 1.2. LA CREACIÓN DEL FROB Y EVOLUCIÓN EN SUS PRIMEROS AÑOS

Como señalamos, debido a la necesidad de superar las limitaciones que presentaba el Fondo de Garantía de Depósitos creado a raíz de la situación de crisis de 1977-1985, a través del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito<sup>959</sup>, se crea en nuestro país el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Al respecto, señala GONZÁLEZ VÁZQUEZ, que en el caso particular de España, la magnitud, profundidad y duración de la crisis a la que nos hemos referido, *“se hizo evidente la insuficiencia de los Fondos de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito para afrontar una crisis generalizada del sector, y muy señaladamente, de la mitad del mismo compuesto por las Cajas de Ahorro y sus bancos filiales, haciéndose imprescindible para su saneamiento o rescate, la obtención de financiación adicional de carácter público”*<sup>960</sup>.

Enuncia el propio Real Decreto-ley que, a partir de la aprobación del mismo, el modelo de reestructuración bancaria quedaría estructurado en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósito y a una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria al que aquí nos referimos.

---

<sup>959</sup> Dicha norma fue modificada hasta en seis ocasiones por los Reales Decretos-Leyes 6/2010, de 9 de abril; 11/2010, de 9 de julio; 2/2011, de 18 de febrero; 2/2012, de 3 de febrero; 18/2010, de 11 de mayo y 24/2012, de 31 de agosto.

<sup>960</sup> GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C., “Aspectos controvertidos del régimen jurídico del FROB”, en COLINO MEDIAVILLA, J.L. y GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014, p. 150.

En virtud del Real Decreto-ley 9/2009, los procesos de reestructuración quedaban divididos en tres fases: en primer lugar, una fase en la que se lleva a cabo una búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito, en segundo lugar, una fase en la que se lleva a cabo adopción de medidas para afrontar las debilidades que pudieran afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los Fondos de Garantía de Depósito e las entidades de crédito y, una última fase referida a los procesos de reestructuración con intervención del FROB.

El FROB nació con una doble finalidad: gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito que no hubieran sido capaces de superar sus dificultades y reforzar los recursos propios de las entidades de crédito participantes en determinados procesos de integración que lo necesitaran y solicitaran.

De este modo, respecto al primer objetivo, podemos decir el FROB nacía con el fin de llevar a cabo la gestión de los procesos de reestructuración de las entidades que se encontraran en dificultades en los procesos en los que no se hubiera podido encontrar soluciones privadas por parte de la entidad o que la actuación del Fondo de Garantía de Depósitos hubiera sido insuficiente. De este modo, tal y como hemos señalado y se desprende del Informe del Banco de España sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España<sup>961</sup>, se podían distinguir tres fases dentro de dicho proceso; en primer lugar, la propia entidad de crédito que presentaba dificultades debía buscar una solución privada para hacer frente a sus problemas y asegurar su viabilidad futura. De este modo, se pretendía que con dicha solución privada no tuviera que intervenir de alguna manera ningún organismo público ni ninguna ayuda pública a la entidad. En segundo lugar, en caso de que la entidad de crédito no encontrara una solución privada para hacer frente a la situación y preservar su viabilidad, tenía la alternativa de diseñar un plan de actuación con ayudas del Fondo de Garantía de Depósito, con la aprobación del Banco de España, pudiendo el FROB facilitar a los Fondos de Garantía de Depósitos financiación para que estos llevaran a cabo las funciones

---

<sup>961</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 118.

de apoyo financiero incluidos en los planes de actuación. Por último, en caso de que los dos pasos anteriores no fueran posibles, correspondería al FROB llevar a cabo el plan de reestructuración correspondiente, aprobado por el Banco de España, así como llevar a cabo las diferentes medidas que correspondieran con el fin de gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito en dificultades que no hubieran sido capaces de superar dicha situación.

En relación con el segundo objetivo, establecido por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, respecto al establecimiento de esta institución, podemos decir que el refuerzo de los recursos propios de las entidades participantes en procesos de integración, tal y como aclara el Informe sobre la Crisis Financiera y Bancaria en España<sup>962</sup>, “*suponía un estímulo a los procesos de fusión y racionalización de entidades de crédito para mejorar su eficiencia a medio plazo*”. De este modo, con este objetivo se pretendía que las entidades llevaran a cabo un plan de integración en el que se detallaran las condiciones de fusión. Así, la actuación del FROB consistía en que, una vez aprobado dicho plan por parte del Banco de España, el FROB ayudaría a dicho proceso mediante la adquisición transitoria de títulos de recursos propios emitidos por las entidades. La entidad, por su parte, se comprometía a recomprar al FROB estos títulos lo antes posible, y, en caso de que la recompra no fuera posible transcurrido un plazo de tiempo o el Banco de España así lo considerara, estos títulos eran convertidos en capital.

De estos dos objetivos, las actuaciones de FROB en su primera etapa<sup>963</sup> fueron fundamentalmente encaminadas al segundo de ellos, así, podemos ver cómo entre los años 2007 a 2011, el sector financiero español pasó de contar con 46 grupos de entidades al comienzo de la crisis a estar integrado por 15 grupos de entidades a finales de 2011<sup>964</sup>.

---

<sup>962</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 118.

<sup>963</sup> Conocido como FROB I, entendiéndose dicha etapa desde la creación del FROB en 2009 hasta la publicación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, etapa a la que haremos referencia más adelante y es conocida como FROB II.

<sup>964</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014, cit.*, p. 119.

En relación con la naturaleza jurídica con la que nace el FROB es preciso señalar que, de acuerdo con lo establecido en el ya derogado Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, el FROB gozaba desde su creación personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines<sup>965</sup>.

Tal y como establecía el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, las operaciones desarrolladas por el FROB se regulaban por el propio Real Decreto-ley y la normativa de desarrollo del mismo, así como, de forma supletoria, por las normas que regulan el tráfico jurídico privado, concretamente el régimen aplicable a los Fondos de Garantía de Depósito en Entidades de Crédito<sup>966</sup>. Por tanto, el FROB quedó en sus actuaciones sometido al Derecho Privado, sin posibilidad de ejercer por sí mismo potestades administrativas. En este sentido, señala MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, que “*se trataba de un patrimonio personificado bajo el control del Banco de España, que seguía siendo el centro técnico y de decisión en materia de crisis bancaria y, ahora también, de reorganización del Sistema Financiero*”<sup>967</sup>.

En el momento de su constitución, el FROB contaba con una dotación de 9.000 millones de euros<sup>968</sup>, que, tal y como queda establecido en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sería una dotación mixta integrado, por una parte, de una dotación a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y, por otra, de las aportaciones de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito<sup>969</sup>.

No obstante, como afirma MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, “*su verdadera potencia financiera venía medida por su capacidad de endeudamiento*”<sup>970</sup>, de este modo, establecía el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio que para el cumplimiento de sus fines el FROB podría captar financiación en los mercados de valores emitiendo valores de renta fija, recibir préstamos, solicitar la apertura de créditos y realizar cualesquiera otras operaciones de endeudamiento, con un

---

<sup>965</sup> Artículo 1.3 del Real Decreto-ley 9/2009.

<sup>966</sup> Artículo 1.4 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio.

<sup>967</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *op. cit.*, p. 173.

<sup>968</sup> Artículo 2.2 del Real Decreto-ley 9/2009.

<sup>969</sup> Artículo 2.1 del Real Decreto-ley 9/2009.

<sup>970</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *loc. cit.*

límite de endeudamiento de hasta tres veces sus recursos propios, pudiendo no obstante, previa autorización del Ministerio de Economía, elevar esa cantidad hasta seis veces su dotación<sup>971</sup>.

En lo que respecta a su composición<sup>972</sup>, cabe señalar que, en sus inicios la Comisión Rectora del FROB estaba compuesto por ocho miembros nombrados por el Ministerio de Economía, de los cuales cinco eran propuestos por el Banco de España y los otros tres en representación de los Fondos de Garantía de Depósitos<sup>973</sup>, con el fin de permitir la participación de las entidades en la administración de la nueva institución. Además, asistirían a las sesiones de la Comisión Rectora, con voz, pero sin voto, un representante de la Intervención General de la Administración del Estado designado por la Ministra de Economía y Hacienda a propuesta del Interventor General.

Por último, cabe indicar que, como ya pusimos de manifiesto, el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, que dio lugar a la creación de la institución que ahora estudiamos, fue modificada en múltiples ocasiones, de las cuales nos interesa destacar el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, a partir del cual nos encontramos en la etapa conocida como FROB II. En dicha etapa se llevó a cabo la ampliación de las actuaciones del FROB.

Debemos destacar que, a partir de la aprobación del citado Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero al que aquí nos referimos, se permitió que el FROB pudiera dar apoyos mediante la adquisición de acciones ordinarias de bancos que no cumplieran con niveles exigidos de capital y así lo solicitaran, pasando el FROB por tanto a participar directamente en el consejo de administración de la entidad emisora en función al porcentaje de participación que el mismo tuviera en el capital.

---

<sup>971</sup> Artículo 2.5 del Real Decreto-ley 9/2009.

<sup>972</sup> Artículo 3.1 del Real Decreto-ley 9/2009.

<sup>973</sup> Uno en representación del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, otro en representación del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y otro en representación del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.

Señala al respecto el Informe sobre la Crisis Financiera en España que “con el fin de paliar las dificultades de acceso a las entidades españolas a los mercados financieros mayoristas, se adoptó el papel del FROB como instrumento público”<sup>974</sup>.

Esta situación se extendió en el periodo comprendido entre marzo de 2011 a julio de 2012, cuando, a partir de la firma del Memorando de Entendimiento entre España y las autoridades europeas, se llega a la tercera fase del FROB.

### **1.3. EL CAMBIO DE CONFIGURACIÓN DEL FROB A PARTIR DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO**

A partir del Memorando de Entendimiento (MOU) suscrito entre España y las autoridades europeas, que hemos estudiado con anterioridad, se llega a la tercera fase de FROB (denominada FROB III), tras el cual cambia sustancialmente el estado sobre el que se asentaba el FROB hasta este momento.

Afirma CARRILLO DONAIRE que “la aprobación del Memorandum de entendimiento [...] representa sin duda un punto de inflexión y uno de los hitos más relevantes de la profunda crisis económica y bancaria española iniciada tras el verano de 2007”<sup>975</sup>.

En efecto, y siguiendo lo expuesto por el autor, es preciso afirmar, en la cuestión que nos ocupa en este bloque, que a partir de la firma del MOU se lleva a cabo un cambio en el marco jurídico del FROB.

Concretamente, el apartado 20 del Memorando de entendimiento al que nos referimos, requería el perfeccionamiento del marco para la resolución bancaria, señalando que “a finales de agosto [del año 2012] las autoridades españolas, en consulta con la Comisión Europea, el BCE y el FMI, habrá modificado el marco sobre resolución bancaria a fin de incorporar las facultades necesarias en ese ámbito para fortalecer el FROB. Tal modificación habrá de tener en cuenta la propuesta normativa de la UE en materia de gestión de crisis

---

<sup>974</sup> BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, cit., p. 124.

<sup>975</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, op. cit., p. 804.

*y resolución bancaria, que contempla una serie de mecanismos especiales para resolver los bancos, como la venta de herramientas empresariales y los bancos puente; la legislación también contendrá una clarificación de las responsabilidades financieras del Fondo de Garantía de Depósitos y del FROB, así como disposiciones sobre la cancelación de derechos de los accionistas en los procedimientos de resolución”.*

Es por ello que, como vimos, se aprobó el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que más tarde fue sustituido por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y que finalmente ha dado lugar a la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión vigente en nuestro país en la actualidad.

A los efectos que aquí interesa, podemos afirmar, tomando por buena la idea expuesta por MÍNGUEZ HERNÁNDEZ que *“estas disposiciones legislativas [refiriéndose al Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto y a la posterior Ley 9/2014, de 14 de noviembre] configuran al FROB como una genuina autoridad de resolución, un nuevo actor institucional que poco tiene que ver –salvo la denominación– con la figura creada por el RDL 9/2009”*<sup>976</sup>.

En efecto, tal como hemos estudiado, cabe recordar que, en la normativa de 2009, el FROB fue creado y configurado para hacer frente a las circunstancias cuando no fuera suficiente con los mecanismos tradicionales (soluciones privadas o los Fondos), a la financiación pública de los procesos de reestructuración. De manera que en caso de que no fuera posible hacer frente a la situación con soluciones privadas o a través de los Fondos de Garantía de Depósitos, entraba en juego la financiación pública a través del FROB, todo ello, como vimos, con carácter excepcional y subsidiario.

No obstante, como hemos señalado, esta situación cambió de forma radical a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, el momento en el que se rediseñó de forma completa el régimen jurídico del

---

<sup>976</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *op. cit.*, p. 176.

FROB, dando lugar a una configuración del FROB como la institución que hoy conocemos.

Señala CARRILLO DONAIRE que *“como es lógico, para la aplicación de las medidas que el Decreto-ley [refiriéndose el autor al Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución bancaria], se refuerzan extraordinariamente los poderes del Banco de España y del FROB, al tiempo que independiza este Fondo del Banco de España”*<sup>977</sup>, cuestión que veremos a continuación, es de gran importancia.

Como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución bancaria, se establece una clara diferenciación de funciones entre el FROB y el Banco de España. Al respecto señala MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, *“el FROB ya no puede conceptuarse como una extensión, un ente auxiliar o una herramienta del Banco de España –menos aún como un proveedor de financiación al FGS– sino que es una autoridad en sí mismo, con un ámbito de actuación propio”*, sigue el autor señalando que *“la colaboración con el Banco de España debe ser, lógicamente, estrecha, pero sin que exista subordinación de ningún tipo”*<sup>978</sup>.

Al respecto, señala VÁZQUEZ GONZÁLEZ que la reforma legal trae consigo una reformulación completa de la *“estructura organizativa y las funciones, poderes y potestades del FROB que pasa a convertirse, sin ningún género de dudas, en el protagonista absoluto en la intervención administrativa de las crisis bancarias, aunque siga teniendo cierta presencia en dicha intervención pública el Banco de España y, sobre todo, sin que pueda ya considerarse como una entidad controlada directa o indirectamente por éste último y ostentando, además, unos poderes y facultades exorbitantes, muy superiores y mucho más invasivos de los derechos e intereses en juego de los que nunca disfrutó el Banco de España o los Fondos de Garantía de Depósitos. Es decir, se opta claramente por un modelo de separación entre la autoridad*

---

<sup>977</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p. 807.

<sup>978</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *loc. cit.*

*nacional de supervisión (Banco de España) y la autoridad nacional de resolución (FROB)*<sup>979</sup>.

Es por ello que, nos parece interesante estudiar la forma en la que quedó configurada a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, la institución del Fondo y la configuración del mismo hasta nuestros días, con los cambios pertinentes que ha sufrido también tras la aprobación de la Ley 11/2015, de 18 de junio. Es decir, nos centraremos en el marco jurídico que rige el FROB en la actualidad, haciendo un análisis de los cambios que ha sufrido el mismo durante estos años de crisis.

#### **1.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y COMPOSICIÓN DEL FROB**

Como hemos oportunidad de ver, a partir de la aprobación del Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, se rediseña el régimen jurídico del FROB. Se pretende en este epígrafe analizar la configuración de dicho régimen en la actualidad.

Por ello, nos centraremos en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, concretamente en el Capítulo VII, Sección 1, que viene a recoger lo establecido por la Ley 9/2012, así como a introducir ligeras novedades respecto a la misma que estudiaremos a lo largo de este punto.

##### **1.4.1. Naturaleza jurídica del FROB**

Respecto a la naturaleza jurídica del FROB, podemos decir que, a partir del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto y la posterior Ley 9/2012, de 14 de noviembre, el FROB quedaba instituido, sin ningún tipo de ambigüedad, como una entidad de Derecho público.

En efecto, como vimos con anterioridad, el Real Decreto-ley 9/2009, no estipulaba de forma clara la naturaleza jurídica del FROB<sup>980</sup>, dependiendo la

---

<sup>979</sup> GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C., “Aspectos controvertidos del régimen...”, *op. cit.*, p. 152.

<sup>980</sup> Como tuvimos ocasión de ver, establecía el artículo 1.3 del Real Decreto-ley 9/2009 que “el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria gozará de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines”.

institución tanto del Ministerio de Economía y Hacienda como del Banco de España, en el desempeño de sus funciones. No obstante, la regulación posterior, como decimos, da una nueva dimensión a la naturaleza jurídica del FROB despejando toda duda acerca de ella. Al respecto, CARRILLO DONAIRE señala que a partir de la Ley 9/2012, se despejaron *“todas las dudas que pudiera haber sobre la condición de autoridad pública del FROB y de la naturaleza jurídico-administrativa de los actos que dicho Fondo adopta en el ejercicio de las potestades administrativas que ostenta”*<sup>981</sup>. Y así ha queda reflejado, como a continuación veremos, la Ley 11/2015, de 18 de junio y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así se desprende del artículo 52.2 de la Ley 11/2015, el cual establece, siguiendo lo establecido en la legislación inmediatamente anterior, que *“el FROB es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines que se regirá por lo establecido en esta Ley”*.

Como se puede observar, a diferencia de lo establecido en el Real Decreto-ley 9/2009, que no definía con exactitud la naturaleza jurídica del FROB, la nueva regulación, tanto la Ley de 2012 como la nueva Ley de 2015 que ha seguido sus pasos, califica de forma expresa al FROB como entidad de Derecho público.

Así, de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, el FROB ostenta la naturaleza jurídica de una *“autoridad administrativa independiente”*<sup>982</sup>. Dicha Ley da una definición de *“autoridad administrativa independiente”* entendiendo como tales a *“las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del*

---

<sup>981</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p. 816.

<sup>982</sup> Disposición adicional vigésima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Boletín Oficial del Estado, nº236, 2 de octubre de 2015). Sobre las autoridades administrativas independientes véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Reflexiones sobre las autoridades administrativas independientes”, en PÉREZ MORENO, A. y CLAVERO ARÉVALO, F. (Coords.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Vol. I, Tomo 1, Madrid, 1994, pp. 427-439; y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo 1, 4ª edición, Iustel, Madrid, 2016, pp. 659-667.

*Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley*<sup>983</sup>.

A ello hay que sumarle que, además, la Directiva 2014/59/UE, establece que *“la autoridad de resolución será una autoridad o autoridades administrativas públicas a las que se hayan encomendado potestades de administración pública”*<sup>984</sup>.

Enuncia SÁNCHEZ-CALERO que el FROB se presenta como una *“institución con una naturaleza mixta desde el punto de vista funcional”*<sup>985</sup>.

No obstante, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ apunta que se trata de una autoridad administrativa que está sometida a un *“ius publicum singulare, diseñado expresamente para él”*<sup>986</sup>. En este sentido expone FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, nos encontramos ante un *“organismo atípico”*, ya que nos encontramos ante una entidad de Derecho Público que, *“no se rige por las Leyes generales aplicables a los demás organismos públicos, sino exclusivamente por una Ley singular diseñada ad hoc para él”*<sup>987</sup>.

Por su parte, LARA ORTIZ señala que *“el hecho de tener un régimen jurídico particular, que lo somete tanto a normas de Derecho público como privado, no permite mantener la tesis de que su naturaleza jurídica es mixta o intermedia, al contrario, su naturaleza es claramente pública, no sólo por declararlo expresamente el artículo 52.2 de la Ley 11/2015, sino por la finalidad a la que sirve, a pesar de ser su particular régimen jurídico híbrido consecuencia*

---

<sup>983</sup> Artículo 109 de la Ley 40/2015.

<sup>984</sup> Artículo 3.2 de la Directiva 2014/59/UE

<sup>985</sup> SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: competencias mercantiles”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 46.

<sup>986</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.* p. 35.

<sup>987</sup> *Ibid.*, p. 30.

de ostentar funciones tanto administrativas como mercantiles, y de la posibilidad de que actúe sometido al ordenamiento jurídico-privado –ex artículo 52.3–<sup>988</sup>.

Señala MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, en relación al FROB, que esta autoridad pública “*está investida de potestades de imperio [...]: es capaz de dictar actos administrativos y de adoptar decisiones que se imponen a los particulares con la eficacia propia de dichos actos*”<sup>989</sup>.

En definitiva, cabe afirmar que el FROB queda configurado, de acuerdo con lo establecido en la legislación actual y según las potestades administrativas otorgadas por la misma a dicha institución como una entidad de Derecho público, bajo la figura de la autoridad administrativa independiente<sup>990</sup>, que se rige específicamente por lo estipulado en la Ley 11/2015.

#### **1.4.2. Régimen jurídico del FROB**

Como ha quedado expuesto, el FROB lleva a cabo el desarrollo de su actividad bajo el marco de la Ley 11/2015 que traspone la Directiva 2014/59/UE a nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, no encontramos ante un órgano administrativo que cuenta con un régimen jurídico especial.

---

<sup>988</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar las decisiones de la autoridad de resolución bancaria Española”, *Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawla II*, Vol. 60, nº3, 2017, p. 330.

<sup>989</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *loc. cit.*

<sup>990</sup> No queda exenta de crítica esta verdadera independencia del FROB, o el perfil del FROB como autoridad administrativa independiente. De este modo, señala RODRÍGUEZ PORTUGUÉS que “*la independencia del FROB está muy difuminada y que difícilmente puede predicarse de él su carácter de autoridad administrativa independiente*”. Ello, explica que autor, tiene que ver con su composición, debido a que como veremos, casi la mitad de los miembros que componen la Comisión Rectora dependen de forma directa del Gobierno, y la otra Mitad, depende a su vez de otras autoridades (Banco de España y Comisión de Valores), “*lo que hace que su grado de independencia se sitúe en niveles más bajos de los que sería deseable, tanto en la relación con el Gobierno como con otros organismos o autoridades independientes (sobre todo, Banco de España) que puede suponer un lastre para su imparcialidad*”, a ello, añade que “*también se detectan deficiencias en cuanto a la transparencia en sus procesos de toma de decisiones en el alcance del control judicial sobre estas, así como -y esto es común al resto de instituciones- en relación con la eficacia del régimen disciplinario previsto para los altos cargos y su prevención frente al fenómeno ‘puertas giratorias’*”. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Regulación del sector financiero y separación de poderes”, *Revista de fomento social*, nº286, 2017, pp. 255-286.

Ello viene establecido en Ley 40/2015 que dispone que las autoridades administrativas independientes, como es el caso del FROB, deberán regirse “*por su Ley de Creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos, sometidos a su supervisión y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en esta Ley, en particular lo dispuesto para organismos autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común*”<sup>991</sup>. No obstante, el régimen jurídico del FROB presenta sus particularidades, dejando sin aplicación algunas de las normas supletorias que enuncia la Ley 40/2015 respecto al régimen jurídico de las autoridades administrativas independientes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 52.3 de la Ley 11/2015, el FROB queda sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por dicha Ley, el Derecho de la Unión Europea u otras normas con rango de ley. Señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ al respecto que aun cuando el citado artículo “*pueda dar la impresión de lo contrario cuando dice que el FROB quedará sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que ésta u otras Leyes le otorgan, la verdad es que se trata de una autoridad administrativa que actúa normalmente como tal, esto es, sometida a Derecho Administrativo, aunque éste no sea el que con carácter general se aplica a las demás Administraciones Públicas, sino un ius publicum singulare diseñado expresamente para él*” añadiendo que “*la utilización por el FROB del Derecho Privado es importante sin duda, pero tiene un carácter puramente instrumental; es una mera herramienta para el mejor cumplimiento de sus funciones públicas, que son realmente lo esencial y que reclaman*

---

<sup>991</sup> Artículo 110 de la Ley 40/2015.

*inexcusablemente el primer término el uso de medios exorbitantes, que exceden de lo que puede facilitar el Derecho Privado*<sup>992</sup>.

Por otra parte, dispone el artículo 52.4 que el FROB no estará sometido a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (hoy derogada), en el ejercicio de sus funciones como autoridad de resolución, siéndole de aplicación en lo demás lo dispuesto en su disposición adicional décima<sup>993</sup>.

Del mismo modo, dispone el artículo 52 en su apartado 6, que tampoco estará sujeto el FROB a las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus funciones de resolución, y, en cualquier caso, no se someterá al FROB a las previsiones contenidas en el Título VII de dicha Ley, referido al patrimonio empresarial de la Administración General del Estado<sup>994</sup>.

En relación con el régimen presupuestario, establece el apartado 5 del artículo 52 al que aquí nos referimos que será de aplicación, en lo que no prevea la Ley 11/2015, lo dispuesto en los artículos 64 a 68 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, añade el artículo que *“el FROB no estará sujeto a las normas generales que regulan el régimen económico-financiero, contable y de control de los organismo públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo por lo que respecta a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y al sometimiento del régimen interno de su gestión en el ámbito económico-financiero al control financiero permanente de la Intervención General de la Administración del Estado conforme a lo previsto en el Capítulo III del Título IV de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”*.

---

<sup>992</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *loc. cit.*

<sup>993</sup> Norma derogada por la Ley 40/2015.

<sup>994</sup> Señala el artículo que “no formarán parte del Patrimonio de las Administraciones Públicas las participaciones, acciones, títulos y demás instrumentos que el FROB pudiera adquirir en el ejercicio de sus facultades de resolución”.

En cuanto a la selección de su personal, debemos decir que el FROB es libre de seleccionar al mismo, rigiendo una relación de Derecho laboral. No obstante, establece la Ley que, el FROB deberá llevar a cabo la selección de su personal respetando en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Además, añade el artículo 52.7 que, podrá contar el FROB también con personal funcionario, que, en tal caso podrá prestar sus servicios en el FROB en la situación de “servicios especiales”.

A efectos fiscales, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 52 de la Ley 11/2015, el FROB tendrá el mismo tratamiento que el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, por lo que “*está exento del Impuesto de Sociedades y de los impuestos indirectos que pudieran devengarse por razón de su funcionamiento y de los actos y operaciones que realice en el cumplimiento de sus fines*”<sup>995</sup>.

Por último, en lo referente al ámbito de contratación, establece el apartado 9 del artículo 52 de la Ley que, excepcionalmente, podrá el FROB contratar con terceros la realización de cualquier actividad material, técnico o instrumental, que resulten necesarias para el adecuado desarrollo de sus competencias en sus funciones como autoridad de resolución previstas en la Ley 11/2015, siempre debiéndose ajustar dicha contratación a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en casos de emergencia o urgentes. Los contratos celebrados para el adecuado desarrollo de sus competencias como autoridad de resolución se regirán por las Instrucciones Internas de Contratación aprobadas por su Comisión Rectora el 16 de mayo de 2017<sup>996</sup>. Además, dispone la Ley 11/2015 que, para el resto de los contratos, el régimen de contratación aplicable será el establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para poderes adjudicadores que no tengan el carácter de

---

<sup>995</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>996</sup> Instrucciones Internas de Contratación aprobadas por la Comisión Rectora del FROB el 16 de mayo de 2017. Disponible en [http://www.frob.es/es/Documents/INSTRUCCIONES\\_INTERNAS\\_DE\\_CONTRATACION.pdf](http://www.frob.es/es/Documents/INSTRUCCIONES_INTERNAS_DE_CONTRATACION.pdf) Las Instrucciones Internas de Contratación a las que ahora hacemos referencia serán adaptadas en los próximos meses de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria quinta de la Ley 9/2017.

Administraciones Públicas. No obstante, cabe indicar que tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (por la cual queda derogado el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre) el régimen de contratación del FROB (como autoridad administrativa independiente<sup>997</sup>) se rige por esta norma de contratación. En materia de contratación, la nueva Ley de Contratos del Sector Público el FROB tiene consideración de Administración Pública.

Nos parece oportuno reproducir, para concluir con este punto, las palabras de FERÁNDEZ RODRÍGUEZ, que señala que *“en el caso del FROB [la] exención de las Leyes generales que regulan la Administración institucional está plenamente justificada en razón de las funciones de reestructuración y resolución de las entidades de crédito que la Ley le atribuye, que le sitúan inevitablemente a caballo del Derecho Público y del Derecho privado”*<sup>998</sup>.

#### **1.4.3. Composición del FROB**

En lo que respecta a la composición del FROB, es preciso indicar que la Ley 11/2015, introduce una serie de modificaciones frente a la composición de la entidad prevista en la Ley 9/2012. Nos parece adecuado por tanto ahora analizar la forma en la que queda compuesto el FROB con el fin de que se dé un buen funcionamiento de la autoridad, pudiendo llevarse a cabo las funciones del sistema de resolución que le corresponden.

##### **a) Comisión Rectora**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54.1 de la Ley 11/2015, el FROB es regido y administrado por una Comisión Rectora integrada por once miembros, por lo que, como se observa, se ha ampliado el número de miembros de la misma respecto a los nueve miembros que preveía la Ley 9/2012<sup>999</sup>, dando

---

<sup>997</sup> Artículo 3.1.c) de la Ley 9/2017.

<sup>998</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *loc. cit.*

<sup>999</sup> Artículo 54.1 de la Ley 9/2012 preveía lo siguiente: “*El FROB será regido y administrado por una Comisión Rectora integrada por nueve miembros: a) Cuatro miembros designados por el Banco de España, uno de los cuales será el Subgobernador, que ostentará la Presidencia de la Comisión Rectora. b) El Secretario General del Tesoro y Política Financiera, que ostentará la Vicepresidencia de la*

entrada de esta forma a las autoridades y supervisores competentes en la fase preventiva.

De este modo, la Comisión Rectora queda integrada por un Presidente; cuatro miembros designados por el Banco de España, de los cuales uno de ellos será el Subgobernador, el cual ostentará la Vicepresidencia primera de la Comisión Rectora y sustituirá al Presidente en caso que fuera necesario<sup>1000</sup> y los otros tres son designados por la Comisión Ejecutiva del Banco de España; tres representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, designados por el Ministro con rango, al menos, de Director General; el Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y dos representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, designados por el Ministro, en este caso, también con al menos rango de Director General.

La Comisión Rectora contará con un Secretario designado conforme a lo previsto en el reglamento de régimen interno del FROB.

Dispone la Ley que, además, asistirán a las sesiones de la Comisión Rectora, con voz, pero sin voto, un representante designado por el Interventor General de la Administración del Estado y otro por el Abogado General Del Estado-Director de Servicio Jurídico del Estado.

La Comisión Rectora, podrá, a su vez, autorizar la participación de observadores en sus sesiones, siempre que dicha participación no genera conflictos de interés que puedan interferir en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas el FROB. La participación de estos observadores será en todo caso sin voto, quedando sometidos los mismo al deber de secreto, y llevando a cabo dicha participación conforme a los términos establecidos por la propia Comisión Rectora.

---

*Comisión Rectora y sustituirá al Presidente en sus funciones en caso de vacante, ausencia o enfermedad. c) EL Subsecretario de Economía y Competitividad. d) El Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. e) El Director General de Política Económica. f) El Director General de Presupuestos.”*

<sup>1000</sup> Establece el artículo 54.1.b) de la Ley 11/2015 que el Subgobernador del Banco de España sustituirá en sus funciones al Presidente de la Comisión Rectora en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Respecto al cese en sus funciones de la Comisión Rectora, la Ley prevé una serie de situaciones para que ello se haga efectivo<sup>1001</sup>. De este modo, se producirá la cesión como miembros de la Comisión Rectora cuando se dé el cese en los respectivos cargos o para el caso de los miembros designados por la Comisión Ejecutiva del Banco de España, cuando dicha Comisión, acuerde el cese de dichos miembros<sup>1002</sup>.

La Comisión Rectora se reunirá cada vez que la convoque su Presidente, por su propia iniciativa o a petición de cualquiera de sus miembros, pudiendo establecerse un régimen de convocatorias<sup>1003</sup>.

Le corresponde a la Comisión Rectora del FROB adoptar las decisiones relativas a las potestades y funciones atribuidas a dicho Fondo, sin perjuicio de las delegaciones o apoderamientos que considere conveniente aprobar para el debido ejercicio de las mismas. No obstante, establece la Ley una serie de excepciones, previendo una serie de funciones que no podrán ser delegables<sup>1004</sup>:

- Las funciones decisorias atribuidas al FROB en relación con los planes de resolución de entidades y las acciones de amortización de instrumentos de capital y recapitalización interna.
- La aprobación de la decisión de realizar las operaciones de financiación previstas en el artículo 53.1 de la Ley 11/2015 sobre mecanismos de financiación con los que cuenta el FROB.
- La aprobación de las cuentas anuales del FROB que se remitirán anualmente al Ministro de Economía y Competitividad y a la Intervención General de la Administración del Estado para su integración en la Cuenta General del Estado y su traslado al Tribunal de Cuentas, así como del informe que debe elevarse al Ministro de Economía y Competitividad para su remisión a la

---

<sup>1001</sup> Artículo 54.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1002</sup> El Presidente de la Comisión Rectora, como se verá, tiene unas causas específicas de cesación en sus funciones, respecto al resto de miembros de dicha Comisión.

<sup>1003</sup> Artículo 54.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1004</sup> Artículo 54.5 de la Ley 11/2015.

Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados.

- La adopción de las decisiones necesarias para la utilización del Fondo de Resolución Nacional de conformidad con lo previsto en la propia Ley 11/2015.
- Las decisiones por las que el FROB acuerde la enajenación o desinversión en una entidad de los instrumentos previstos en el artículo 32.4 de la Ley 11/2015.

Tal y como señalaba FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en alusión a lo previsto en la Ley 9/2012, podemos decir que tampoco dice nada la Ley 11/2015 en favor de quién puede delegar la Comisión Rectora respecto a las decisiones relativas a las potestades y funciones atribuidas al FROB que no están excluidas en el listado que acabamos de ver<sup>1005</sup>. Ello deberá por tanto establecerse en el Reglamento de régimen interno del FROB.

Dicho reglamento, recogerá, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54.7 de la Ley 11/2015, las reglas esenciales de la actuación del FROB en el ámbito económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. Las normas correspondientes recogerán las líneas básicas de su política de propiedad sobre las entidades a las que haya aportado apoyo financiero público e incluirán mecanismos internos de control sobre el gobierno del FROB. Todo ello, dice la Ley, se hará sobre la base de los principios de buena gestión, objetividad, transparencia, concurrencia y publicidad.

Por último, para que se lleve a cabo la constitución de forma válida de la Comisión Rectora a efectos de la celebración de las sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos, establece la Ley que será necesaria la asistencia de al menos la mitad de sus miembros que ostenten derecho a voto<sup>1006</sup>. Para la toma

---

<sup>1005</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1006</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, señala que la redacción de dicho artículo es impropia (en su caso referido a la Ley 9/2012, pero también palpable en la Ley 11/2015, en la cual podría haberse corregido su redacción), debido a que, al estar conformada por un número impar la Comisión Rectora, debería referirse la Ley a “la mayoría de estos”.

de decisiones, será necesario el acuerdo de la mayoría de los miembros asistentes y, en caso de empate, el voto del Presidente será considerado como voto de calidad. No obstante, establece la Ley que, para la toma de decisiones que afecten a los Presupuestos Generales del Estado, la Comisión Rectora adoptará sus decisiones con la siguiente composición: el Presidente, tres representantes del Ministerio de Economía y Competitividad y dos representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

### **b) El Presidente**

Mención aparte merece la figura del Presidente. Figura nacida tras la aprobación de la Ley 11/2015 y que absorbe las funciones de la figura del Director General que contemplaba la Ley 9/2012<sup>1007</sup> y que, con la nueva reforma normativa, desaparece. Esta figura se encuentra recogida en el artículo 55 de la Ley 11/2015.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 1 de dicho artículo, corresponderá al Presidente desarrollar las funciones de representación, dirección y gestión ordinaria del Fondo de Resolución Nacional, y cuantas otras le delegue la Comisión Rectora. Así, el apartado 7 del mismo artículo establece una serie de funciones que corresponde al Presidente en su ejercicio:

- Presidir la Comisión Rectora e impulsar y supervisar todas las operaciones que conforme a esta Ley deba ejecutar el FROB.
- Dirigir la gestión ordinaria, económica y administrativa del FROB, incluida la administración del Fondo de Resolución Nacional, y ostentar la representación legal del mismo.
- Formular, someter a verificación por auditor de cuentas y elevar para su aprobación por la Comisión Rectora las cuentas anuales del FROB.

---

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 32.

<sup>1007</sup> Artículo 55 de la Ley 9/2012.

- Proponer a la Comisión Rectora la adopción de las decisiones que a esta le corresponden conforme a lo previsto en la propia Ley 11/2015, pudiendo la Comisión Rectora también adoptarlas de oficio.
- Ejecutar los acuerdos de la Comisión Rectora y cuantas funciones le delegue esta, a excepción de las funciones que no son delegables de acuerdo con el artículo 54.5 de la Ley 11/2015.
- Rendir cuentas a la Comisión Rectora del ejercicio de sus funciones.
- Representar al FROB en las instituciones y organismos internacionales en los que esté prevista su participación, y, en particular, en la Junta Única de Resolución del Mecanismo Único de Resolución.

El Presidente es designado entre personas con capacidad, preparación técnica y experiencia suficientes para llevar a cabo las funciones del cargo. Así, será nombrado y separado por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, oídas las autoridades de supervisión y previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados<sup>1008</sup>. La persona que ostente este cargo tendrá dedicación exclusiva al puesto, estando sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, siendo incompatible con cualquier actividad pública o privada, esté retribuida o no, salvo que sean inherentes a su condición de Presidente del FROB<sup>1009</sup>.

Una vez designado el Presidente, su mandato tendrá una duración de cinco años que podrá ser renovable, cesando el mismo de su cargo por haber finalizado el período para el que fue nombrado, por renuncia del cargo aceptada por el Gobierno, por estar incurso en alguna causa de incompatibilidad que no le permita ejercer el cargo, por incapacidad sobrevenida para el ejercicio de sus

---

<sup>1008</sup> Artículo 55.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1009</sup> Artículo 55.2 de la Ley 11/2015.

funciones, por condena penal por delito doloso o por incumplimiento grave de sus obligaciones. En este último supuesto, la separación del cargo será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el Ministerio de Economía y Competitividad quien deberá ponerlo en conocimiento de la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, y en el que serán oídos los restantes miembros de la Comisión Rectora<sup>1010</sup>.

#### **1.4.4. Facultades del FROB**

Como vimos, aun cuando la Ley 11/2015 no presenta ninguna duda acerca de la naturaleza jurídica de la institución, calificándola como una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia, es preciso destacar que la propia Ley señala que cuenta con plena capacidad jurídica pública y privada para el desarrollo de sus fines, reconociendo la propia norma que, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que la misma le confiere, el FROB estará sometido al ordenamiento jurídico privado.

Del mismo modo, dispone la Ley 11/2015, en su artículo 62 que, el FROB contará con una serie de facultades de naturaleza mercantil o administrativa, con el fin de llevar a cabo de forma correcta la aplicación de los instrumentos y medidas previstos en dicha Ley. Así, afirma SÁNCHEZ-CALERO que *“el FROB se ve investido de un amplio elenco de facultades como consecuencia de la pluralidad de procedimientos y situaciones en las que queda legitimado para actuar”*<sup>1011</sup>. No obstante, enuncia el autor que la delimitación entre las facultades mercantiles y administrativas a las que se refiere el artículo 62 de la Ley *“presenta contornos inciertos”*<sup>1012</sup>.

Es preciso señalar aquí que se dota a la autoridad de potestad de resolución, señalando el Preámbulo de la Ley 11/2015 que lo que se articula en relación a los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito es *“una nueva función público-financiera dirigida a garantizar que las entidades sean, de facto, liquidables sin que arrastre un impacto económico de tal magnitud que pueda perjudicar al conjunto de la economía. No se trata, por*

---

<sup>1010</sup> Artículo 55.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1011</sup> SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, *loc. cit.*

<sup>1012</sup> *Ibid.*, p. 50.

*tanto, de un simple enfoque supervisor novedoso, sino de una nueva área de intervención pública que, de manera autónoma, exigirá a las entidades el ejercicio de su actividad de tal forma que su resolución resulte factible y respetuosa con el interés general, en el supuesto en que la supervisión tradicional resulte insuficiente”.*

Parece conveniente, pues, llevar a cabo un análisis de dichas facultades, y, en última instancia, hacer alusión a las funciones del FROB tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución, ya que, su funcionamiento o sus funciones han sufrido importantes cambios respecto a una parte de las entidades de crédito.

### **a) Facultades mercantiles del FROB**

Las denominadas “facultades mercantiles” vienen recogidas en el artículo 63 de la Ley 11/2015. No es objetivo de este estudio llevar a cabo un análisis exhaustivo de las mismas<sup>1013</sup>, pero sí nos parece adecuado identificar al menos cuáles son las facultades mercantiles a las que la Ley se refiere.

Establece la Ley que corresponderá al FROB ejercer las facultades que la legislación mercantil le confiere con carácter general al órgano de administración de la entidad cuando asuma tal condición; a los accionistas o titulares de cualesquiera valores cuando el Fondo haya suscrito o adquirido tales valores o instrumentos y a la Junta o Asamblea General en los supuestos en los que dicha Junta o Asamblea obstaculice o rechace la adopción de los acuerdos necesarios para llevar a efecto las medidas de resolución, así como en los supuestos en que por razones de extraordinaria urgencia no sea posible cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente para la válida constitución y adopción de acuerdos por la junta o asamblea general.

Así, añade el precepto que, en estos casos, se entenderán atribuidas al FROB, de forma directa o a través de las personas físicas o jurídicas que

---

<sup>1013</sup> Para un estudio más detallado véase LUCAS MARTÍN, E. P., “Competencias mercantiles del FROB”, en COLINO MEDIÁVILLA, J.L. y GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014, pp. 205 y ss. y SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, op. cit. pp. 45-73.

designe, todas aquellas facultades que legal o estatutariamente pudieran corresponder a la junta o asamblea general de la entidad y que resulten necesarias para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley en relación con la resolución de las entidades.

Es decir, como apunta, MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, las facultades mercantiles que enuncia la Ley “*se contraen a la potestad de adoptar, en las entidades sujetas a su control, todas las decisiones que, de ordinario, corresponden a órganos sociales, y, por tanto, a reemplazarlos*”<sup>1014</sup>.

### **b) Facultades administrativas del FROB**

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 11/2015, tal y como hemos indicado, el FROB contará también con una serie de potestades administrativas con el fin de llevar a cabo con éxito la actuación o el objetivo que tiene encomendado.

Dispone el mencionado artículo que el FROB dispondrá de una serie de facultades generales de carácter administrativo. Estas facultades son verdaderas potestades administrativas. Al respecto, señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que “*el legislador emplea [...] el término «facultades» por razones de pura simetría*”, ya que como hemos visto el FROB es titular también de “*facultades mercantiles*”, siendo en el caso de las facultades mercantiles, según dispone el autor, el término empleado de forma correcta, pero para el caso de la actividad del FROB como entidad de derecho público que ejerce sus funciones como autoridad administrativa independiente, el término adecuado sería el de “*potestades*”<sup>1015</sup>.

Referente a las potestades administrativas, dispone el artículo 64.1 la Ley 11/2015 que el FROB estará facultado para:

---

<sup>1014</sup> MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “Cambios en la arquitectura institucional”, *op. cit.*, p. 179.

<sup>1015</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *loc. cit.*

- Aprobar el valor de los activos y pasivos de la entidad en cuestión a fin de poder aplicar las medidas e instrumentos de resolución previstos en la Ley.
- Requerir la información que necesite a cualquier persona con el objetivo de preparar y aplicar las medidas o instrumentos de resolución necesarios.
- Transmitir u ordenar transmisiones de las acciones, aportaciones al capital social o, con carácter general, instrumentos representativos del capital o convertibles en ellos, cualesquiera que sean sus titulares, así como de otros instrumentos financieros, activos y pasivos de la entidad.
- Realizar operaciones de aumento o reducción de capital, y de emisión y amortización total o parcial de obligaciones, incluyendo instrumentos convertibles, y cualesquiera otros valores o instrumentos financieros, así como las modificaciones estatutarias relacionadas con estas operaciones, pudiendo determinar la exclusión del derecho de suscripción preferente en los aumentos de capital y en la emisión de obligaciones convertibles.
- Realizar acciones de amortización o conversión de instrumentos de capital o de recapitalización interna, y adoptar todas aquellas medidas accesorias que sean necesarias para llevarlas a cabo.
- Determinar los instrumentos en que se concreten las medidas de resolución, incluso pudiendo determinar modificaciones estructurales de la entidad en cuestión, la disolución o liquidación de la misma.
- Disponer de forma inmediata, previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el traslado de los valores depositados en la entidad a otra entidad habilitada para desarrollar esta actividad, incluso si tales activos se encuentran

depositados en terceras entidades a nombre de la entidad que presta el servicio de depósito<sup>1016</sup>.

- En relación con la transmisión de valores, instrumentos financieros, activos o pasivos de la entidad, el FROB podrá obligar a la entidad y al adquirente a facilitar la información y asistencia necesarias, así como requerir a cualquier entidad del grupo al que pertenezca la entidad a que proporcione al adquirente los servicios operativos necesarios para permitir a este operar de manera efectiva el negocio transmitido.
- Aplazar, suspender, eliminar o modificar determinados derechos, obligaciones, términos y condiciones de todas o alguna de las emisiones de instrumentos de deuda y de otros pasivos admisibles emitidos por la entidad objeto de resolución.
- Obligar a la entidad a recomprar valores emitidos por la misma al precio y en las condiciones que determine el FROB.
- Ordenar que las transmisiones de las acciones o aportaciones al capital social o, con carácter general, los instrumentos financieros, activos y pasivos de la entidad, se efectúen libres de cualquier carga o gravamen; así como suprimir los derechos de opción y de adquisición preferente, sin que sean oponibles las cláusulas estatutarias o contractuales existentes.
- Requerir a la Comisión Nacional del Mercado de Valores que suspenda la admisión a negociación en un mercado regulado o la admisión a cotización oficial de instrumentos financieros en virtud de la Ley 24/1988, de 28 de julio, y del resto de normativa aplicable.

---

<sup>1016</sup> En este caso, el FROB o la persona que lo represente, en su condición de administrador de la entidad, deberá adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de la entidad a la que vayan a cederse los depósitos de los valores o su custodia a la documentación y registros contables e informáticos necesarios para hacer efectiva la cesión

- Cancelar o modificar las condiciones de un contrato del que sea parte la entidad objeto de resolución, o constituirse como parte en lugar del adquirente.
- Adoptar las medidas que sean necesaria a fin de garantizar la continuidad del negocio transmitido y de los contratos celebrados por la entidad de forma que el adquirente asuma los derechos y las obligaciones de la entidad objeto de resolución.
- Revisar cualquier operación o actuación llevada a cabo por la entidad en resolución de la que pueda derivarse posibles responsabilidades de cara al ejercicio de acciones que correspondan al amparo de los daños y perjuicios causados. En este caso el FROB estará legitimado para el emprender cualquier acción que pueda corresponder a fin de asegurar la reparación de dichos daños y perjuicios.
- Obligar a la entidad a adoptar las acciones necesarias para garantizar que las medidas de resolución adoptadas surten efecto en relación con las acciones u otros instrumentos de capital, activos y pasivos situados en terceros países.

De la misma forma, prevé la Ley que en el caso de que el FROB considerara que las medidas que se han adoptado no surten efecto en relación con determinados activos situados en un tercer país o con determinadas acciones u otros instrumentos de capital, activos o pasivos regulados por la legislación del país que corresponda, deberá paralizar la adopción de dichas medidas, revocando las adoptadas en relación con las acciones y otros instrumentos de capital, activos o pasivos.

Del mismo modo, y por carácter de urgencia, recoge la Ley que el FROB podrá adoptar, en un momento previo a la aprobación del correspondiente plan de resolución, los instrumentos de venta del negocio de la entidad y de transmisión de activos o pasivos a una entidad puente, así como, en el marco de lo establecido en la normativa española y de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas de Estado y teniendo en cuenta el principio de la

utilización más eficiente de los recursos públicos y la minimización de los apoyos financieros públicos, proporcionar las ayudas financieras extraordinarias previstas en el artículo 20.1.d) de la Ley, además, emplear un procedimiento de estimación del valor económico de la entidad en el que no se recaben informes de expertos independientes, para efectuar la valoración provisional, con el fin de aplicar las medidas de resolución o ejercer la competencia para amortizar o convertir instrumentos de capital<sup>1017</sup>.

Con el fin de que el FROB pueda alcanzar los objetivos y principios del procedimiento de resolución, contempla la Ley que, en el ejercicio de las facultades administrativas generales recogidas en el artículo 64.1 al que acabamos de hacer alusión, no resultarán de aplicación las limitaciones y demás requisitos exigidos en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, ni en la legislación aplicable a las cooperativas de crédito, en relación con las operaciones de aumento y reducción de capital, de conversión de instrumentos de capital o de recapitalización interna. Del mismo modo, establece la Ley que tampoco será necesaria la elaboración de los informes preceptivos que las referidas normas puedan prever<sup>1018</sup>.

Además de las facultades administrativas generales que han sido enumeradas en este epígrafe, la Ley contempla en otros artículos<sup>1019</sup> otras medidas que podrán ser ejercidas por el FROB y que revisten el mismo carácter propio de acto administrativo que estas.

Respecto a la eficacia de los actos administrativos dictados por el FROB en cuanto al ejercicio de las facultades administrativas que la Ley 11/2015 le confiere, es necesario destacar que, tal y como establece el artículo 65 de la misma, dichos actos tendrán carácter ejecutivo, es decir, de acuerdo con lo previsto en dicho artículo, los actos administrativos dictados por el FROB serán inmediatamente eficaces desde el momento de su adopción sin necesidad de dar cumplimiento a ningún trámite ni requisito establecidos, normativa o

---

<sup>1017</sup> Artículo 68.1 de la Ley 11/2015

<sup>1018</sup> Artículo 64.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1019</sup> Artículos 28.1, 35.1 y 70 de la Ley 11/2015

contractualmente<sup>1020</sup>, sin perjuicio de los requisitos previstos en la propia Ley y de las obligaciones formales de constancia, inscripción o publicidad exigidos conforme a la normativa vigente que, en todo caso, serán satisfechos con una simple certificación del acto administrativo dictado o del acuerdo correspondiente, sin necesidad de contar con informes de expertos independientes o auditores.

Como se puede observar se otorga al FROB una amplia potestad de intervención que, como vimos, se fundamenta en el interés público y en la preservación de la estabilidad financiera.

#### **1.4.5. Relaciones del FROB con otras instituciones**

Nos parece adecuado hacer mención en este punto a las relaciones que derivado de sus funciones y por imperativo de la Ley surge entre el FROB y distintas autoridades, tanto a nivel nacional como internacional, teniendo en cuenta que, además, estas relaciones, en concreto en el ámbito europeo, se ven consolidadas tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución, de modo que diferenciaremos aquí lo que establece por un lado, la normativa estatal sobre la materia, y por otro lado, lo que se deriva de la normativa europea y de la integración del FROB en dicho Mecanismo.

##### ***a) Relaciones del FROB con instituciones nacionales***

En lo que respecta a las relaciones del FROB con otras instituciones a nivel nacional, como señalábamos, con el fin de llevar a cabo de forma correcta las funciones que le han sido otorgadas, el FROB tendrá que colaborar y trabajar de forma coordinada con otras instituciones que tengan encomendadas funciones de supervisión o resolución a nivel nacional o autonómico, pudiendo suscribir con ellos los convenios de colaboración necesarios y pudiendo solicitar cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus competencias<sup>1021</sup>.

---

<sup>1020</sup> Matiza el artículo 65.2 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, que la ejecución de dichos actos tampoco podrá verse afectada por las normas sobre secreto bancario.

<sup>1021</sup> Artículo 57.1 de la Ley 11/2015. En concreto, el citado artículo alude expresamente a “*autoridades que tengan encomendadas funciones relacionadas con la supervisión o la resolución de entidades y, en particular, con los organismos o autoridades supervisoras y de resolución preventiva de las entidades comprendidas en el ámbito de*

En particular, en lo que respecta a las autoridades de supervisión o resolución preventivas, establece la Ley una obligación de éstas con el FROB, recogiendo que dichas autoridades deberán cooperar con el FROB en la preparación, planificación y aplicación de las medidas de resolución pertinentes. De la misma forma, también se establece en la norma la obligación por parte del FROB frente a dichas autoridades de supervisión o resolución preventivas competentes, a las cuales deberá facilitarle la información que resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias.

### ***b) Relaciones del FROB con instituciones internacionales***

En lo que respecta a la cooperación y coordinación dentro del marco de la Unión Europea, recoge la Ley 11/2015 la necesidad de que el FROB colabore con las instituciones de la Unión Europea, haciendo mención expresa a la Junta Única de Resolución, el Banco Central Europeo, la Autoridad Bancaria Europea, y las autoridades extranjeras que tengan encomendadas funciones relacionadas con la supervisión o resolución de entidades<sup>1022</sup>.

Para ello, establece la Ley la posibilidad de que entre ellas se lleven a cabo acuerdos de colaboración, así como la posibilidad de solicitar y compartir la información que estimen necesaria en relación con las funciones de planificación y ejecución de las medidas tanto de la actuación temprana en un proceso de recuperación o resolución como en la fase de resolución propiamente dicha.

En lo referente a la cooperación y coordinación con autoridades extranjeras competentes que no pertenezcan a un Estado miembro de la Unión, establece la normativa que, el FROB llevará a cabo el intercambio de información siempre que exista reciprocidad con las pertinentes autoridades competentes, debiendo dichas autoridades extranjeras estar sometidas a deber de secreto en condiciones equiparables a las que establece la normativa española y siendo en

---

*aplicación de esta Ley” y añade que “también colaborará con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, las autoridades designadas por las Comunidades Autónomas para realizar alguna de las funciones anteriores, el Consorcio de Compensación de Seguros, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Fondo de Garantía de Inversiones”*

<sup>1022</sup> Artículo 58.1 de la Ley 11/2015.

todo caso, dicha información, necesaria para el ejercicio de las funciones de supervisión, recuperación o resolución por parte de la autoridad extranjera competente, bajo su normativa nacional, siempre y cuando dicha normativa sea también equiparable a la española<sup>1023</sup>.

Podrán concretarse las relaciones entre el FROB y las autoridades competentes de Estados que no sean miembro de la Unión mediante acuerdos bilaterales entre las mismas, los cuales comprenderán las reglas para el reconocimiento mutuo y la ejecución de los procedimientos de resolución de estos países, así como sobre la resolución de sucursales de terceros países en España.

***c) El papel del FROB en aplicación del Mecanismo Único de Resolución. Su supeditación al Mecanismo Único de Resolución***

Como vimos en el apartado dedicado al Mecanismo Único de Resolución, se hace preciso hacer mención aquí al papel que asume el FROB tras la efectiva puesta en marcha de dicho Mecanismo europeo a partir del año 2016, en el cual queda integrado.

En concreto, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015, en el apartado 1 de su Disposición adicional cuarta, la misma se aplicará de manera compatible con lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº806/2014, de 15 de julio de 2014, en particular, en lo referido a las funciones de las autoridades europeas en el marco del Mecanismo Único de Resolución, y al deber de colaboración de las autoridades nacionales con las autoridades europeas para la correcta ejecución en España de las decisiones que las autoridades europeas adopten en el ejercicio de sus competencias. De este modo, podemos afirmar que la actividad del FROB queda supeditada a su vinculación al Mecanismo Único de Resolución.

En efecto, antes de que se hiciera efectiva la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución, el FROB era el responsable de la fase preparatoria y ejecutiva de los procedimiento de resolución, no obstante, dicha

---

<sup>1023</sup> Artículo 58.2 de la Ley 11/2015.

arquitectura de escala nacional (en las que el Banco de España y el FROB eran las encargadas de llevar a cabo las distintas fases de recuperación y resolución de las entidades de crédito de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015) sufrió importantes modificaciones a partir del año 2016 en el momento en el que se produjo la puesta en marcha definitiva del Mecanismo Único de Resolución.

Es decir, el FROB queda integrado en el Mecanismo Único de Resolución, debiendo cooperar y dar asistencia al Mecanismo y más concretamente a la Junta Única de Resolución, que lo integra, en sus funciones respecto a las entidades más importantes que integran la Eurozona, así como a las demás autoridades nacionales de otros países miembro que participen en el Mecanismo Único de Resolución.

Cabe recordar que, corresponderá a la Junta Única de Resolución la elaboración de planes de resolución y la adopción de las decisiones relacionadas con la resolución que se lleven a cabo sobre las consideradas entidades significativas de acuerdo con lo previsto en la normativa<sup>1024</sup>.

Por su parte, corresponde al FROB como autoridad nacional de resolución, para estos casos, llevar a cabo las actividades relacionadas con la aplicación de los dispositivos de resolución que la Junta haya adoptado ante la situación de inviabilidad de una entidad de forma previa<sup>1025</sup>.

Además, establece el Reglamento (UE) nº806/2014, de 15 de julio de 2014, que, con el fin de gestionar de forma efectiva los procesos de resolución de las entidades que presenten dificultades, la Junta debe cooperar con las autoridades nacionales de resolución (en nuestro caso el FROB) en todas las fases del proceso, haciendo hincapié en ello, aclarando que *“esta cooperación no solo es necesaria durante la aplicación de las decisiones de resolución que adopte la Junta, sino también antes de la adopción de cualquier decisión de resolución en la fase de planificación de la resolución o durante la fase de actuación temprana”*<sup>1026</sup>. Ello también se recoge en el artículo 31.1 del citado

---

<sup>1024</sup> Artículo 7.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1025</sup> Considerando 47º del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1026</sup> Considerando 89º del Reglamento (UE) nº806/2014 y Disposición adicional cuarta de la Ley 11/2015.

Reglamento, el cual establece que *“la Junta desempeñará sus funciones en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de resolución”*.

Es decir, existe una verdadera relación de cooperación y supeditación entre el FROB y la Junta Única de Resolución, que se traduce en un trabajo conjunto entre ambas instituciones, en lo que respecta a las entidades significativas que participan del Mecanismo Único de Resolución al cumplir los requisitos legales establecido.

En este sentido, afirma URÍA FERNÁNDEZ que se hace importante destacar *“la necesidad de que las autoridades competentes, tanto nacionales como europeas, que son responsables de cada uno de los tres pilares de la Unión Bancaria, mantengan la máxima coordinación entre ellas de modo que la aplicación aislada de una norma no termina por provocar problemas innecesarios en entidades básicamente sanas”*<sup>1027</sup>.

Todo ello tiene especial importancia, debido a que, podemos afirmar que a partir del año 2016 se ha limitado al FROB en el ejercicio de sus funciones. Algunas de las competencias que le eran atribuidas por la Ley 11/2015 para ejercerlas de forma directa sobre las entidades significativas ahora pasan a ser competencia de la Junta Única de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución. A modo ilustrativo, el FROB no será a partir de la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución la autoridad competente para tomar la decisión final sobre si se iniciará o no un procedimiento de resolución respecto a una entidad significativa en crisis. Como vimos, será la Junta de Resolución la encargada de tomar la decisión de resolver la entidad y el FROB por su parte (como autoridad nacional de resolución) será el órgano encargado de ejecutar dicha resolución y aplicar los instrumentos de resolución necesarios.

En relación con las entidades de crédito consideradas menos significativas el FROB sí será el órgano encargado de la apertura de la resolución y la ejecución de estas. Es decir, mantendrá las plenamente las funciones que le

---

<sup>1027</sup> URÍA FERNÁNDEZ, F., “2016: la consolidación paulatina de la Unión Bancaria”, op. cit., pp. 49.

han sido propias antes de la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución.

En los procedimientos de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución, El FROB llevará a sus funciones utilizando en todo caso las facultades que le confiere la Ley 11/2015, que ya fueron analizadas anteriormente. Para el caso de que el FROB infrinja la normativa del Mecanismo Único de Resolución y no utilice las facultades que la ley 11/2015 le confiere con el fin de aplicar las decisiones e instrucciones que reciba de la Junta Única de Resolución respecto a la resolución de una entidad de crédito, el Reglamento (UE) nº806/2014 prevé la posibilidad de que el que el Estado miembro (en este caso España) pueda estar obligado a reparar los daños causados tanto a los particulares como los acreedores de dichas entidades e incluso a la propia entidad objeto de resolución<sup>1028</sup>.

Todo ello tiene importancia en la práctica, ya que se configura para las entidades en el marco del Mecanismo Único de Supervisión y Resolución un procedimiento a dos niveles, donde la Junta Única de Resolución será la autoridad competente para acordar la apertura de la resolución de la entidad y el FROB ejecutará esta decisión bajo las instrucciones de la autoridad europea.

#### **1.4.6. Medidas de financiación: creación del Fondo Nacional de Resolución y del Fondo Único de Resolución**

En relación con las medidas de financiación previstas para los procedimientos de resolución que se lleven a cabo por parte de las autoridades de resolución competentes, cabe destacar que la Ley 11/2015, presentó importantes novedades respecto a lo establecido en su antecesora, con el fin de adaptarse a la normativa europea.

De este modo, es preciso recordar que, la Ley 9/2012 preveía que los fondos propios del FROB estarían integrados por las dotaciones establecidas al efecto en los Presupuestos Generales del Estado, pudiendo incrementarse dichos fondos a través de la capitalización de préstamos, créditos o cualquier

---

<sup>1028</sup> Considerando 96º del Reglamento (UE) nº806/2014.

otra operación de endeudamiento por el FROB en la que la Administración General del Estado figurase como acreedora. Asimismo, establecía la Ley que adicionalmente a lo expuesto, el FROB podía captar financiación emitiendo valores de renta fija, recibir préstamos, solicitar apertura de créditos y realizar cualesquiera otras operaciones de endeudamiento, siempre con el objetivo, tal y como exponía la Ley, de llevar a cabo el cumplimiento de sus fines. Del mismo modo, establecía la Ley que, el patrimonio no comprometido del FROB debía estar materializado en deuda pública o en otros activos de elevada liquidez y bajo riesgo, ingresando cualquier beneficio devengado y contabilizado en sus cuentas anuales en el Tesoro Público.

Respecto a las novedades introducidas al respecto a partir de la Ley 11/2015, podemos afirmar que el FROB pierde su condición de herramienta financiera. Ello propiciado por lo establecido en la Directiva 2014/59/UE, cuyo artículo 100.1 establece que *“los Estados miembros establecerán uno o varios mecanismos de financiación para garantizar la aplicación efectiva, por parte de la autoridad de resolución de los instrumentos y competencias de la resolución”*.

De este modo, introdujo la Ley 11/2015, como una de las grandes novedades la figura del Fondo de Resolución Nacional, con la finalidad de financiar las medidas de resolución que adoptaría el FROB, a quien corresponde, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley, la administración y gestión de dicho Fondo. El Fondo de Resolución Nacional, por tanto, carece, de acuerdo con lo establecido en la Ley, de personalidad jurídica propia y queda, como hemos indicado administrado por el propio FROB, y constituido como patrimonio separado.

En sus inicios, el Fondo de Resolución Nacional constituía la herramienta financiera de los procesos de resolución llevados a cabo por el FROB, que, a partir del 1 de enero de 2016, como veremos a continuación, sufrió también importantes cambios previstos por la normativa.

En lo que respecta a la financiación del Fondo, éste era financiado por el propio sector bancario y de empresas de servicios de inversión a partir de las aportaciones llevadas a cabo por dichas entidades de crédito y las empresas de

servicios de inversión a la que las que la Ley les es de aplicación; debiendo alcanzar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1.a), al menos, el 1 por ciento del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades.

En un principio, como hemos indicado, dicho instrumento era utilizado para financiar los procesos de resolución llevado a cabo por el FROB tanto a las entidades de crédito como a las empresas de servicios de inversión.

No obstante, como vimos en el epígrafe dedicado al Mecanismo Único de Resolución, el Fondo de Resolución Nacional quedó integrado en el Fondo Único de Resolución a partir del 1 de enero de 2016<sup>1029</sup>, llevando a cabo las entidades de crédito las aportaciones pertinentes de forma directa al Fondo Único de Resolución Europeo integrado en el Mecanismo Único de Resolución. Así quedaba establecido en el momento de aprobación de la Ley 11/2015, dictando que *“a partir del 1 de enero de 2016, cuando la Autoridad Única de Resolución Europea esté plenamente operativa y el Fondo de Resolución Nacional se fusione con el resto de Fondos Nacionales de los Estados miembros de la Zona del Euro en un Fondo Único de Resolución Europeo, las entidades de crédito españolas realizarán sus aportaciones a este Fondo Europeo”*.

De modo, que, tal como dicta la Ley 11/2015, el Fondo de Resolución Nacional queda, a partir de la fecha indicada, únicamente para la resolución de empresas de servicios de inversión.

## **2. EL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

### **2.1. IMPORTANCIA DEL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA**

El Banco de España también tiene un papel importante en la intervención de las entidades de crédito<sup>1030</sup>.

---

<sup>1029</sup> Artículo 96 del Reglamento (UE) nº806/2014 y Disposición adicional cuarta de la Ley 11/2015.

<sup>1030</sup> Dictamen del Banco Central Europeo, de 9 de enero de 2013, sobre actuación temprana, reestructuración y resolución de entidades de crédito (CON/2013/3). Disponible en [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es\\_con\\_2013\\_3\\_f\\_sign.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es_con_2013_3_f_sign.pdf)

Como ha quedado expuesto, en el nuevo marco jurídico e institucional para la gestión de crisis sobre las entidades de crédito encontramos dos funciones fundamentales, por una parte, la supervisión y por otra la recuperación y resolución de entidades.

Vimos que a nivel europeo se crea el Mecanismo Único de Supervisión a fin de acabar con el marco de supervisión heterogéneo que existía en la Unión al comienzo de la crisis. De este modo, el Banco de España –como autoridad de supervisión competente en España para las entidades de crédito<sup>1031</sup>– queda integrada en dicho Mecanismo junto con el resto de autoridades nacionales competentes de los distintos Estados miembros participantes del Mecanismo y con el Banco Central Europeo. De esta forma, respecto a las consideradas entidades significativas, será el Banco Central Europeo el órgano encargado de llevar a cabo su supervisión directa –con la colaboración de las autoridades nacionales de supervisión competentes– y, respecto a las menos significativas, será el Banco de España el que tenga asignado la tarea de supervisión directa de las mismas –supervisión de forma indirecta por parte del Banco Central Europeo a través de las autoridades nacionales–.

No obstante, nos ocupa ahora destacar también el papel del Banco de España en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito.

Aquí el Banco de España cumple una doble función. Además de ser considerada como autoridad de supervisión competente responsable de la supervisión de las entidades de crédito, es considerada autoridad de resolución preventiva<sup>1032</sup>. Como autoridad de resolución preventiva, el Banco de España deberá operar a través de un órgano operativamente independiente responsable en la fase preventiva de la resolución de las entidades de crédito<sup>1033</sup>.

---

<sup>1031</sup> Artículo 2.1.b) de la Ley 11/2015.

<sup>1032</sup> Artículo 2.1.c) de la Ley 11/2015.

<sup>1033</sup> Artículo 2.1.c) de la Ley 11/2015. Estas funciones se llevarán a cabo a través del Departamento de Resolución de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución del Banco de España previsto en el artículo 80 de la Resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba el Reglamento Interno del Banco de España (Boletín Oficial del

Como veremos en el próximo Capítulo, la Ley 11/2015 distingue distintas fases respecto a la recuperación y resolución de entidades de crédito. Desde una fase preventiva de preparación de planes, hasta la resolución de una entidad inviable, pasando por la actuación temprana sobre una entidad que presente un deterioro que pueda ser reversible –es preciso adelantar que dichas fases no tendrán por qué ser consecutivas–. En todas ellas el Banco de España tiene importantes funciones como supervisor o como autoridad de resolución.

También es preciso señalar, antes de identificar las funciones que les son propias al organismo, que, tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, el Banco ejerce las funciones a las que nos referiremos de forma directa sobre las entidades menos significativas en las que el FROB tenga competencia directa como autoridad de resolución. No obstante, al quedar integrado en el Mecanismo Único de Supervisión, el Banco de España también desempeña un papel fundamental ya que, como indicamos, éste –como autoridad nacional de supervisión– aporta experiencia en materia de supervisión y personal para llevar a cabo distintas funciones dentro del Mecanismo Único de Supervisión.

En otro orden de cosas, cabe decir que por la estrecha relación que guardan las funciones de supervisión y resolución, así como la dotación al Banco de España de competencias y responsabilidades en materia de resolución bancaria, el FROB y éste deberán establecer un lazo de estrecha colaboración.

Por ello, se firmó el 21 de febrero de 2018 se firmó la Resolución de la Presidencia del FROB por la que se publica el Convenio de colaboración con el Banco de España en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito. Este Convenio pretende fijar las bases sobre las que se articula la colaboración entre ambas instituciones, a fin de desarrollar de la manera más eficaz las competencias que le han sido atribuidas a éstas en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito, tanto por el ordenamiento

---

Estado nº83, 6 de abril de 2000), *redactado por el apartado decimotercero del artículo único de la Resolución de 24 de abril de 2018, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba la modificación del Reglamento interno del Banco de España, de 28 de marzo de 2000 (Boletín Oficial del Estado, nº102, 27 de abril de 2018).*

jurídico español como europeo<sup>1034</sup>. Para ello, el Convenio establece los términos de colaboración entre el Banco de España y el FROB sobre entidades de crédito que estén bajo su directa responsabilidad –es decir, las menos significativas– así como la colaboración que deberán prestarse el Banco de España y el FROB en los procedimientos de recuperación y resolución cuando las competencias que ejerza éste las lleve a cabo como autoridad de resolución ejecutiva dentro del Mecanismo Único de Resolución bajo las órdenes de la Junta Única de Resolución.

## **2.2. FUNCIONES DEL BANCO DE ESPAÑA EN LA RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

Aunque las funciones que van a ser tratadas aquí serán estudiadas con más detenimiento en el Capítulo siguiente, nos parece necesario detenernos en este Capítulo –dedicado a las autoridades nacionales competentes en materia de recuperación y resolución bancaria– a destacar las principales funciones que tiene el Banco de España tanto en calidad de autoridad de supervisión competente como en calidad de autoridad de resolución preventiva.

### **2.2.1. Funciones como autoridad de supervisión**

En la fase de actuación temprana, las entidades deberán elaborar un plan de recuperación previo con las medidas y acciones que se adoptarán por la misma en el caso de que se produjera un deterioro y tuviera que reestablecer su posición financiera<sup>1035</sup>. En este punto, el Banco de España es el competente, como autoridad de supervisión, para revisar dichos planes y las actualizaciones del mismo, así como para requerir a la entidad que introduzca las modificaciones que estime necesarias. En el caso de que el Banco de España prevea que las medidas que contempla el plan no fueran suficientes para subsanar las deficiencias, el Banco podrá requerir a la entidad que tome cualquier medida adicional<sup>1036</sup>. Para ello el Banco de España deberá fundar esta decisión en la

---

<sup>1034</sup> Artículo 1.1 de la Resolución de 21 de febrero de 2018, de la Presidencia del FROB, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Banco de España, en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº48, 23 de febrero de 2018).

<sup>1035</sup> Artículo 6.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1036</sup> Artículo 6.1 y 6.3 de la Ley 11/2015.

necesidad de tomar la medida. Asimismo, cuando el Banco de España requiera a una entidad que tome cualquier medida que considere necesaria deberá atender al principio de proporcionalidad<sup>1037</sup>.

Además, corresponderá al Banco de España declarar iniciada la situación de actuación temprana, pudiendo adoptar diferentes medidas una vez que se declare la misma<sup>1038</sup>. Entre estas medidas destaca la intervención o sustitución provisional de administradores<sup>1039</sup>. Como se verá, se dota al Banco de España en calidad de supervisor en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito de una verdadera potestad de intervención sobre la entidad de crédito que presente dificultades.

Por último, en lo relativo a la actuación temprana, es preciso indicar que corresponde al Banco de España llevar a cabo el seguimiento de las medidas de actuación temprana adoptadas en esta fase<sup>1040</sup>.

También se prevé como medida preventiva en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito la elaboración de acuerdos para que las entidades y sus filiales integradas puedan prestarse ayudas financieras<sup>1041</sup>. En este caso, corresponderá al Banco de España, como supervisor competente, autorizar dichos acuerdos<sup>1042</sup>. Asimismo, podrá prohibir o restringir los términos de la ayuda financiera concedida si considera, de forma justificada, que no se han cumplido las condiciones para su prestación<sup>1043</sup>.

Además, el Banco de España como supervisor competente deberá ser consultado o deberá elaborar una serie de informes a fin de colaborar con la autoridad de resolución pertinente en distintas fases del procedimiento<sup>1044</sup>.

---

<sup>1037</sup> Artículo 6.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1038</sup> Artículo 8.1 de la Ley 11/2015. Estas medidas han sido tratadas en el Capítulo IV, Título VII, punto 3 de esta obra.

<sup>1039</sup> Artículo 10 de la Ley 11/2015.

<sup>1040</sup> Artículo 11 de la Ley 11/2015.

<sup>1041</sup> Artículo 7 de la Ley 11/2015.

<sup>1042</sup> Artículo 7.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1043</sup> Artículo 7.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1044</sup> Entre otros, se contempla esta función en los artículos 13.1, 14.1, 15.1, 16.1, 17.2, 45.1 de la Ley 11/2015.

En cuanto a la resolución propiamente dicha, el Banco de España será el encargado de determinar si la entidad es inviable o es previsible que vaya a serlo en un futuro próximo, a fin de comunicárselo a la autoridad de resolución competente para que abra la fase de resolución<sup>1045</sup>. Asimismo, será la institución a la que el órgano de administración de una entidad deba comunicar la inviabilidad de la misma<sup>1046</sup>

### **2.2.2. Funciones como autoridad de resolución preventiva**

En una fase previa a cualquier dificultad, el Banco de España es el encargado de elaborar y aprobar los planes de resolución con el que deberán contar las entidades de crédito o grupos<sup>1047</sup>. Además, para la elaboración de dichos planes, el Banco de España será el encargado de evaluar la resolubilidad de las entidades o grupos<sup>1048</sup>.

En el caso de que se encuentren obstáculos en relación a la resolubilidad de una entidad, podrá el Banco de España solicitar a la entidad, de manera justificada, que adopte las medidas que estime oportunas para eliminar dichos obstáculos<sup>1049</sup>.

Además, será consultado por el supervisor competente antes de que éste determine si la entidad es inviable o razonablemente previsible que lo vaya a ser, a fin de proceder a la apertura del proceso de resolución<sup>1050</sup>.

El Banco de España también tendrá atribuidas funciones en la aplicación de los mecanismos o herramientas de resolución que se tomen frente a una entidad.

## **2.3. EL PAPEL DEL BANCO DE ESPAÑA EN EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

---

<sup>1045</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1046</sup> Artículo 21.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1047</sup> Artículo 13.1 y 14.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1048</sup> Artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1049</sup> Artículo 17.1 y 18.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1050</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

El Banco de España como autoridad de resolución preventiva podrá participar en la Junta Única de Resolución del Mecanismo Único de Resolución como observador, siendo el FROB la autoridad que representará a las autoridades de resolución nacionales en la misma<sup>1051</sup>.

El FROB, como representante de las autoridades de resolución españolas en Mecanismo Único de Resolución, ejercerá su función basándose en los criterios del Banco de España en el ámbito de sus competencias como autoridad de resolución preventiva. Asimismo, el Banco de España desarrollará su participación en la Junta favoreciendo en todo lo posible la función de representación del FROB<sup>1052</sup>.

## **2.4. DOBLE FUNCIÓN**

Como ha quedado expuesto, el Banco de España desde distintos órganos operativamente independientes lleva a cabo funciones como supervisor y como autoridad de resolución preventiva en los procedimientos de recuperación y resolución de las entidades menos significativas, debiendo cooperar con el FROB en la preparación, planificación y aplicación de medidas previstas en la norma<sup>1053</sup>.

Además, como ha quedado expuesto la colaboración entre ambas instituciones no sólo debe llevarse a cabo cuando se les haya atribuido la responsabilidad directa respecto a la supervisión y resolución de entidades de crédito, sino que también deberán colaborar entre sí cuando la responsabilidad la tenga la Junta Única de Resolución.

---

<sup>1051</sup> Disposición adicional octava de la Ley 11/2015.

<sup>1052</sup> Cláusula vigesimocuarta de la Resolución de 21 de febrero de 2018, de la Presidencia del FROB, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Banco de España, en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito.

<sup>1053</sup> Artículo 57 de la Ley 11/2015.



## **CAPÍTULO V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

### **1. EVOLUCIÓN NORMATIVA SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

Como hemos podido observar, a consecuencia de la última crisis vivida a nivel internacional se han ido aprobando una serie de normas y estándares técnicos que han ido moldeando el régimen jurídico de las entidades de crédito en esta materia, incrementándose su armonización a escala europea.

Centrándonos ahora en la evolución normativa en materia de reestructuración y resolución de entidades de crédito en nuestro país, es preciso afirmar que, durante los últimos años, se han ido aprobando una serie de normas que son en gran medida trasposición de las normativas europeas aprobadas en la materia.

Debido a la densidad del entramado normativo ante el que nos encontramos en la actualidad, nos parece conveniente llevar a cabo un breve análisis de forma ordenada de la evolución reciente del régimen jurídico en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito.

Como pusimos de manifiesto en el Capítulo I, el origen del régimen de resolución bancaria de la actualidad en España lo encontramos en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Tras ello, la verdadera revolución en materia de reestructuración y resolución de entidades de crédito en la historia reciente de nuestro país vino de la mano de la aprobación en 2012 del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Para la elaboración del citado Real Decreto-ley, se tuvieron en cuenta las numerosas iniciativas y actuaciones llevadas a cabo en los años previos a la elaboración del mismo en diferentes ámbitos, que tuvieron como fin promover mecanismos de recuperación y resolución de entidades de crédito que fueran

suficientes y eficaces para hacer frente a la situación de crisis económica que se había desencadenado a todos los niveles.

De este modo, a nivel internacional, se tuvo en cuenta el documento aprobado en noviembre de 2011 en Cannes por la Junta de Estabilidad Financiera o *Financial Stability Board (FSB)*, respaldado por el G-20, titulado “*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*”, en el cual se determinaban los aspectos esenciales para establecer un adecuado régimen de resolución de entidades financieras. Además, se tuvieron en cuenta los informes elaborados por el FMI sobre el sistema financiero español en los cuales se sugería que se pusiera a disposición de las autoridades públicas una serie de mecanismos y medidas de reestructuración y resolución para poder hacer frente a las situaciones de crisis bancaria que pudieran darse en nuestro país.

A nivel europeo, aún no estaba aprobada la Directiva 2014/59/UE sobre recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, si bien es cierto que, unos meses antes de que se aprobara el Real Decreto-ley 24/2012 se había lanzado por parte de la Comisión Europea la Propuesta de Directiva<sup>1054</sup> con el fin de establecer un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, con el objetivo de preservar la estabilidad del sistema financiero. De este modo, el Real Decreto-ley también tuvo en cuenta dicha Propuesta de Directiva que pretendía, como finalmente se hizo efectivo, establecer un marco común de resolución para las entidades de crédito.

Finalmente es preciso destacar que la verdadera justificación de la aprobación de dicha norma vino de la necesidad de adaptar la legislación española a los objetivos enmarcados en el MOU firmado por España con el fin de recibir asistencia financiera a la banca española. Concretamente el Memorando de Entendimiento establecía que “*A finales de agosto las*

---

<sup>1054</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52012PC0280>

*autoridades españolas, en consulta con la Comisión Europea, el BCE y el FMI, habrá modificado el marco sobre resolución bancaria a fin de incorporar las facultades necesarias en ese ámbito para fortalecer el FROB. Tal modificación habrá de tener en cuenta la propuesta normativa de la UE en materia de gestión de crisis y resolución bancaria, que contempla una serie de mecanismos especiales para resolver los bancos, como la venta de herramientas empresariales y los bancos puente; la legislación también contendrá una clarificación de las responsabilidades financieras del Fondo de Garantía de Depósitos y del FROB, así como disposiciones sobre la cancelación de derechos de los accionistas en los procedimientos de resolución”. En consecuencia, señala la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 24/2014 que “Con este real decreto-ley se da adecuado cumplimiento a aquellas medidas cuya adopción está prevista para el mes de agosto de este año”, así como “se ha adelantado en este real decreto-ley el cumplimiento de algunas medidas que el Memorando de Entendimiento prevé para fechas posteriores”.*

Dicha norma señalaba en su Exposición de Motivos la razón por la que se hacía necesario establecer una serie de pautas o medidas con el fin de preservar la estabilidad del sistema financiero y hacer frente a los efectos y la intensidad que estaba teniendo la crisis económica. Así, recogía que la intensidad de la crisis financiera que ha afectado de forma tan trascendental a las entidades de crédito *“ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con un marco robusto y eficaz de gestión de crisis bancarias, de manera que los poderes públicos dispongan de los instrumentos adecuados para realizar la reestructuración y la resolución ordenada, en su caso, de las entidades de crédito que atraviesan dificultades”.*

En el mismo sentido, pone de manifiesto la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 24/2012 que *“las entidades de crédito tienen un papel clave en la economía, en la medida en que facilitan la circulación del crédito al resto de sectores de actividad productiva y a los ciudadanos. Este aspecto, sumado a la complejidad del sistema financiero y al hecho de que algunas entidades individualmente consideradas tienen importancia sistémica debido a su tamaño y a las relaciones que mantienen dentro del sector, exige contar con*

*procedimientos eficaces y flexibles, que permitan garantizar la estabilidad del sistema financiero, con el menor coste posible para el conjunto de la sociedad”.*

Así, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, se hacía preciso contar con medidas de supervisión y regulación sobre las entidades de crédito que fueran *“ante todo encaminada a dar seguridad al público del cual la entidad capta su pasivo, y por ende a preservar la estabilidad del sistema financiero”*. Se diferenciaba entre las entidades que pudieran estar en una situación de dificultad leve, las que estuvieran en una situación de dificultad transitoria más grave pero superable y las que estuvieran en una situación de inviabilidad definitiva, diferenciando así entre la actuación temprana, la reestructuración y la resolución de las entidades de crédito. Además, se justificaba la necesidad de inyectar fondos públicos a las entidades en determinadas situaciones de inviabilidad, con el fin de que dichas dificultades pudieran ser superadas por las mismas, siempre guardando *“el necesario equilibrio entre la protección del cliente de la entidad de crédito y la del contribuyente”*.

En definitiva, el Real Decreto-ley 24/2012 estableció un régimen de intervención en las entidades de crédito más completo, reforzando a su vez las potestades de intervención del Banco de España y del FROB como autoridad independiente<sup>1055</sup>.

Tras ello, como consecuencia de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, se aprobó la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Esta norma, siguió la línea de lo aprobado en el Real Decreto-ley 24/2012 al que derogó. Se tuvieron en cuenta para su aprobación, como no podía ser de otro modo, las distintas iniciativas a nivel internacional y europeo que se estaban preparando en la materia, acogiendo de esta forma en su contenido gran parte de lo que algunos años más tarde se aprobaría.

---

<sup>1055</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...” *op. cit.*, p.806.

De este modo –consciente el legislador de que aún se estaba empezando a desarrollar el régimen jurídico en materia de reestructuración a nivel internacional y especialmente europeo al que luego nos tendríamos que adaptar– señalaba en la Exposición de Motivos que *“en el momento en que se avancen los trabajos desarrollados en los foros internacionales y, especialmente, cuando en el ámbito de la Unión Europea se acuerde un texto final de directiva sobre rescate y resolución de entidades de crédito, la presente norma será adaptada a la nueva normativa”*.

Así, la Ley 9/2012 implicó una reforma sustancial del esquema español de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Ello quedaba reflejado en la Exposición de Motivos de la propia norma que señalaba que *“el conjunto de medidas previsto en esta Ley supone un reforzamiento extraordinario y sin precedentes de los mecanismos con que contarán las autoridades públicas españolas de cara al reforzamiento y saneamiento de nuestro sistema financiero, dotándolas de instrumentos eficientes para garantizar el correcto funcionamiento del sector crediticio”*.

Con ello, se estableció un régimen jurídico completo en materia de reestructuración y resolución de entidades de crédito y se llevaron a cabo modificaciones importantes respecto al régimen jurídico del FROB que antes han quedado descritas.

No obstante, como ya preveía la Ley, dos años después –en mayo de 2014– fue aprobada la Directiva 2014/59/UE que introdujo una serie de cambios no previstos en la propuesta de Directiva a la que la Ley 9/2012 pretendió seguir, en el régimen jurídico de la reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Además, en este mismo año fue aprobado el Reglamento (UE) n°806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n°1093/2010. Como hemos tenido ocasión de ver, se crea el Mecanismo Único de Resolución y se establece las normas de los

procedimientos de reestructuración y resolución de entidades de crédito en el marco de la Unión Bancaria.

Estas nuevas normas en materia de intervención dieron como resultado la modificación de la normativa española con el fin de adaptar el régimen jurídico a lo que requerían las normas europeas.

A consecuencia de ello se aprobó la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que vino a derogar la Ley 9/2012, aun cuando mantiene gran parte de su contenido. Ambas ideas se ponen de manifiesto en el Preámbulo de la Ley que señala que *“La comprensión de la estructura y contenido de esta Ley solo puede ser completa si sumamos a los principios descritos anteriormente otras dos circunstancias importantes. Por un lado, la dimensión esencialmente europea de la norma, en cuanto que esta Ley supone la trasposición del Derecho de la Unión Europea sobre la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Y, por otro lado, la continuidad que esta Ley representa respecto a la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, a la que parcialmente deroga”*.

Además, a dicha Ley se le sumó, como norma de desarrollo, el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

Dicho Real Decreto, concluye, por una parte, la trasposición de la citada Directiva y, por otra parte, desarrolla determinados aspectos en de la Ley 11/2015, de 18 de junio, en especial, los de carácter organizativo.

Es preciso señalar, aun cuando como hemos indicado la Ley 11/2015, de 18 de junio, mantiene buena parte de lo establecido en su antecesora, que tanto la citada Ley como su Reglamento de desarrollo introducen también importantes modificaciones en el régimen jurídico en materia de recuperación y resolución de las entidades de crédito. Novedades sustanciales en las que no nos

detendremos en este punto debido a que serán objeto de estudio en otros puntos de esta obra.

En definitiva, la crisis financiera ha hecho que en la historia reciente de nuestro país hayamos vivido importantes cambios normativos hasta llegar a la Ley vigente, que ha tenido que ir adaptándose a la normativa europea con el fin de tener un marco de recuperación y resolución fuerte que garantice el buen funcionamiento del sistema financiero y que dote a las autoridades públicas de suficientes potestades para intervenir en las entidades que así lo requieran por encontrarse en alguna de las situaciones de dificultad previstas en las normas.

En el marco de este complejo entramado, habrá que atender a las características de la entidad en cuestión a fin de conocer el efecto que tendrán las distintas normas sobre la recuperación y la resolución de una entidad en cuestión.

## **2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA**

### **2.1. OBJETO DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES**

El objeto de la regulación en esta materia es el de establecer procedimientos y mecanismos útiles y armonizados para llevar a cabo la recuperación o la resolución de los entes a los que le son de aplicación las normas. Así se desprende de la normativa.

La Directiva 2014/59/UE tiene por objeto establecer normas y procedimientos para la reestructuración y resolución de entidades a fin de que los Estados miembros integren dichas normas en sus ordenamientos jurídicos internos –tal cual las establece la propia Directiva o de forma más amplia y estricta– a fin de contar con un marco regulatorio armonizado y con unos procedimientos armonizados a la hora de hacer frente a una entidad en crisis entre los distintos países que componen la Unión<sup>1056</sup>. Se pone de manifiesto en el Considerando 5º de la propia Directiva que *“se necesita un marco que dote a*

---

<sup>1056</sup> Artículo 1 de la Directiva 2014/59/UE.

*las autoridades de una serie de instrumentos creíbles para intervenir con suficiente antelación y rapidez en una entidad con problemas de solidez o inviable, a fin de garantizar la continuidad de las funciones financieras y económicas esenciales de la entidad, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y financiero”.*

En este sentido, la Ley 11/2015 tiene por objeto regular los procesos de actuación temprana y resolución de diferentes entes. Además, la normativa española establece el régimen jurídico del FROB como autoridad nacional competente en materia de resolución<sup>1057</sup>.

El Reglamento (UE) nº806/2014 tiene por objeto el establecimiento de normas y procedimientos uniformes para la resolución de los entes que se encuentran bajo el marco de actuación del Mecanismo Único de Resolución. Además, como hemos tenido ocasión de estudiar en el Capítulo III de esta obra, establece el marco de dicho Mecanismo, regulando el régimen jurídico y funcionamiento del mismo y creando un Fondo Único de Resolución<sup>1058</sup>.

En definitiva, como hemos dicho, el objeto de regular estos procedimientos a nivel europeo y estatal es establecer procesos de reestructuración y resolución de determinados entes a fin de garantizar que dichos procedimientos se lleven a cabo de forma armonizada y bien estructurada de modo que una situación de crisis en una entidad no pueda afectar al resto del sistema financiero de forma negativa. Es decir, establecer los procedimientos necesarios al objeto de que no se repita una situación como la vivida en la crisis y así dotar de estabilidad y seguridad al sistema financiero. Asimismo, como hemos tenido ocasión de ver, se regula el régimen jurídico de las distintas autoridades que tendrán competencia en materia de resolución.

## **2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS DISTINTAS NORMAS SOBRE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN**

---

<sup>1057</sup> Artículo 1 de la Ley 11/2015.

<sup>1058</sup> Artículo 1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

El artículo 1 de la Directiva 2014/59/UE establece que la norma será de aplicación a las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en la Unión Europea; las entidades financieras establecidas en la Unión que sean filiales de una entidad de crédito o una empresa de servicio de inversión o de sociedades financieras de cartera, sociedades financieras mixta de cartera, sociedades mixta de cartera, sociedades financieras matrices de un Estado miembro, sociedades financieras de cartera matrices de la unión sociedades financieras mixtas de cartera matrices de un Estado miembro y sociedades financieras mixta de cartera matrices de la Unión que estén reguladas por la supervisión consolidada de empresa matriz conforme a lo establecido en los artículos 6 a 17 del Reglamento (UE) 575/2013; las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera y las sociedades mixtas de cartera que estén establecidas en la Unión; las sociedades financieras de cartera matrices de un Estado miembro, las sociedades financieras de cartera matrices de la Unión, las sociedades financieras mixtas de cartera matrices de un estado miembro y las sociedades financieras mixtas de cartera matrices de la Unión; las sucursales de entidades que estén establecidas o situadas fuera de la Unión *“si el reconocimiento y la aplicación a una sucursal de procedimientos de resolución de terceros países pudiera poner en peligro la estabilidad financiera de la Unión, o cuando los depositantes de la Unión no recibieran un trato igualitario en comparación con los depositantes de terceros países”*<sup>1059</sup>.

Siguiendo lo dispuesto en la Directiva sobre reestructuración y resolución, el artículo 1.2 de la Ley 11/2015 establece que la misma será de aplicación a las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España; las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de una entidad de crédito o una empresa de servicios de inversión, o de las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera y las sociedades mixtas de cartera, establecidas en España o de las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera matrices de otros Estados

---

<sup>1059</sup> Considerando 102º de la Directiva 2014/59/UE.

miembros de la Unión Europea cuya supervisión en base consolidada corresponda a alguno de los supervisores competentes, que estén reguladas por la supervisión consolidada de la empresa matriz, de conformidad con los artículos 6 a 17 del Reglamento (UE) n.º 575/2013. Además también se aplicará a las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera y las sociedades mixtas de cartera, establecidas en España; las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera matrices de otros Estados miembros de la Unión Europea cuya supervisión en base consolidada corresponda a alguno de los supervisores competentes; y a las sucursales de entidades de crédito o empresas de servicios de inversión que estén establecidas fuera de la Unión Europea, de conformidad con las condiciones específicas establecidas en la propia Ley.

Como se puede observar, la Ley 11/2015 amplía su ámbito de aplicación a otro tipo de entidades distintas a las de crédito. Esto es una novedad respecto a su antecesora –la Ley 9/2012– que era aplicable únicamente a las entidades de crédito, incluyendo en el ámbito subjetivo de la Ley –siguiendo lo establecido en la Directiva– a las empresas de servicios de inversión.

En este sentido, sin llevar a cabo un análisis exhaustivo que excedería del objetivo de estudio de esta tesis, cabe indicar que, será posible la resolución de las entidades financieras establecidas en España, filiales de las entidades o empresas contempladas en la normativa, cuando las condiciones y circunstancias que deben concurrir para que se pueda abrir el procedimiento de resolución, se den tanto en la entidad financiera como en la entidad matriz sujeta a supervisión consolidada.

Por otra parte, respecto a las sociedades financieras de cartera, las sociedades mixtas financieras de cartera y las sociedades mixtas de cartera, establecidas en España o las sociedades financieras de cartera o mixtas de cartera matrices de otros Estados miembros de la Unión Europea, se llevará a cabo la resolución cuando las condiciones se den tanto en la sociedad como en una de sus filiales que sea una entidad, o en el caso de que esta filial no esté establecida en la Unión Europea, cuando el Estado en el que se encuentren

determine que se dan las condiciones para la resolución de acuerdo con su legislación.

A este respecto, establece la ley que, aun cuando las sociedades a las que ahora nos referimos no cumplan con los requisitos de resolución, el FROB podrá acordar aplicar medidas de resolución siempre que una de sus filiales cumpla los requisitos de resolución y además, su inviabilidad suponga una amenaza para la entidad o para el grupo en su conjunto y que la legislación concursal determine que deberá ser tratado de manera conjunta y que la medida de resolución sea necesaria en relación con la sociedad para la resolución de las filiales que sean entidades o para el grupo en su conjunto.

Por último, el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) nº806/2014 está vinculado al ámbito de aplicación del Reglamento (UE) nº1024/2013, ya que con el Reglamento se persigue armonizar los procedimientos de resolución para las entidades supervisadas por el Mecanismo Único de Resolución<sup>1060</sup>. De conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento (UE) nº806/2014, éste se aplicará a las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes. Además, quedan incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento las empresas matrices, las empresas de servicios de inversión y las entidades financieras establecidas en un Estado miembro participante cuando estén incluidas en el ámbito de la supervisión en base consolidada del Banco Central Europeo. La razón por la que quedan incluidos este tipo de entes viene reflejada en el propio Reglamento el cual señala que *“aunque este [el Banco Central Europeo] no supervisará estas entidades de manera individual, será el único organismo supervisor con una percepción global del riesgo al que esté expuesto un grupo e, indirectamente, cada uno de sus miembros. Excluir del ámbito de aplicación del MUR a entes sujetos a la supervisión consolidada del BCE haría imposible planificar la resolución de grupos y adoptar las estrategias correspondientes, lo que reduciría considerablemente la eficacia de cualesquiera decisiones de resolución”*<sup>1061</sup>.

---

<sup>1060</sup> Considerando 15º del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1061</sup> Considerando 22º del Reglamento (UE) nº806/2014.

Una vez conocido el ámbito de aplicación de las distintas normas, cabe concluir que para la resolución de las entidades de crédito en España será de aplicación el Reglamento europeo –de forma directa– para las entidades que estén supervisadas por el Mecanismo Único de Resolución, así como la Ley 11/2015 y el Real Decreto 1012/2015 que trasponen la Directiva 2014/59/UE al ordenamiento jurídico español. De este modo, el Reglamento (UE) nº806/2014 establece las bases de la resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución y la normativa estatal traspone lo dispuesto en la Directiva 2014/59/UE e instrumentaliza lo establecido en el Reglamento (UE) nº806/2014 para una efectiva resolución de una entidad que esté sujeta a la supervisión directa del Banco Central Europeo en el Mecanismo Único de Supervisión. Es decir, se aplicará la normativa española sin perjuicio de la aplicación directa que tiene también el Reglamento europeo.

Para el resto de las entidades será de aplicación directa la Ley 11/2015 y el Real Decreto 1012/2015.

Por último, cabe indicar que, aunque la normativa será de aplicación a entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, nos centraremos en las primeras al ser el objeto de estudio de esta obra.

### **3. DISTINCIÓN DE LAS FASES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO. SEPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCURSAL**

El proceso de recuperación y resolución de una entidad se divide en distintas fases. Entre las distintas fases a las que ahora nos referimos la normativa en esta materia regula desde los procedimientos de recuperación o resolución de entidades que ya se encuentren en una situación de crisis hasta fases en un momento previo a cualquier situación de crisis en una entidad, en la que se lleva a cabo una planificación de la recuperación o la resolución por si fueran necesarias en un futuro.

Por tanto, es preciso detenernos en las distintas fases o estados en los que se puede encontrar una entidad, las modificaciones introducidas en la Ley 11/2015 tras la trasposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2014/59/UE;

así como analizar la necesidad de crear un procedimiento específico distinto al mecanismo de liquidación ordinario. En cada una de estas fases se prevé una mayor o menor intervención sobre las entidades, lo que se traduce en una graduación en el uso de las potestades públicas por parte de las autoridades competentes<sup>1062</sup>.

### **3.1. ESTADOS EN LOS QUE SE PUEDEN ENCONTRAR LAS ENTIDADES DE CRÉDITO A LA LUZ DE LOS MECANISMOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN**

Una de las principales novedades que incluye la Ley 11/2015 de recuperación y resolución –en relación con la Ley 9/2012– es la modificación de la estructura de los estados en los que se pueden encontrar las entidades de crédito a las que son de aplicación dicha Ley. Ello se produce como resultado de la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva europea sobre reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Nos parece preciso, por tanto, llevar a cabo ahora un análisis de las diferencias que encontramos entre el régimen establecido por la Ley de 2012 y las modificaciones introducidas por la Ley 11/2015 en relación con los diferentes estados o fases en los que se puede encontrar una entidad de crédito.

Como ya señalaba CARRILLO DONAIRE<sup>1063</sup> respecto a la clasificación en distintas fases que llevaba a cabo la Ley 9/2012, lo que se preveía en la anterior normativa eran los distintos grados de intervención sobre las entidades a distinta velocidad, en función de la gravedad de la situación en la que se encontrara la entidad intervenida, lo cual, ha quedado reforzado con la nueva normativa tras la trasposición de la Directiva 2014/59/UE a nuestro ordenamiento jurídico.

---

<sup>1062</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Análisis de urgencia de las modalidades de intervención de empresas en el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto de reestructuración y resolución de entidades de crédito”, en PIÑAR MAÑAS, J.L. (Coord.), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo, Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2012, p. 539.

<sup>1063</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p.803.

Cabe recordar que la Ley 9/2012 abordaba tres posibles estados en los que se podían encontrar las entidades de crédito, dividiéndolas en actuación temprana (para entidades que se encontraban en una situación de dificultad leve), reestructuración (para entidades con dificultades transitorias que podían volver a la normalidad, a través principalmente de fondos públicos) y resolución (para entidades que atravesaban una situación de inviabilidad).

Tras la aprobación de la Ley 11/2015 –con el fin de adaptar nuestra normativa al Derecho europeo– dichas categorías han sufrido alteraciones.

Por un lado, y como veremos con mayor profundidad más adelante, la llamada “fase de reestructuración” que enunciaba la Ley 9/2012 deja de regularse en un apartado específico de la Ley, quedando integrada en la resolución. Por otro lado, aparece una fase preventiva de actuación temprana y resolución.

Cabría, por tanto, realizar una distinción en tres fases tras la nueva ley:

- la fase preventiva
- la fase de actuación temprana
- la fase de resolución.

En este sentido, entendemos la fase preventiva como una fase en la que, aun cuando la entidad se encuentra en un estado de normalidad y no presenta dificultades, aparecen una serie de obligaciones para éstas y se dota a las autoridades competentes de una serie de competencias de vigilancia y verificación. Es decir, las entidades tienen una serie de obligaciones y las autoridades una serie de potestades que se ordenan en un conjunto de medidas aplicables con carácter previo a que surja cualquier deterioro en la entidad. Contempla el legislador dos mecanismos de prevención; por una parte, la que corresponde a la fase preventiva de la actuación temprana y por otra, la que corresponde a la fase preventiva de la resolución, las cuales serán estudiadas con mayor detalle más adelante.

Por otra parte, entendemos la fase de actuación temprana –como ya lo hiciera la Ley 9/2012– como el procedimiento a seguir en el caso de que una

entidad se encuentre en un estado de deterioro o dificultad, pero con posibilidad de volver a una situación de normalidad por sus propios medios aplicando las medidas pertinentes contempladas por la normativa.

Por último, como ya hemos indicado, nos encontramos con la fase de resolución propiamente dicha –sin incluir aquí por tanto la fase de resolución preventiva, entendida dentro de las medidas preventivas que pudieran aplicarse a una entidad antes de encontrarse en una situación de dificultad o inviabilidad– en la cual se regulan las medidas a adoptar en el caso de que una entidad se presente inviable o haya previsión razonable de que pueda darse dicha situación. Para ello el legislador contempla los procedimientos y medidas con la finalidad de gestionar la resolución ordenada de la entidad, con el fin de preservar la estabilidad del sistema financiero.

Estas divergencias en la estructuración respecto a la Ley anterior, como veremos a continuación, han implicado a su vez una modificación en las medidas a adoptar y en las competencias de las autoridades correspondientes, según el procedimiento aplicable a la entidad en cada una de las fases que aquí se estudian.

Por otra parte, cabe indicar que las fases enunciadas por la Ley no son correlativas. Es decir, en función de la gravedad de la situación en la que se encuentre la entidad objeto de alguno de los procedimientos que la Ley regula y dependiendo del momento en el que dicha situación de dificultad se detecte, se tomarán distintas soluciones. Cabe señalar que, aun cuando la Ley contempla dos procedimientos distintos –de actuación temprana y de resolución– no tendrán que aplicarse ambos procedimientos sucesivamente. Es decir, no será necesario que a una entidad en crisis se le apliquen las medidas previstas para la actuación temprana antes de entrar en un proceso de resolución, así como tampoco todas las entidades que presenten dificultades y a las que le sean aplicables las medidas previstas en el articulado de la Ley respecto a la actuación temprana acabarán entrando en un proceso de resolución con el fin de reestructurar o liquidar la entidad que corresponda. Es por ello que, dependiendo de las circunstancias, corresponderá a la autoridad competente determinar qué medidas se le aplicará a cada entidad, según el momento y el nivel de gravedad

de la situación en la que se encuentre. Esto produce inseguridad jurídica, dado que el límite de los umbrales establecidos para aplicar una solución u otra a una entidad que presente dificultades es muy fino, por lo que la potestad de las autoridades competentes para abrir el procedimiento de actuación temprana o de resolución es muy amplio y dependerán de una valoración discrecional por parte de las mismas<sup>1064</sup>.

### **3.2. SEPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCURSAL: LA NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO**

La crisis vivida a partir del año 2008 puso de manifiesto la falta de idoneidad del procedimiento concursal respecto a las quiebras de entidades financieras y, por tanto, la necesidad de regular la gestión de una posible crisis bancaria mediante un procedimiento distinto al procedimiento concursal ordinario<sup>1065</sup>.

CANDELARIO MACÍAS señala que el derecho concursal no siempre es el adecuado para resolver todas las dificultades que pudieran darse en determinadas empresas, por lo que para estos casos se hace necesario introducir otros mecanismos con la finalidad de superar dichas situaciones, teniendo la intervención estatal un papel protagonista<sup>1066</sup>.

Como vimos, no contábamos con instrumentos adecuados para hacer frente a las dificultades que presentaban las entidades de crédito en el momento en que la crisis irrumpió en la economía nacional, europea y global. Debemos partir de la idea del papel fundamental que guarda la actividad de las entidades

---

<sup>1064</sup> FERNÁNDEZ TORRES, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito a la luz de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Primera aproximación”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil 2015/95*, Universidad Complutense, Madrid, 2015, pp. 21-23.

<sup>1065</sup> En este contexto, debemos apuntar que el objetivo del procedimiento concursal ordinario se asienta en la protección de los intereses particulares de los accionistas y acreedores; dejando a un lado los intereses que por razón del interés general han de protegerse, sin contemplar por tanto la normativa concursal, la protección de la estabilidad financiera, los depositantes y la continuidad de las funciones esenciales de la entidad en crisis, para preservar en todo caso la estabilidad del sistema financiero.

<sup>1066</sup> CANDELARIO MACÍAS, M. I., “Procedimientos paraconcursoales: ¿regulación administrativa o judicial de los concursos?”, *Revista de Estudios Jurídicos UNESP*, nº20, 2010, p.56.

de crédito dentro de la economía y la especial naturaleza de este tipo de entidades, por lo que, parece lógico que se busque un procedimiento especial para la resolución de este tipo de empresa.

GÓMEZ DE MIGUEL pone de manifiesto que *“permitir la liquidación ordinaria de las entidades bancarias hace inviables muchos de los objetivos de interés público que suelen estar en juego cuando un banco fracasa, y puede poner en riesgo al sistema”*<sup>1067</sup>.

En este sentido RODRÍGUEZ PELLITERO señala que *“la importancia de muchas de las funciones que prestan [las entidades de crédito], y por ello la de preservar su continuidad, el elevado nivel de interconexión de sus actividades unido al carácter esencial que la confianza tiene en esta área de actividad, hace que las situaciones individuales de dificultad sean propensas al contagio al sistema. Lo anterior, unido a la peculiaridad de su negocio, que tiene al dinero como objeto propio y no como medio de pago, hacen que la respuesta que dispensa la normativa tradicional sobre insolvencias, sea, a todas luces, insuficiente”*<sup>1068</sup>.

Tras lo expuesto queda claro que el mecanismo de liquidación concursal de empresas no es suficiente o no es siempre útil para solventar las dificultades que puedan surgir en el seno de las entidades de crédito<sup>1069</sup>.

---

<sup>1067</sup> GÓMEZ DE MIGUEL, J.M., “Ante los bancos en crisis: ¿continuidad o liquidación? o ¿cómo asegurar los intereses públicos?”, en ORTEGA FERNÁNDEZ, R. (Coord.), *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº42, 2011, p. 20.

<sup>1068</sup> Señala el autor que *“las razones que hacen de los procedimientos de insolvencia respuesta inapropiada para una entidad bancaria tienen que ver: 1) con el momento de su inicio; 2) con su vocación de resolver la situación de una entidad concreta; 3) con su orientación a resolver problemas en los que únicamente concurren intereses privados de acreedores y deudores; y 4) con la complejidad de su tramitación (plazos y participación de los diferentes sujetos afectados)”*.

RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “Resolución de crisis bancaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M. (Dirs.), *Derecho de la regulación Económica. Vol. X. Sistema Bancario*. Iustel, Madrid, 2013, pp. 829 y 832.

<sup>1069</sup> En este sentido señala JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ que *“la experiencia enseña que los mecanismos concursales ordinarios, y en última instancia la liquidación de la empresa, se aplican mal a las entidades de crédito, si es que acaso se aplican; y cuando así sucede, las consecuencias pueden ser cataclísmicas”*. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. *Regulación Bancaria y Crisis Financieras*, Atelier, Barcelona, 2013, p.77.

Esta situación se ponía de manifiesto por parte del legislador en la Ley 9/2012<sup>1070</sup> y, del mismo modo, lo prevé la actual norma de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión en el Preámbulo, partiendo de un principio básico por el que se entiende que *“los tradicionales procedimientos concursales, llevados a cabo en vía judicial, no son, en muchos casos, útiles para llevar a cabo la reestructuración o cierre de una entidad financiera inviable”*. Como hemos anunciado, las entidades de crédito tienen unas características especiales y juegan un papel fundamental para la estabilidad del sistema financiero. Así lo pone de la propia Ley 11/2015, recalcando que *“dado su tamaño, la complejidad y singularidad de sus fuentes de financiación, que incluye depósitos legalmente garantizados, y su interconexión con otras entidades, la liquidación ordinaria de una entidad financiera difícilmente podría evitar daños irreparables al sistema financiero y a la economía de un país”*. Pone de manifiesto la necesidad de crear un procedimiento administrativo especial, completo, riguroso y flexible al mismo tiempo que permita intervenir a una entidad, a fin de conservar sus funciones esenciales<sup>1071</sup>, minimizar el impacto de la inviabilidad en el sistema económico y

---

<sup>1070</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 9/2012, se podía encontrar esta idea afirmando que *“las entidades de crédito tienen un papel clave en la economía”*, y tal como sigue, dicho papel fundamental *“sumado a la complejidad del sistema financiero y al hecho de que algunas entidades individualmente consideradas tienen importancia sistémica debido a su tamaño y a las relaciones que mantienen dentro del sector, exige contar con procedimientos eficaces y flexibles, que permitan garantizar la estabilidad del sistema financiero, con el menos coste posible para el conjunto de la sociedad”*. En este mismo sentido se pronuncia, la Directiva 2014/59/UE, haciendo alusión en la Exposición de motivos a la idea de que *“la crisis financiera ha puesto de manifiesto que los procedimientos generales en materia de insolvencia no son siempre apropiados para las entidades, dado que no siempre garantizan una celeridad suficiente en la intervención, ni una continuidad de las funciones esenciales de las entidades, ni la preservación de la estabilidad financiera”*.

<sup>1071</sup> Establece la Directiva 2014/59/UE en el artículo 2.1.35) que se entenderán por *“funciones esenciales”* aquellas *“actividades, servicios u operaciones cuyo cese podría, en uno o más Estados miembros, dar lugar a una perturbación de servicios esenciales para la economía real o de la estabilidad financiera, debido al tamaño, cuota de mercado, conexiones internas o externas, complejidad o actividad transfronteriza de la entidad o grupo, atendiendo especialmente a la sustituibilidad de dichas actividades, servicios u operaciones”*. Asimismo, prevé el artículo 2.2 que de conformidad con el artículo 115 de la Directiva, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados al objeto de especificar los criterios de determinación de las actividades, servicios y operaciones previstos en dicha definición a efectos de determinar las *“funciones esenciales”*. Por otra parte, la el artículo 22.5 de la Ley 10/2014 establece que *“se entenderá que una función o servicio es esencial para el ejercicio de la actividad de una entidad de crédito si una deficiencia o anomalía en su ejecución puede, bien afectar de*

en los recursos público y preservar la estabilidad financiera. Todo ello por razones de interés público.

En este sentido, la propia Ley 11/2015 distingue en el Preámbulo entre la liquidación y la resolución, entendiendo la liquidación como la finalización de la actividad por parte de la entidad mediante un proceso judicial ordinario y la resolución como un proceso especial, de carácter administrativo, mediante el cual se gestiona la situación de crisis en la que se pueda encontrar una entidad que no sea posible llevarla a cabo por el procedimiento concursal ordinario. Como hemos indicado con anterioridad, en aras a lo que establece la Ley, que la liquidación de las entidades que por su reducido tamaño y complejidad no pongan en peligro la estabilidad financiera, podrá llevarse a cabo mediante el procedimiento concursal. Por lo que, no descarta el procedimiento concursal ordinario, siempre y cuando se proteja la estabilidad financiera y no se ponga en peligro el interés público ni los objetivos que pretende conseguir la regulación en esta materia.

Al respecto, la Directiva 2014/59/UE recoge que la crisis financiera ha puesto de manifiesto que los procedimientos generales en materia de insolvencia no son siempre apropiados para las entidades, debido a que no siempre garantizan una celeridad suficiente en la intervención, ni una continuidad de las funciones esenciales de las entidades, ni la preservación de la estabilidad financiera<sup>1072</sup>. Así, pone de manifiesto que una entidad inviable en principio debe ser liquidada mediante procedimientos de liquidación ordinarios, no obstante, *“una liquidación realizada conforme a estos procedimientos puede poner en peligro la estabilidad financiera, interrumpir la prestación de funciones esenciales y afectar a la protección de los depositantes. En este caso, es muy probable que exista un interés público a poner una entidad en procedimiento de resolución y a*

---

*modo considerable a la capacidad de la entidad de crédito para cumplir permanentemente las condiciones y obligaciones que se derivan de su autorización y del régimen establecido en la Ley 10/2014, de 26 de junio, bien afectar a sus rendimientos financieros, a su solvencia o a la continuidad de su actividad”.* Los planes de recuperación deberán determinar las funciones esenciales para la entidad en cuestión de acuerdo con lo previsto en el Anexo Sección A de la Directiva 2014/59/UE y el Anexo I del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1072</sup> Considerando 4º de la Directiva 2014/59/UE.

*aplicar instrumentos de resolución en lugar de recurrir a un procedimiento ordinario de insolvencia*<sup>1073</sup>.

Asimismo, el Reglamento nº806/2014 recoge que la liquidación de una entidad en una situación de crisis grave mediante un procedimiento de insolvencia ordinario puede poner en peligro la estabilidad del sistema financiero, interrumpir la prestación de los servicios básicos y afectar a la protección de los depositantes, por lo que se hace necesario contar con un procedimiento especial<sup>1074</sup>.

Como vemos, a lo largo de estos años se ha llevado a cabo un esfuerzo por parte del legislador a fin de crear mecanismos paraconcursales<sup>1075</sup> favorables a la resolución de entidades en crisis. Dichos procedimientos han cobrado especial relevancia en la actualidad y han ido reforzándose durante los últimos años hasta llegar al momento actual, en el que la previsión de la resolubilidad de dichas entidades es un objetivo prioritario tanto a nivel europeo como para el legislador nacional. Con ello se pretende evitar futuras crisis como la que se presentó hace unos años, así como atenuar sus efectos negativos. Por ello, se adoptan acciones y medidas para que pueda darse una resolución ordenada de las entidades en dificultades o puedan volver a un estado de normalidad, sin que dichas dificultades sean un peligro para la estabilidad financiera.

Se trata de evitar el procedimiento concursal ordinario –cuando sea necesario y lo prevea la normativa– por razones de interés público y a fin de

---

<sup>1073</sup> Considerando 45º de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1074</sup> Considerando 58º del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1075</sup> ROJO FERNÁNDEZ-RÍOS señala que *“el Derecho paraconcursal se caracteriza bien por la especialidad, en cuanto que se ha desarrollado en sectores económicos especiales, precisamente, en aquellos en los que el ordenamiento jurídico determina potestades de vigilancia y control, bien por la excepcionalidad, al aplicarse a empresas o grupos de empresas que por razones de dimensión o de complejidad hacían entrar en juego el criterio político de oportunidad. Aunque con frecuencia se presentan formalmente como soluciones preconcursales, las medidas administrativas y asimiladas de intervención y saneamiento de empresas en crisis constituyen en realidad, soluciones alternativas a las típicamente concursales. Por lo general, a través de ellas no se trata de evitar la crisis, sino sencillamente eliminarla o, en otro caso, paliar sus negativos efectos”*. ROJO FERNÁNDEZ-RÍOS, A. “Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº29, 1988, p. 144.

preservar de estabilidad financiera y garantizar el buen funcionamiento del mercado.

No obstante, como se desprende de la propia normativa –tanto europea como estatal– las normas de recuperación y resolución no vienen a sustituir en todo caso a los procesos de liquidación ordinaria para las entidades de crédito. Es decir, la normativa no elimina la posibilidad de que se liquide una entidad mediante un procedimiento de liquidación ordinario.

Si por determinadas circunstancias –ya sea por su menor complejidad o tamaño– es posible llevar a cabo la liquidación de la entidad conforme a lo establecido en la Ley Concursal –o en el marco del procedimiento de insolvencia ordinario pertinente en otro estado miembro– sin que dicho procedimiento afecte al interés público y a la estabilidad del sistema financiero, no será necesario que las autoridades competentes lleven a cabo las medidas previstas en la normativa de recuperación y resolución, pudiendo así optar por el procedimiento concursal ordinario.

No obstante, dada la interconexión de las entidades a las que afecta dicha normativa, y la agilidad y rapidez con la que se deben llevar a cabo dichas actuaciones de recuperación y resolución con el fin de evitar un contagio que desestabilice el sistema financiero y con el objetivo de que no se dé una “falta de confianza” mediante la cual los depositantes puedan retirar el dinero en masa, aun cuando el procedimiento regulado en la Ley 11/2015, en la Directiva 2014/59/UE y en el Reglamento (UE) nº806/2014, sería el procedimiento especial, será el más indicado y ha sido el utilizado hasta ahora respecto a las entidades en dificultades, dado que el proceso concursal, es más lento y costoso y no garantizaría los objetivos que se persiguen con esta regulación especial<sup>1076</sup>.

Se aplica por tanto un procedimiento especial de carácter administrativo que desplaza el procedimiento concursal ordinario, tal y como se desprende de la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 11/2015, el cual contempla *que “desde la apertura de los procesos de actuación temprana o resolución, los*

---

<sup>1076</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Una última amenaza al estado de derecho: la normalización del estado de excepción en la intervención de las entidades de crédito”, *El Cronista Social y Democrático de Derecho*, nº32, noviembre, 2012, pp. 72-82.

*jueces no podrán admitir las solicitudes de concurso de una entidad*”, impidiendo a las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley presentar la declaración de concurso voluntario sin que estas hayan comunicado al supervisor competente dicha situación y sin que el supervisor competente y el FROB decidan si van a abrir un proceso de actuación temprana o de resolución de la entidad. De esta forma, se prevé en la Disposición adicional decimoquinta que *“si se hubiera solicitado el concurso necesario de una entidad, el órgano judicial competente, suspendiendo la tramitación de la solicitud, lo notificará al supervisor competente y al FROB para que en el plazo de siete días le comuniquen si, en el ejercicio de las competencias previstas en la Ley, van a abrir un proceso de actuación temprana o de resolución de la entidad”*. Por tanto, como vemos, aun cuando se establece como una alternativa al proceso concursal y no como un procedimiento excluyente del procedimiento ordinario, corresponderá a las autoridades competentes previstas en la Ley decidir si se hará efectiva la recuperación o la resolución de la entidad conforme al procedimiento previsto en la Ley 11/2015 o, en el caso de no afectar a los objetivos que pretende preservar dicha Ley, se llevará a cabo la liquidación mediante lo establecido en el derecho concursal.

#### **4. FASE PREVENTIVA O PREPARATORIA**

##### **4.1. LA IMPORTANCIA DE LA FASE PREVENTIVA: DE LA RESOLUCIÓN A LA RESOLUBILIDAD<sup>1077</sup>**

Como hemos indicado anteriormente, la crisis financiera hizo evidente la fragilidad que presentaban los sistemas de resolución bancaria y la inadecuación de medidas en nuestro ordenamiento jurídico para poder hacer frente a dicha resolución sin que se produjera una grave alteración en la estabilidad financiera. Aun cuando muchos de estos problemas o debilidades, respecto a la falta de instrumentos adecuados para enfrentar las situaciones de insolvencia de estas

---

<sup>1077</sup> Se toma como título para este epígrafe el trabajo de CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M., “Crisis bancarias: de la resolución a la resolubilidad”, *Conectando con el cambio de modelo de negocio*, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), Madrid, 2014, pp. 15-21. Como ya aclaramos, el término resolubilidad no está recogido en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, pero es el término que se utiliza en la normativa y el término utilizado por la doctrina a fin de referirse a la evaluación posibilidad de resolución de una entidad.

entidades, fueron superándose tras la aprobación de la Ley 9/2012 en nuestro país, se hacía evidente aún que la experiencia en estos años puso de manifiesto la necesidad e importancia de articular de una manera más detallada una fase preparatoria o preventiva dentro del sistema de recuperación y resolución bancaria, que no se contemplaba en su antecesora<sup>1078</sup>.

En efecto, tras la aprobación de las actuales normas en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito se refuerzan y mejoran los mecanismos preventivos, dando lugar a que, tanto las entidades como las autoridades competentes, lleven a cabo un trabajo anticipatorio a las dificultades que pueda presentar una entidad. Gran parte de la reforma en esta materia se centra en la prevención de la crisis y la preparación de la gestión de las mismas, lo cual, se ha convertido en un factor trascendental para lograr la estabilidad financiera y evitar la aparición de futuras crisis como la que asoló hace unos años a la economía a nivel mundial.

En palabras de DELGADO ALFARO, *“gran parte del éxito de un modelo de resolución y en general de la regulación financiera se encuentra en esta fase. Los elementos prudenciales y supervisores son esenciales para la estabilidad financiera”*<sup>1079</sup>.

La aplicación de medidas preventivas con carácter general y al margen de la salubridad financiera de una entidad muestra bien a las claras el incremento del peso del principio de precaución en esta materia, en la que también se verifica un aumento de la desconfianza, o de los niveles de riesgo –según quiera verse– que presenta el sector respecto de los intereses públicos en juego.

La fase preparatoria de la resolución pretende garantizar la resolubilidad de las entidades, planificando como se ejecutaría la resolución en el caso de ser necesaria, a fin de eliminar los obstáculos que pudieran surgir<sup>1080</sup>.

---

<sup>1078</sup> Párrafo 9 de la Exposición de motivos de la Ley 11/2015.

<sup>1079</sup> DELGADO ALFARO, M., “La Directiva Europea de Recuperación y Resolución de Entidades Bancarias”, en MARTÍNEZ-PARDO R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº51, 2013, p. 74.

<sup>1080</sup> CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M., “Crisis bancarias: de la resolución...”, *op. cit.*, p.15.

La fase de prevención aparece en nuestro ordenamiento, y toma gran relevancia, tras la aprobación y trasposición de la Directiva 2014/59/UE a través de la Ley 11/2015, dado que, como ya hemos indicado, no estaba contemplada en la Ley 9/2012.

La Directiva 2014/59/UE señala la importancia de las competencias con las que deben contar las autoridades de supervisión y resolución para imponer medidas preparatorias y de prevención, con el fin de poder acatar una crisis en una entidad de una manera rápida y eficaz<sup>1081</sup>. Asimismo, la Directiva de 2014 hace énfasis en la importancia de esta fase preventiva incidiendo en que es “esencial” que las entidades realicen un plan de reestructuración en el que se incluyan las medidas necesarias para devolver a la entidad a una situación de estabilidad en el caso de que se produjera un deterioro de la misma<sup>1082</sup>, y, al hilo de esta idea, vemos como el legislador europeo, entiende que *“la planificación es un componente esencial de una resolución eficaz”*<sup>1083</sup>.

Por tanto, de acuerdo con las ideas que subyacen tanto de la Directiva 2014/59/UE como de la Ley 11/2015, podemos decir que la prevención es un factor primordial para evitar y gestionar las dificultades en las que pueda llegar a encontrarse una entidad, a fin de que esta hipotética situación no afecte a la estabilidad del sector financiero. Esto misma idea se desprendía de la Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, la cual señalaba que con la prevención se pretende *“eliminar la posibilidad de quiebras desordenadas que pudieran provocar inestabilidad financiera, aunque no la supresión de la quiebra en sí”*<sup>1084</sup>.

Comienza entonces como decimos, con la aprobación de la Directiva y su trasposición a nuestro ordenamiento, un trabajo importantísimo respecto a la resolubilidad de las entidades. Es decir, además de la resolución –que ya se

---

<sup>1081</sup> Considerando 19º de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1082</sup> Considerando 21º de la Directiva 2014/59/UE

<sup>1083</sup> Considerando 25º de la Directiva 2014/59/UE

<sup>1084</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010

venía contemplando anteriormente– la nueva normativa hace hincapié en la importancia del trabajo previo a la crisis de una entidad, con el fin de garantizar la estabilidad financiera en su mayor medida.

El sentido de la fase preventiva es el de incorporar a la actividad de las entidades la *“reflexión continuada sobre su resolubilidad, es decir, que al margen de cualquier dificultad operativa, sus gestores dediquen esfuerzos y atención a garantizar que si la entidad tuviera que ser resuelta en un momento determinado, su estructura o forma de funcionamiento permitiría realizar la resolución sin poner en riesgo la estabilidad financiera, la economía y, muy especialmente, los depósitos y el dinero público”*<sup>1085</sup>.

Como vemos, la nueva normativa establece la obligación a las entidades en cuestión de efectuar una serie de medidas de carácter preventivo. Asimismo, dota a las autoridades competentes de una serie de facultades para que puedan llevar a cabo un trabajo previo a una situación de crisis sobre dichas entidades.

Estas medidas preventivas a las que nos referimos son la elaboración y actualización de un plan de recuperación y resolución, respectivamente, que analizaremos seguidamente.

Como se ha puesto de manifiesto, el objetivo principal de dicha fase preparatoria o preventiva es el de potenciar la preparación de las autoridades y las entidades ante situaciones de crisis que pudieran darse, sin necesidad de que éstas se estén produciendo, así como permitir que todas las entidades lleguen a ser resolubles, garantizando la seguridad del sistema financiero. Es decir, lo que se pretende con la elaboración de los planes de recuperación y resolución es que las entidades que no se encuentran en ningún momento crítico o de dificultad, trabajen –junto a las autoridades competentes– en garantizar que si llegaran a una situación de crisis sean resolubles, eliminando desde un momento previo a esta situación los obstáculos o dificultades que pudieran surgir.

---

<sup>1085</sup> Preámbulo de la Ley 11/2015.

Este nuevo paradigma ha planteado un gran reto en la actualidad. Por un lado, para las autoridades de supervisión y resolución plantea el reto de coordinarse y trabajar en favor de la resolubilidad de entidades sobre las que, en un principio, no se prevé que vayan a entrar en situación de crisis o dificultad. Por otro lado, también plantea un reto importante a las entidades dado que, aun cuando estén perfectamente sanas y no se encuentren en una situación de crisis o de previsión de dificultades a corto plazo, esta fase preventiva que nace en el nuevo marco legal ante el que nos encontramos establece una serie de obligaciones para dichas entidades y dota de serie de potestades para las autoridades, aun cuando, como venimos indicando, la entidad en cuestión no se encuentre en situación de riesgo.

## **4.2. PLANES DE RECUPERACIÓN**

### **4.2.1. La obligatoriedad de elaborar un plan de recuperación como novedad en la Ley 11/2015: su naturaleza y finalidad como plan de contingencia**

Como ya hemos apuntado, una de las principales novedades que presenta la Ley 11/2015 respecto de su antecesora, siguiendo lo establecido en la Directiva 2014/59/UE<sup>1086</sup>, es la obligatoriedad –por parte de las entidades que se encuentran en una fase de normalidad o estabilidad– de elaborar planes de recuperación como medida preventiva a las dificultades que puedan presentarse en un momento posterior en una entidad.

La figura del plan de recuperación nace con la idea de garantizar la resolubilidad de las entidades, para que llegados a un punto donde la entidad presente dificultades o sea inviable se lleven a cabo las medidas necesarias de la manera más rápida, para garantizar así una resolución ordenada de la misma en el caso de que fuera necesario.

Como hemos señalado, es una figura novedosa. La Ley 9/2012, respecto de la fase de actuación temprana, ya venía regulando la necesidad de realizar un plan de actuación por parte de las entidades que se encontrara en una situación de crisis o fuera previsible que pudieran llegar a esta situación pero que

---

<sup>1086</sup> En la Directiva europea el plan de recuperación recibe la denominación de “plan de reestructuración”, recogido en los artículos 5 a 9 de la Directiva 2014/59/UE.

podieran retornar a una situación de estabilidad por sus propios medios. En concreto, el artículo 7 establecía el deber a las entidades de crédito que incumpliera o existieran elementos objetivos conforme a los que resultara previsible que no pudieran cumplir con los requerimientos de solvencia, liquidez, estructura organizativa y control interno, pero que pudieran retornar a una situación de estabilidad por sus propios medios, a presentar ante el Banco de España un plan de actuación en el que se concretaran las acciones previstas para asegurar la viabilidad a largo plazo de la entidad. No obstante, como se deduce de dicha Ley, esta medida no se extendía a las entidades que no se encontraran en un estado de dificultad, es decir, no se hacía extensiva la obligación de presentar dicho plan cuando la entidad se encontrara en una situación de normalidad o estabilidad. Por tanto, la norma no preveía que las entidades llevaran a cabo un trabajo previo y preventivo a una situación de crisis.

Por su parte, la Ley 11/2015 prevé en el artículo 6 que las entidades creen un plan de recuperación en una fase previa a la situación de crisis. Como vimos ello tiene dos fines: por una parte, se persigue que las entidades presten especial atención y lleven a cabo una continua reflexión sobre su resolubilidad; y por otra, tiene como finalidad que las autoridades competentes en materia de supervisión y resolución tengan potestad suficiente para intervenir desde un primer momento, cuando aún la entidad es plenamente viable.

En definitiva, este plan de recuperación es una medida preventiva mediante la cual se pretende velar por la estabilidad financiera aportando seguridad al sistema, previendo así la forma en la que se resolverá o recuperará la entidad de forma que afecte en la menor medida posible al sistema financiero ante una situación de crisis en la misma. Es decir, se trata de elaborar un “plan de contingencia” para dar respuesta rápida y eficaz en casos de que se produzca una situación de dificultad.

La inclusión de estos planes parece lógica en vista de los acontecimientos producidos durante la crisis. La existencia de una falta de previsión sobre cómo se llevaría a cabo la recuperación de la entidad en el momento en el que sea necesario dificultaba la actividad de las autoridades competentes e incluso hacía que las medidas tomadas no fueran las más acertadas, dada la rapidez con la

que hay que tomar las decisiones en estos casos. La planificación de la recuperación de las entidades sin problemas muestra los efectos devastadores que ha tenido la crisis.

Por último, siguiendo a COLINO Y FREIRE<sup>1087</sup>, llama la atención el lugar en el que recoge en la normativa, los preceptos de dicha fase preventiva o preparatoria. Como se puede observar en la Ley, los planes de recuperación vienen incluidos en el Capítulo II sobre Actuación temprana. La disposición de estos planes en el Capítulo II de la norma lo que no nos parece del todo correcta, dado que dicho plan se elabora en un momento previo a la apertura de la fase de actuación temprana o intervención sobre una entidad. Como hemos indicado, es una obligación para todas las entidades que entran en el ámbito de aplicación de la Ley, haciéndose extensible para todas las entidades sin necesidad de que para su elaboración se deban encontrar en una situación de deterioro, es decir, no se contempla como una medida exclusivamente para las entidades que presenten dificultades. Más correcta nos parece la estructura de la Directiva 2014/59/UE, la cual sí contempla un capítulo específico en su articulado respecto a la preparación y a la planificación de la reestructuración y la resolución<sup>1088</sup>.

Entendemos, como se desprende de la propia norma, que el legislador español ha optado dar continuidad a la Ley 9/2012, manteniendo así su estructura. Es por esta razón por la que no se hace en la Ley 11/2015 una distinción especial a esta fase preventiva, que a nuestro parecer es importante, ya que nos encontramos ante una etapa completamente distinta a la actuación temprana en la que se establecen diversas obligaciones para entidades que no presentan dificultades y no tienen necesidad de ser intervenidas, e incluso puede

---

<sup>1087</sup> COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, M. R., “La actuación temprana. (Primeras reflexiones sobre el anteproyecto de Ley, de 28 de noviembre de 2014, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión)”, Revista Derecho Bancario y Bursátil, Año nº34, nº137, 2015, p. 197.

<sup>1088</sup> La Directiva 2014/59/UE regula la planificación de la reestructuración y la resolución en el Capítulo I, del Título II, dedicado a la fase de preparación, que como podemos observar está diferenciado de las fases de actuación temprana (regulada en el título III) y de resolución (regulada en el título IV).

ser que no lleguen a estar en una fase de actuación temprana o de resolución durante su actividad.

#### 4.2.2. Concepto y objetivos

El plan de recuperación es el primer instrumento de prevención de crisis. COLINO y FREIRE señala que *“el plan de reestructuración preparatorio planifica, cuando todavía no se ha producido la crisis y para el caso en que tenga lugar, en función de distintos escenarios posibles, cómo tratar de superarla en el ámbito y con las medidas de supervisión, para evitar que, por aumento de la gravedad de la situación, sólo sea posible tratarla mediante el recurso a los rigurosos instrumentos de resolución”*<sup>1089</sup>.

Es decir, consiste en la planificación preventiva por parte de la entidad de las medidas y acciones que deberá tomar la misma en el caso de que se diera en ésta una situación de dificultad o crisis. En otras palabras, el plan de recuperación es un plan interno, es decir, un documento llevado a cabo por la entidad en un momento en el que no está atravesando un momento de dificultad alguna, en el cual se establecen y se abordan las posibles medidas y soluciones que se llevarían para poder reestablecer la situación de la entidad en el caso de una eventual dificultad en la entidad y así poder superar la crisis<sup>1090</sup>.

El objetivo de estos planes de recuperación es, principalmente, que las entidades sean conscientes y hagan un análisis continuado sobre su situación y prevean las medidas que pudieran adoptarse en el caso de que se llegara a un momento de deterioro, con el fin de poder reestablecer la posición financiera de la entidad en cuestión.

---

<sup>1089</sup> COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, M. R., “La actuación temprana. (Primeras reflexiones...)”, *loc. cit.*

<sup>1090</sup> En este sentido, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea el documento redactado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea señala que el plan de recuperación es *“un instrumento redactado por el banco para identificar opciones destinadas a recuperar su solidez o viabilidad financiera en casos de tensión grave”*. COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIO DE BASILEA, *Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades*, julio, 2015. Disponible en [https://www.bis.org/bcbs/publ/d330\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d330_es.pdf).

Por otra parte, debemos hacer especial mención al momento de elaboración del plan. Como ha quedado expuesto, la elaboración de los planes de recuperación se lleva a cabo en una fase previa a cualquier dificultad, es decir, de manera preventiva. Como hemos visto, la normativa incide en la importancia de un trabajo previo por parte de las entidades y de las autoridades correspondientes, con el objetivo contar con instrumentos suficientes para abordar las situaciones de crisis y a fin de evitar que se produzca una situación de crisis como la vivida a partir del año 2008, en la que quedó demostrado que el ordenamiento no estaba preparado para llevar a cabo una resolución bancaria ni para prevenir dichas situaciones sin afectar de manera negativa al sistema.

Es por ello que, como se deduce de la normativa, otro de los objetivos principales que se persigue con la inclusión de esta fase preventiva es enfatizar la importancia de permitir a las autoridades competentes intervenir a las entidades desde un primer momento, sin necesidad de que para intervenir tengan que llegar a una situación de dificultad o quiebra que pueda afectar gravemente al sistema financiero. Es decir, se dota a las autoridades de supervisión y resolución de unas potestades de intervención suficientes para poder llevar a cabo actuaciones sobre las entidades aun cuando estas no hubieren presentado dificultad en su actividad, lo que amplía de manera relevante las potestades con las que cuenta la autoridad de supervisión en materia de resolución, y en todo caso, en materia de preparación a la resolubilidad.

#### **4.2.3. Contenido e indicadores**

Para alcanzar los objetivos pretendidos es importante que dichos planes posean una información determinada y exigida por la normativa. La Directiva 2014/59/UE armoniza la información que deben incluir los planes de recuperación, dando la posibilidad de que los Estados miembros puedan incluir en su legislación que estos planes incluyan información adicional a la prevista por la Directiva<sup>1091</sup>.

---

<sup>1091</sup> Artículo 5.5 de la Directiva 2014/59/UE.

Por su parte, la Ley 11/2015 dispone que los planes deberán incluir un conjunto de indicadores, cuantitativos y cualitativos, que determinarán la necesidad de tomar acciones cuando una entidad sufra un deterioro significativo<sup>1092</sup>.

Es el Reglamento de desarrollo sobre la materia, el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, el que determina y concreta detalladamente el contenido mínimo de los planes de recuperación previstos en el artículo 6 de la Ley 11/2015, así como, los indicadores cualitativos y cuantitativos a los que hace referencia dicho artículo y los criterios de evaluación que seguirá la autoridad de supervisión competente.

### **a) Contenido mínimo**

Los planes de recuperación deberán contener como mínimo los siguientes aspectos<sup>1093</sup>:

- Distintos escenarios hipotéticos de inestabilidad financiera y macroeconómica que afecten tanto al conjunto del sistema financiero como a la entidad o al grupo, que permitan evaluar la situación de la entidad y el impacto que tendrán las medidas a adoptar en caso de producirse una situación de estrés<sup>1094</sup>. Los planes de recuperación de grupo determinarán, para cada uno de los escenarios, si existen obstáculos para la aplicación de las medidas de recuperación y si existen impedimentos para la rápida

---

<sup>1092</sup> Artículo 6.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1093</sup> Artículo 11 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1094</sup> En lo que respecta a los distintos escenarios hipotéticos a los que se refiere la normativa, es preciso indicar que la ABE desarrolló unas Directrices especificando los tipos de escenario que deben contemplarse en estos planes. De este modo, como establecen la Directrices, deben incluirse al menos un escenario para cada uno de los siguientes acontecimientos: “acontecimiento sistémico”, es decir, escenario en el cual haya un peligro grave para el sistema financiero o la economía real; “acontecimiento de carácter idiosincrático”, cuando el escenario produciría efectos negativos en una sola entidad o un grupo o entidad de un grupo; y una combinación de acontecimientos idiosincráticos y sistémicos producidos simultáneamente. El número de escenarios que han de incluirse en un plan dependerá de la naturaleza del negocio de la entidad o grupo, su interconexión con otras entidades o con el sistema financiero en general y sus modelos de financiación. ABE. Directrices sobre el abanico de escenarios que deben contemplarse en los planes de reestructuración (EBA/GL/2014/06).

trasmisión de fondos propios o el reembolso de pasivos o activos dentro del grupo.

- Información sobre algunos elementos relevantes como las características fundamentales del plan; las medidas que se pretenden tomar a fin de superar la situación de dificultad; resumen de los cambios importantes que hayan tenido lugar en la entidad desde la aprobación del último plan; un plan de comunicación; la determinación de las funciones esenciales; la estimación del plazo de ejecución de cada aspecto importante del plan; información sobre la gobernanza de la entidad y de cómo se integra el plan de recuperación en la estructura de gobernanza de la entidad; etc.<sup>1095</sup>.
- Las medidas que podrá adoptar la entidad cuando se cumplan las condiciones para la apertura de la fase de actuación temprana.

---

<sup>1095</sup> Dicha información viene recogida en el Anexo I del Real Decreto 1012/2015. Del mismo modo, la ABE ha elaborado unos estándares técnicos respecto a la información que deben contener los planes de recuperación, estableciendo unos contenidos mínimos para las entidades que no están sujetas a obligaciones simplificadas. En concreto, el documento reúne en cinco grandes grupos, la información que deben contener dichos planes: resumen del plan de recuperación, gobierno corporativo, análisis estratégico, plan de comunicación y divulgación y medidas preparatorias. ABE, EBA final draft Regulatory Technical Standard on the content of recovery plans under Article 5 (10) of Directive 2014/59/UE establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms (EBA/RTS/2014/11). Asimismo, la Comisión aprobó en 2016 el Reglamento Delegado (UE) 2016/1075, de 23 de marzo, que completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que especifican el contenido de los planes de reestructuración, los planes de resolución y los planes de resolución de grupos, los criterios mínimos que la autoridad competente debe evaluar en lo que respecta a los planes de reestructuración y planes de reestructuración de grupos, las condiciones para la ayuda financiera de grupo, los requisitos relativos a los valoradores independientes, el reconocimiento contractual de las competencias de amortización y de conversión, el procedimiento en relación con los requisitos de notificación y el anuncio de suspensión y el contenido de los mismos, y el funcionamiento operativo de los colegios de autoridades de resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL184, 8 de julio de 2016). En él se recoge que los planes de reestructuración contendrán como mínimo un resumen de los elementos del plan, información sobre la gobernanza, un análisis estratégico, un plan de comunicación y divulgación y un análisis de las medidas preparatorias.

- Las condiciones y procedimientos apropiados para garantizar la correcta y oportuna aplicación de medidas de recuperación, así como una amplia gama de opciones para dicha recuperación.
- Los acuerdos de ayuda financiera intragrupo que se hayan celebrado<sup>1096</sup>.
- Un análisis de las condiciones en las que la entidad podría hacer uso de las facilidades de crédito de los bancos centrales. Dicho análisis deberá identificar los activos que pudieran calificarse como garantía.

Como hemos dicho, esta información es la mínima que deben contener los planes de recuperación. Por lo que, dentro de unos mínimos, la elaboración de dichos planes es flexible y pueden optar las entidades por incluir cualquier otra información que consideren oportuna para el supuesto concreto. Además, la información contenida en los planes de recuperación, están sujetas a modificaciones en algunas circunstancias.

Es importante destacar que, tal como prevé la normativa vigente, dentro de las medidas que prevean las entidades en los planes de recuperación, en ningún momento se podrán presuponer accesos a ayudas financieras públicas<sup>1097</sup>.

En todo caso, el contenido de los planes deberá ser creíble, dotando de ciertas garantías al sistema en aras de proteger el interés general, ya que, de lo contrario, las entidades deberán adecuar sus planes para garantizar que pudieran ser aplicados llegado el momento y con el fin de crear seguridad.

### ***b) Indicadores de recuperación***

Además de la información expuesta en el epígrafe anterior, los planes de recuperación deberán contener una serie de indicadores cuantitativos y

---

<sup>1096</sup> Acuerdos celebrados de conformidad con la Sección 2º del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1097</sup> Artículo 6.2 de la Ley 11/2015, artículo 11.1 del Real Decreto 1012/2015 y artículo 5.3 de la Directiva 2014/59/UE.

cualitativos que determinen el momento en el que se podrán emprender las acciones previstas en el mismo<sup>1098</sup>.

En todo caso, como indicadores de carácter obligatorio, los planes de recuperación deberán contener indicadores de la situación de capital, liquidez, rentabilidad y calidad de los activos. Además, podrá contener – la entidad puede de forma justificada incluirlos o no según la relevancia que tenga para la evaluación de la situación financiera de la entidad– indicadores macroeconómicos, de mercado o de otra índole<sup>1099</sup>.

#### **4.2.4. Aprobación, evaluación, modificación y seguimiento: potestades de las autoridades de supervisión**

La elaboración y aprobación del plan de recuperación debe ser llevado a cabo por las propias entidades, para su posterior revisión por el supervisor competente.

En concreto, la elaboración y aprobación del plan de recuperación corresponde al órgano de administración de la entidad<sup>1100</sup>.

---

<sup>1098</sup> Artículo 6.2 de la Ley 11/2015, artículo 14 del Real Decreto 1012/2015 y artículo 9 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1099</sup> La ABE elaboró unas Directrices sobre la lista mínima de indicadores cualitativos y cuantitativos de los planes de reestructuración en el que se determinan los indicadores que las entidades deben incluir a la hora de elaborar los planes de recuperación. La guía creada por la ABE respecto a los indicadores mínimos a incluir en el plan hace referencia a las características principales en las que deberán enmarcarse dichos indicadores. Así en las Directrices se establece que el marco de indicadores de los planes de reestructuración deberá: a) adaptarse al modelo de negocio y a la estrategia de la entidad y ser adecuados a su perfil de riesgo. Así como deberá identificar las principales vulnerabilidades con mayor probabilidad de afectar a la estabilidad financiera, b) ser adecuado al tamaño y complejidad para cada entidad; c) poder definir el punto en el que una entidad debe decidir si emprende una acción recogida en el plan de reestructuración o se abstiene de emprender dicha acción; d) estar alineado con el marco general de gestión de riesgos y con los indicadores actuales del plan de contingencia de liquidez o de capital, así como con los indicadores del plan de continuidad del negocio; e) estar integrado en la estructura de gobernanza de la entidad y dentro de los procedimientos de elevación de asuntos a niveles de responsabilidad superiores y de toma de decisiones; f) incluir indicadores prospectivos. ABE, Directrices sobre la lista mínima de indicadores cualitativos y cuantitativo de los planes de reestructuración (EBA/GL/2015/02).

<sup>1100</sup> Artículo 5.9 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 6.1 de la Ley 11/2015.

La previsión de que sean las propias entidades –concretamente a través de su órgano de administración– las que lleven a cabo la aprobación del plan guarda su justificación en que son estas mismas las que mayor conocimiento tienen sobre su negocio, estructura, estado y capacidad y, por ello, entiende el legislador que son las indicadas para establecer los objetivos y medidas que podrán tomarse en las situaciones de estrés que puedan producirse en las mismas.

Dichos planes deben realizarse con total objetividad por parte de la entidad, ya que es fundamental que los planes sean creíbles y realistas<sup>1101</sup>. Para ello, como vimos, las entidades deben valorar los distintos escenarios y situaciones en las que podrá encontrarse la misma y así poder apreciar las distintas medidas de actuación que podrán llevar a cabo con la pretensión de recuperar la estabilidad.

En el caso de que la entidad forme parte de un grupo consolidable, no será necesario que se presenten planes de recuperación de manera individual. Tal y como establece el artículo 6.6 de la Ley 11/2015, dichos grupos elaborarán un plan de recuperación conjunto a nivel de grupo en el que se prevean las medidas aplicables a la matriz y a cada una de las filiales. No obstante, el reglamento de desarrollo de la ley prevé que pueda exigirse la realización de un plan individual para las filiales del grupo<sup>1102</sup>.

Una vez llevado elaborado el plan de recuperación por la entidad, es necesario que éstas remitan el mismo a la autoridad supervisora competente<sup>1103</sup>. Dicha autoridad, juega un papel fundamental en esta fase preventiva, ya que es la misma la encargada de llevar a cabo la revisión y la ratificación de los planes.

---

<sup>1101</sup> RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “Resolución de crisis bancaria”, *op. cit.*, p. 838.

<sup>1102</sup> De acuerdo con lo previsto en los artículos 11 y 13 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1103</sup> Artículo 6.1 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 6.1 de la Ley 11/2015. Es preciso recordar que cuando nos referimos a la autoridad de supervisión competente nos estamos refiriendo al Banco Central Europeo, respecto a las entidades que se encuentran bajo la supervisión directa de éste en el marco del Mecanismo Único de Supervisión; y por otro lado al Banco de España respecto al resto de entidades. El artículo 4.1.i) del Reglamento (UE) nº1024/2013 establece que el Banco Central Europeo tendrá competencias exclusivas para realizar funciones de supervisión en relación con los planes de recuperación.

De este modo, corresponde a las autoridades de supervisión revisar o evaluar el plan de recuperación aprobado por la entidad para asegurarse de que efectivamente éste es de posible aplicación y permitirá mantener por tanto la viabilidad de la entidad en cuestión<sup>1104</sup>.

Es decir, el supervisor será el órgano encargado de velar porque los planes de recuperación presentados por las entidades sean creíbles y realistas.

El supervisor pertinente debe evaluar que los planes de recuperación cumplen con los requisitos establecidos en la normativa, así como con los siguientes criterios<sup>1105</sup>:

- Que la aplicación de las disposiciones del plan de recuperación ofrezca posibilidades razonables de mantener o restaurar la viabilidad y la posición financiera de la entidad o del grupo, teniendo en cuenta las medidas preparatorias que la entidad haya adoptado o tenga previsto adoptar.
- Que haya posibilidades razonables de que el plan y las opciones específicas que se adoptan puedan ser aplicadas de forma rápida y efectiva en caso de inestabilidad o tensiones financieras y evitando, en la medida de lo posible, todo efecto adverso significativo en el sistema financiero, incluso en escenarios que llevaran a otras entidades a aplicar planes de recuperación en el mismo periodo.

La autoridad de supervisión deberá remitir los planes a las autoridades de resolución competentes para lo examinen a fin de que puedan identificar cualquier medida del plan de recuperación que pudiera afectar de manera negativa a la posible resolución de la entidad. La autoridad de resolución competente podrá formular propuestas de modificación y recomendaciones a la autoridad de supervisión<sup>1106</sup>. Además, la autoridad de supervisión encargada de

---

<sup>1104</sup> Artículo 6.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1105</sup> Artículo 6.2 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 12.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1106</sup> Artículo 6.4 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 6.4 de la Ley 11/2015 y artículo 12.2 del Real Decreto 1012/2015.

evaluar el plan podrá llevar a cabo las consultas que estime oportunas a los supervisores de Estados miembros en el caso de que las entidades tengan sucursales significativas dentro de sus fronteras<sup>1107</sup>.

El supervisor competente tendrá el plazo máximo de seis meses para llevar a cabo la evaluación del plan remitido por una entidad<sup>1108</sup>. Si tras la evaluación, el supervisor insta a la entidad para que lleve a cabo modificaciones en el plan, dicha entidad contará con el plazo de dos meses para remitir el plan revisado<sup>1109</sup>.

En el caso de que pasados estos dos meses la entidad no hubiera presentado el nuevo plan de recuperación ante la autoridad de supervisión o ésta considerara que el plan presentado por la entidad no soluciona las deficiencias o impedimentos detectados en el mismo, la autoridad pedirá a la entidad que identifique en un plazo razonable de tiempo los cambios que puede introducir en sus actividades a fin de subsanar las deficiencias del plan o los impedimentos de su aplicación. Si la autoridad no identifica en el plazo marcado por la autoridad de supervisión los cambios que puede introducir en sus actividades o las medidas tomadas por la entidad no son suficientes para resolver las deficiencias o impedimentos del plan, la autoridad de supervisión competente podrá requerir que se tome cualquier medida que ésta considere necesaria y proporcionada, teniendo en cuenta la gravedad de las deficiencias o impedimentos que presenta el plan de recuperación y el efecto de las medidas de la actividad de la entidad en cuestión.

Es importante destacar las facultades que posee el supervisor en una fase de preparación en la que las entidades no se encuentran en situación de tensión grave. La autoridad de supervisión puede imponer a las entidades que lleven a cabo alguna serie de medidas y modificaciones en los planes con el fin de asegurar la resolubilidad de la misma. Esto se justifica en la consideración de la

---

<sup>1107</sup> Artículo 12.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1108</sup> Artículo 6.2 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 12.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1109</sup> Artículo 6.5 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 12.3 del Reglamento 1012/2015. El plazo podrá ampliarse en un mes siempre y cuando lo solicite la entidad y el supervisor competente lo estime necesario.

preservación de la estabilidad financiera como un objetivo fundamental en defensa del interés público<sup>1110</sup>.

El supervisor podrá requerir a la entidad que modifique algunas medidas específicas del plan presentado, así como requerir cualquier medida adicional que considere oportuna<sup>1111</sup>. En concreto, el supervisor competente podrá exigir a la entidad que reduzca su perfil de riesgo, incluido el de liquidez; que permita la adopción puntual de medidas de recapitalización interna; que considere y revise su estrategia y estructura; que modifique la estrategia de financiación para mejorar la solidez de las áreas principales de actividad y de las funciones esenciales; e incluso que realice cambios en la estructura de gobierno de la entidad<sup>1112</sup>. Dicha lista de medidas no es cerrada, dado que la autoridad supervisora podrá, además de las medidas indicadas anteriormente, tomar la decisión de exigir cualquier otra medida adicional que pueda aplicar en el ámbito de su función supervisora. Esto nos permite afirmar que se habilita al supervisor competente para poder influir y condicionar la “dirección económica”<sup>1113</sup> de la entidad.

---

<sup>1110</sup> Como vimos, esta fase preventiva tiene como objetivos garantizar que, en caso de que una entidad deba ser resuelta, se vele por que se haga sin poner en riesgo la estabilidad financiera, la economía y, muy especialmente, los depósitos y el dinero público, así como de hacer posible que las autoridades de supervisión y resolución puedan actuar sobre una entidad desde un primer momento, cuando la entidad es aún solvente y viable.

<sup>1111</sup> Dichas medidas adicionales que puede exigir el supervisor competente, tal como se desprende el artículo 7.3 de la Ley 11/2015, deberán requerirse bajo el principio de proporcionalidad.

<sup>1112</sup> Artículo 6.6 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 6.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1113</sup> A esto hace referencia SALVADOR ARMENDÁRIZ cuando señala que el “condicionamiento de la dirección económica” tiene su base en la potestad del Banco de España para hacer que las entidades realicen modificaciones u obliguen a las entidades a tomar medidas adicionales que el propio Banco considere necesarias. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., “El nuevo modelo de regulación...”, *op. cit.*, p.119. En este sentido se pronuncia también CARRILLO DONAIRE, J. A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p. 809. En este caso, se amplía dicho condicionamiento y dichas facultades, ya que ambos autores, se referían a los planes de actuación que la anterior Ley requería a las entidades que se encontraran en una situación de riesgo leve, o que pudiera preverse que pudiera darse dicha situación, no obstante, aquí, estamos ante la capacidad por parte del supervisor para no solo de requerir a las entidades que elaboren los planes, sino que, incluso, cuando no los considere adecuados o no considere que su aplicación pueda ser efectiva, estará facultado para solicitar que se lleven a cabo modificaciones.

Como se verá, la falta de remisión al supervisor competente del plan de recuperación, así como la falta de remisión de las revisiones del plan que hayan sido exigidas por el supervisor competente son tipificadas como infracciones muy graves<sup>1114</sup>.

La Ley hace referencia a que la aprobación del plan de recuperación por parte de la autoridad de supervisión competente pone fin a la vía administrativa y únicamente será recurrible ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>1115</sup>. Esta cuestión es relevante y tiene detrás implicaciones que habrán de resolverse: la naturaleza del acto, la responsabilidad por daños, la implicación, el alcance, la competencia de la Audiencia Nacional para conocer del fondo del asunto. Son cuestiones abiertas en este marco legal que ha “administrativizado” de forma tan rotunda lo que en otro marco de la economía sería (con importantes salvedades) un plan de negocio.

Respecto al seguimiento de los planes de recuperación presentados por las entidades, la normativa establece que éstas –una vez aprobado dicho plan– tienen la obligación de llevar a cabo una revisión y actualización del mismo como mínimo una vez al año<sup>1116</sup>. Corresponderá entonces al supervisor competente, una vez actualizado el plan por parte de la entidad, llevar a cabo la revisión y la comprobación de que la actualización de dichos planes se está realizando correctamente. Asimismo, podrá también requerir en este momento cualquier modificación en los planes revisados que presente la entidad correspondiente.

No mantener los planes de recuperación actualizados conforme a lo establecido constituye una infracción grave<sup>1117</sup>.

### **4.3. PLANES DE RESOLUCIÓN**

Dentro de la fase de preparación ante futuras crisis que puedan originarse en una entidad se establece como medida la realización de un plan de resolución

---

<sup>1114</sup> Artículo 79.f)1º de la Ley 11/2015.

<sup>1115</sup> Artículo 72.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1116</sup> Artículo 5.2 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 6.5 de la Ley 11/2015. También se exigirá la revisión del plan cuando la entidad lleve a cabo un cambio en su estructura o en su situación financiera, así como, cuando la autoridad de supervisión competente lo estime conveniente.

<sup>1117</sup> Artículo 80.k) de la Ley 11/2015.

para cada entidad por parte de la autoridad competente, con la finalidad de que todas las entidades puedan ser resueltas de forma ordenada de forma que se garantice que la situación de dificultad de la entidad en cuestión tenga el menor impacto para el sistema financiero.

#### **4.3.1. La obligatoriedad de elaborar un plan de resolución de forma preventiva como novedad en la Ley 11/2015**

La obligatoriedad de los planes de resolución para todas las entidades en la fase preventiva también se presenta como una novedad en la Ley 11/2015, dado que aun cuando su antecesora ya preveía en su articulado el “Plan de resolución”<sup>1118</sup> como instrumento para hacer frente a la crisis bancaria, no se preveía como un instrumento preparatorio. Es decir, los planes de resolución eran llevado a cabo por el FROB en el momento en el que la entidad cumpliera con una serie de condiciones<sup>1119</sup> establecidas en la Ley. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley 11/2015, todas las entidades –no solo las inviables– tienen que contar con un plan de resolución en un momento previo a cualquier dificultad que pudiera surgir en la vida de la entidad.

Como señala DELGADO ALFARO “se trata de un instrumento preventivo<sup>1120</sup>, de modo que la existencia de estos planes de resolución no es indicativo de entrada en resolución”<sup>1121</sup>. Es por ello que, incluimos estos planes dentro de la fase preventiva de la resolución.

#### **4.3.2. Concepto y objetivos**

---

<sup>1118</sup> Artículo 23 de la Ley 9/2012.

<sup>1119</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 9/2015, el plan de resolución se llevaría a cabo por el FROB en un “*plazo de dos meses desde su designación como administrador o, en el caso de que posea una participación que le otorgue el control del órgano de administración de la entidad, desde que se le comunique la apertura del proceso de resolución...*”.

<sup>1120</sup> Más que un instrumento preventivo a la crisis, podríamos decir que es un instrumento preparatorio, dado que será de aplicación en el caso de que las entidades se encuentren en un estado de dificultad para la cual sea necesario abrir el procedimiento de resolución por parte de la autoridad de resolución competente.

<sup>1121</sup> DELGADO ALFARO, M., “La Directiva Europea de Recuperación y Resolución...”, *op. cit.*, p. 73.

El plan de resolución es el documento en el que se recoge el conjunto de medidas a aplicar en el caso de que la entidad resulte afectada y sea necesario abrir el proceso de resolución de la misma. Es decir, recoge el conjunto de acciones que, en principio, podrá aplicar la autoridad de resolución en el supuesto de que la entidad cumpla con las condiciones establecidas para la resolución<sup>1122</sup>.

Se trata de un instrumento imprescindible para poder abordar la crisis de una entidad en un momento previo a que ésta se produzca, es decir, un plan mediante el que se facilita la resolución de la entidad en el caso de que fuera necesaria. Nos encontramos por tanto ante una hoja de ruta que la autoridad de resolución ejecutiva aplicará en el caso de que se abriera el procedimiento de resolución ordenada de una entidad. Las medidas contempladas en el plan de resolución no constituyen una limitación dado que, en todo caso, la autoridad podrá aplicar al caso concreto cualquier otra medida que considere necesaria para llevar a cabo la resolución ordenada de la entidad de forma que se preserven los objetivos que la Ley pretende proteger<sup>1123</sup>.

La conclusión de los planes de resolución es, en palabras de CARRASCOSA MORALES y DELGADO ALFARO, realizar un *“análisis de resolubilidad que, básicamente, responda a la pregunta: «En caso de crisis, ¿será posible resolver esta entidad sin impacto en la estabilidad financiera, presupuesto público y depósitos?»*<sup>1124</sup>.

Podemos dividir los objetivos de los planes de resolución en dos. Por una parte, establecer en un momento previo a la situación de inviabilidad las medidas y actuaciones que se llevarán a cabo por parte de la autoridad de resolución para resolver la entidad; por otro, identificar los obstáculos que pudieran surgir en

---

<sup>1122</sup> Artículo 10.1 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 8.6 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 13.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1123</sup> Artículo 7.3.f) del Reglamento nº806/2014 y artículo 13.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1124</sup> CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M., “Nuevo marco de resolución bancaria en la UE”, en MARTINEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2015)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº54, 2015, p. 139.

dicho proceso de resolución, planificando una serie de medidas que podrían ser útiles con el fin de hacer frente a dichos obstáculos.

En definitiva, la finalidad de la elaboración de dichos planes no es otra que la de prever y garantizar que las entidades puedan resolverse de forma ordenada, eficaz y ágil, en el caso de que llegaran a una situación de resolución, afectando en la menor medida posible al sistema financiero y a la economía en general<sup>1125</sup>. A su vez, la previsión por parte del legislador de que todas las entidades cuenten con un plan de resolución cumple también el objetivo de identificar los posibles problemas o barreras que puedan surgir a la hora de llegar a un escenario en el que se tuviera que llevar a cabo la resolución de la entidad, con el objetivo de poder tomar medidas antes de que estas dificultades puedan surgir.

#### **4.3.3. Elaboración, aprobación y actualización del plan de resolución**

La elaboración y aprobación de los planes de resolución para las distintas entidades corresponde a diferentes autoridades de resolución según el tipo de entidad de que se trate. Por tanto, es preciso llevar a cabo una distinción, según el tipo de entidad – significativa o no significativa– sobre el que se haga el plan de resolución, con el fin de entender a qué autoridad nos referimos en cada caso.

##### ***a) Elaboración, aprobación y actualización de planes de resolución de entidades significativas***

Corresponderá a la Junta Única de Resolución<sup>1126</sup>, conforme a lo establecido en el artículo 8.1 del Reglamento (UE) nº806/2014, elaborar y aprobar los respectivos planes de recuperación para las entidades consideradas significativas –entes o grupos–, es decir, sobre las entidades que la Junta sea

---

<sup>1125</sup> En este sentido señala HUERTAS que *“resolution may be feasible in concept, but has certain challenges to overcome, before one can be certain then resolution will succeed in practise”* a lo que sigue *“meeting these challenges will be easier, in steps have been taken during what might be called the runway period -by the authorities and by the bank itself- to prepare for the bank’s resolution”*. En HUERTAS, T. F., “European Bank Resolution: Making it work!”, *Interim Report Of The CEPS Taks Force on Implementing Financial Sector Resolution*, 2016, p. 33.

<sup>1126</sup> Artículo 7.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

considerada autoridad de resolución directa de acuerdo con los requisitos analizados en el Capítulo III<sup>1127</sup>.

La Junta Única de Resolución deberá llevar a cabo una consulta previa a la elaboración del plan al Banco Central Europeo y las autoridades competentes en materia de supervisión a nivel nacional, así como con las autoridades de resolución nacionales, con el fin de ayudarse de las mismas para elaborar cada plan de resolución<sup>1128</sup>.

Asimismo, la Junta podrá exigir a las autoridades nacionales que elaboren y presenten un proyecto de plan de resolución respecto a las entidades a las que ahora nos referimos<sup>1129</sup>. La Junta podrá emitir directrices y dirigir instrucciones a las autoridades encargadas de la preparación de los proyectos de planes de resolución<sup>1130</sup>.

Además, la Junta podrá exigir a las entidades que le ayuden a elaborar los planes<sup>1131</sup>.

Una vez aprobado el plan de resolución la Junta deberá remitir estos al Banco Central Europeo y a las autoridades nacionales que corresponda<sup>1132</sup>.

Los planes de resolución deben ser actualizados al menos anualmente o después de cualquier cambio significativo en la estructura jurídica u organizativa, actividades o situaciones financieras del ente en cuestión. Para ello las entidades, el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes están obligadas a comunicar con la mayor brevedad posible cualquier cambio que suponga una modificación o actualización del plan a la Junta Única de Resolución<sup>1133</sup>. La Junta Única de Resolución también podrá solicitar ayuda a la entidad para actualizar los planes<sup>1134</sup>. La Junta deberá remitir los cambios

---

<sup>1127</sup> Entes o grupos identificados en el artículo 7.2, 7.4.b) y 7.5 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1128</sup> Artículo 8.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1129</sup> Artículo 8.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1130</sup> Artículo 8.3 del Reglamento (UE) /nº806/2014.

<sup>1131</sup> Artículo 8.8 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1132</sup> Artículo 8.13 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1133</sup> Artículo 8.12 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1134</sup> Artículo 8.8 del Reglamento (UE) nº806/2014.

realizados en los planes de resolución al Banco Central europeo o a las autoridades nacionales competentes correspondientes<sup>1135</sup>.

Por último, es preciso recordar que la preparación, evaluación y aprobación de los planes de resolución será llevada a cabo por la Junta en sesión ejecutiva<sup>1136</sup>.

***b) Elaboración, aprobación y actualización de planes de resolución para el resto de entidades***

Las autoridades nacionales competentes elaborarán y adoptarán planes de resolución para los entes distintos a los considerados significativos para los que la Junta Única de Resolución tiene competencias directas en materia de resolución<sup>1137</sup>.

El artículo 13.1 de la Ley 11/2015 dispone que corresponde a la autoridad de resolución preventiva elaborar y aprobar, para cada entidad que no forme parte de un grupo objeto de supervisión en base consolidada, un plan de resolución. En este caso, para las entidades de crédito, la autoridad de resolución preventiva será el Banco de España<sup>1138</sup>.

La elaboración por parte Banco de España, en este caso, se llevará a cabo previo informe del FROB<sup>1139</sup> y de la autoridad de supervisión competente, así como tras la consulta a las autoridades de resolución competentes en el territorio donde tengan establecidas sucursales significativas las entidades sobre las que se esté elaborando el plan<sup>1140</sup>. Además, de acuerdo con establecido en el Reglamento (UE) nº1024/2013, el Banco Central Europeo cooperará

---

<sup>1135</sup> Artículo 8.13 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1136</sup> Artículo 54.2.a) del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1137</sup> Artículo 9.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1138</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 11/2015 se entiende por “Autoridad de resolución preventiva”, al Banco de España, respecto a las entidades de crédito; y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, respecto a las empresas de servicios de inversión. En ambos casos, deberán contar dichas instituciones con un órgano operativamente independiente, como responsables de la fase preventiva de la resolución.

<sup>1139</sup> En calidad de autoridad de resolución ejecutiva.

<sup>1140</sup> Dicha idea nace de la importancia y la utilidad de la cooperación que debe existir entre las autoridades de los distintos países afectados donde las entidades operen.

estrechamente con las autoridades competentes en la preparación de los planes de resolución<sup>1141</sup>.

La entidad en cuestión sobre la que se esté elaborando el plan deberá cooperar para la elaboración y actualización del mismo – podrá requerirse que las entidades asistan en la redacción y actualización del plan<sup>1142</sup>–, así como facilitar toda la información requerida por la autoridad de resolución preventiva para la elaboración, aprobación o actualización del plan<sup>1143</sup>. La falta de colaboración y la falta de remisión de la información necesaria por parte de la entidad con la autoridad competente para llevar a cabo el plan de resolución, cuando esa falta de colaboración sea constante y no se trate de un caso aislado, será considerada como una infracción muy grave<sup>1144</sup>. Cuando esta falta de colaboración necesaria tenga carácter ocasional o aislado, será considerada como una infracción grave<sup>1145</sup>.

Los planes de resolución deben ser actualizados, como mínimo, anualmente, y, en su caso, siempre que se produjera un cambio significativo en la estructura de la entidad o en su situación financiera, así como, cuando la autoridad de resolución preventiva lo solicite y lo estime oportuno, ya sea a iniciativa propia o a iniciativa del FROB<sup>1146</sup>.

El Banco de España deberá transmitir los planes de resolución de las entidades y las modificaciones que se produzcan en los mismos a los supervisores competentes y al FROB<sup>1147</sup>.

En el caso de la elaboración de planes de grupo de entidades<sup>1148</sup>, la autoridad de resolución preventiva competente a nivel de grupo elaborará dicho plan conjuntamente con las autoridades de resolución de las filiales en colegios

---

<sup>1141</sup> Artículo 3.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>1142</sup> Artículo 25.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1143</sup> Artículo 13.2 de la Ley 11/2015, artículo 25.2 del Real Decreto 1012/2015 y Anexo II del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1144</sup> Artículo 79.f)3º de la Ley 11/2015.

<sup>1145</sup> Artículo 80.c) de la Ley 11/2015.

<sup>1146</sup> Artículo 13.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1147</sup> Artículo 25.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1148</sup> Regulados en el artículo 14 de la Ley 11/2015 y en los artículos 26, 27 y 28 del Real Decreto 1012/2015.

de autoridades de resolución, tras consultar a los supervisores competentes que corresponda, al FROB y a las autoridades de resolución de las jurisdicciones en las que se encuentren establecidas sucursales significativas<sup>1149</sup>. En estos casos, el plan de resolución de grupo se plasmará en una decisión conjunta de la autoridad de resolución preventiva con las autoridades de resolución de las filiales del grupo y, en caso de que la autoridad de resolución preventiva actúe como autoridad de resolución preventiva de una filial, con la autoridad de resolución a nivel de grupo<sup>1150</sup>. A fin de alcanzar la decisión conjunta de dichas autoridades, la autoridad de resolución preventiva podrá solicitar, en el caso de que lo considere necesario, la mediación de la ABE<sup>1151</sup>.

### ***c) Evaluación de la resolubilidad de la entidad***

En el momento de elaboración los planes de resolución, la autoridad competente encargada de la elaboración del plan debe evaluar la resolubilidad de la entidad. De esta forma la autoridad competente debe verificar que para el caso de que se cumplieran las condiciones de resolución, sería posible la liquidación o resolución de la entidad mediante un procedimiento ordenado que no afecte de manera negativa al sistema financiero. En este sentido, la normativa determina que se considerará que puede llevarse a cabo la resolución de una entidad si resulta factible y creíble que la autoridad de resolución proceda, bien a su liquidación con arreglo a procedimientos de insolvencia ordinarios, bien a su resolución haciendo uso de los diferentes instrumentos y competencias de resolución, evitando en la mayor medida posible toda consecuencia adversa significativa para los sistemas financieros<sup>1152</sup> del Estado miembro en el que se encuentre establecida la entidad, de otros Estados miembros o de la Unión, y

---

<sup>1149</sup> Artículo 14.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1150</sup> Artículo 14.1 de la Ley 11/2015 y artículo 28.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1151</sup> Artículo 28.1 del Real Decreto 1012/2015 y artículo 31.c) del Reglamento (UE) n°1093/2010.

<sup>1152</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 10.5 del Reglamento (UE) n°806/2014 “*las consecuencias significativas para el sistema financiero o la amenaza para la estabilidad financiera se refieren a una situación en la que el sistema financiero está real o potencialmente expuesto a una perturbación que puede provocar dificultades financieras que podrían poner en peligro la integridad, la eficacia y el correcto funcionamiento del mercado interior o de la economía o el sistema financiero de uno o más Estados miembros*”.

con el fin de garantizar la continuidad de las funciones esenciales desarrolladas por la entidad<sup>1153</sup>.

Para la evaluación de la resolubilidad las autoridades competentes tendrán que tener en cuenta diversos factores<sup>1154</sup>.

Las autoridades de resolución deberán evaluar la resolubilidad de la entidad con arreglo a las siguientes etapas consecutivas<sup>1155</sup>:

- Evaluación de la factibilidad y credibilidad de la liquidación de la entidad o el grupo de acuerdo con el procedimiento de insolvencia ordinario<sup>1156</sup>.
- Selección de una estrategia de resolución preferida para la evaluación<sup>1157</sup>.
- Evaluación de la factibilidad de la estrategia de resolución seleccionada<sup>1158</sup>.
- Evaluación de la credibilidad de la estrategia de resolución seleccionada<sup>1159</sup>.

Una vez llevada a cabo la evaluación de la resolubilidad, el Banco de España –la autoridad preventiva de resolución es la que lleva a cabo la evaluación de la resolubilidad de la entidad para las entidades no significativas– presentará al FROB el resultado de la evaluación<sup>1160</sup>. Asimismo, el FROB podrá solicitar al Banco de España que lleve a cabo la evaluación de la resolubilidad cuando considere que existen obstáculos importantes para la resolución de una

---

<sup>1153</sup> Artículo 15.1 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 10.3 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 15.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1154</sup> Artículo 10.6 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 29.1 del Real Decreto. El listado de cuestiones que las autoridades de resolución deben considerar a la hora de valorar la resolubilidad de una entidad viene enunciado en la Sección C del anexo de la Directiva 2014/59/UE y el Anexo III del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1155</sup> Artículo 23.1 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

<sup>1156</sup> Artículo 24 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

<sup>1157</sup> Artículo 25 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

<sup>1158</sup> Artículos 26 a 31 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

<sup>1159</sup> Artículo 32 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

<sup>1160</sup> Artículo 15.2 de la Ley 11/2015.

entidad<sup>1161</sup>. Tanto el Banco de España como la Junta Única de Resolución deberán informar oportunamente a la ABE cuando consideren que la entidad no reúne las condiciones para una posible resolución<sup>1162</sup>.

El fin de llevar a cabo esta evaluación será el de determinar si existen obstáculos que puedan impedir la resolubilidad de la entidad en el caso de que ésta cumpliera las condiciones para la resolución. En el caso de ser identificados, deberá esbozarse las medidas que se estimen convenientes con el fin de abordar los obstáculos que pudieran surgir<sup>1163</sup>.

En el caso de que concurren obstáculos importantes para la resolución de la entidad, la autoridad encargada de la elaboración del plan debe remitir un informe a la entidad o grupo en cuestión, así como a la autoridad de supervisión y resolución competente y a las autoridades de resolución de otros Estados en cuya jurisdicción haya situadas sucursales significativas<sup>1164</sup>. En dicho informe se analizarán estos obstáculos con el fin de que, en el plazo de cuatro meses desde la recepción del mismo, las entidades propongan medidas para eliminar dichos obstáculos<sup>1165</sup>.

La autoridad deberá comunicar a las autoridades competentes las medidas propuestas por las entidades sin demora, y tras su consulta, la autoridad encargada de la evaluación de la resolubilidad de la entidad deberá considerar si las medidas propuestas son suficientes para eliminar de forma efectiva los obstáculos que imposibilitan la resolución de la entidad<sup>1166</sup>.

En el caso de que dichas medidas propuestas por la entidad se consideren insuficientes, la Junta Única de Resolución o el Banco de España en el caso de las demás entidades españolas que no estén en el ámbito de actuación de la

---

<sup>1161</sup> Artículo 15.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1162</sup> Artículo 10.3 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 15.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1163</sup> Dispone el artículo 13.1 de la Ley 11/2015 que la elaboración del plan quedará suspendida cuando existan obstáculos en la resolubilidad de las entidades, y dicha elaboración no se retomará hasta que los obstáculos no hayan sido superados tras la adopción de las medidas pertinentes.

<sup>1164</sup> Artículo 10.7 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 17.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1165</sup> Artículo 10.9 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 17.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1166</sup> Artículos 10.9 y 10.10 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 17.2 de la Ley 11/2015.

Junta, podrán exigir a la entidad que tome cualquiera de las medidas previstas en la normativa. Para ello la autoridad ha de demostrar que las medidas propuestas por parte de la entidad en cuestión no serían suficientes para eliminar los obstáculos<sup>1167</sup>.

Las medidas que podrá exigir la autoridad de resolución competente para cada caso serán las siguientes<sup>1168</sup>:

- Exigir a la entidad que revise los mecanismos de financiación o la elaboración de acuerdos para garantizar el desarrollo de sus funciones esenciales.
- Exigir límite en los riesgos individuales y globales de la entidad.
- Imponer requisitos adicionales de información relevante para llevar a cabo la resolución.
- Exigir a la entidad que se deshaga de activos específicos.
- Exigir a la entidad que limite o cese determinadas actividades.
- Restringir o impedir el desarrollo de nuevas ramas de actividad o ramas ya existentes o la venta de ciertos productos.
- Exigir cambios en la estructura jurídica u operativas de la entidad o de cualquier entidad del grupo que esté directa o indirectamente bajo su control, con el fin de reducir su complejidad y garantizar que las funciones esenciales puedan separarse jurídica y operativamente de otras funciones mediante la aplicación de instrumentos de resolución.
- Exigir a una entidad o a una empresa matriz la constitución de una sociedad financiera de cartera matriz en un Estado miembro o una sociedad financiera de cartera matriz en la Unión.

---

<sup>1167</sup> Artículo 10.10 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 17.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1168</sup> Artículo 17.4 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 10.11 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 17.2 de la Ley 11/2015.

- Exigir a la entidad la emisión de pasivos admisibles con el fin de eliminar los obstáculos que impidan la recapitalización interna.
- Exigir a una entidad que adopte otras medidas para cumplir el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, en particular, podrá exigir a la entidad que renegocie cualquier pasivo admisible o instrumento de capital adicional de nivel 1 o nivel 2 emitido, con fin de garantizar que las decisiones de amortización o conversión de ese pasivo o instrumento que pudiera adoptar la autoridad de resolución de aplique con arreglo a la legislación que rijan el instrumento.

En el caso de las entidades cuya resolución corresponda a la Junta Única de Resolución, serán las autoridades nacionales de resolución las encargadas de tomar directamente estas medidas, aplicando las instrucciones de la Junta<sup>1169</sup>. Para el resto de entidades de crédito, la autoridad encargada de adoptar las medidas a las que ahora nos referimos será el Banco de España como autoridad de resolución preventiva España –previo informe del supervisor competente y del FROB–<sup>1170</sup>.

Se prevé que en el plazo de un mes desde que la entidad que presente los obstáculos reciba la notificación de las medidas impuestas por parte de la autoridad de resolución competente, la entidad en cuestión deberá presentar un plan de implementación de dichas medidas<sup>1171</sup>.

Si la entidad no propone medidas a la autoridad de resolución competente o en el caso de que no se apliquen las medidas impuestas por la autoridad de resolución a fin de eliminar o reducir los obstáculos para su resolución, la conducta tendrá la consideración de una infracción muy grave en el caso de que sea habitual o infracción grave en el caso de que dicha inactividad por parte de la entidad tenga carácter ocasional o aislado<sup>1172</sup>.

---

<sup>1169</sup> Artículos 10, 11 y 29 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1170</sup> Artículo 17.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1171</sup> Artículo 17.4 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 17.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1172</sup> Artículos 79 y 80 de la Ley 11/2015.

Como vemos, las autoridades competentes tienen una amplia gama de facultades en la fase preventiva o preparatoria de la resolución, pudiendo exigir que se adopten una gran variedad de medidas preventivas para lograr así que la resolubilidad o planificación de la resolución pueda ser efectiva, en el caso de que la entidad entrara en una situación de inviabilidad. Recordemos que, en el momento en el que la autoridad de resolución preventiva elabora y aprueba el plan de resolución pertinente nos encontramos ante una entidad que no tiene por qué presentar problemas de viabilidad.

#### **4.3.4. Contenido**

El contenido de los planes de resolución viene recogido en los artículos 10 a 12 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 22 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075, el artículo 8 del Reglamento (UE) nº806/2014, así como en y en el artículo 25 del Real Decreto 1012/2015, sobre reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que, tal y como remite la Ley 11/2015, desarrolla el contenido específico de los planes de resolución.

Como hemos indicado con anterioridad, el plan de resolución contendrá el conjunto de medidas que podrá aplicar la autoridad de resolución ejecutiva en el caso de que la entidad pudiera llegar a una situación de inviabilidad por la que hubiera que ejercerse la resolución de la misma, con el fin de que se pueda llevar a cabo una resolución ordenada de la entidad, en aras de no alterar la estabilidad del sistema financiero.

En este sentido, sin querer llevar a cabo una enumeración exhaustiva de la lista, sino tratar *grosso modo* el contenido establecido para los planes de resolución, podemos señalar que la autoridad competente encargada elaborarlo deberá incluir en él un resumen del mismo, así como una descripción del procedimiento y las estrategias de resolución que se prevén incluyendo las diferentes opciones de resolución de la entidad en relación con una serie de escenarios, detalles sobre la aplicación de las medidas de resolución previstas, las maneras de asegurar la continuidad de las funciones críticas en el caso de inviabilidad de la entidad con el fin de minimizar el impacto respecto a la estabilidad financiera, la evaluación de la resolubilidad llevada a cabo por la

entidad, las medidas adoptadas para eliminar obstáculos en el caso de que existieran de cara a la resolubilidad efectiva de la entidad, los requerimientos mínimos para la financiación de la resolución, así como el plan de comunicación con autoridades, mercado y público en general.

En definitiva, se enumera en la normativa una serie de requisitos que debe cumplir el plan de resolución con unos contenidos que debe plasmar la autoridad competente a la hora de llevar a cabo dicho plan.

En todo caso, es importante destacar que los planes de resolución elaborados por la autoridad de resolución preventiva nunca deberán presuponer la existencia de un apoyo financiero público extraordinario, en forma de provisión urgente del banco central, o en forma de provisión de liquidez del banco central, como medida para llevar a cabo la resolución ordenada de la entidad en cuestión.

A la entidad se le facilitará la información contenida en el resumen del plan de recuperación elaborado por la autoridad de resolución preventiva.

A pesar del esfuerzo del legislador por tasar el contenido con el que deben contar los planes de recuperación, podemos decir que los criterios para elaborar el plan no están del todo bien definidos, dejando en algunos casos, al arbitrio de las autoridades encargadas de elaborar dicho plan, los instrumentos que constituirán dichos planes. Al respecto, cabe indicar que, la Autoridad Única de Resolución, está elaborando una serie de Manuales sobre la elaboración del Plan de Resolución y su posterior ejecución en caso de que una entidad entre en resolución<sup>1173</sup>.

#### **4.4. ACUERDOS DE AYUDAS FINANCIERAS DENTRO DE UN GRUPO**

Además de la elaboración de planes de recuperación y resolución para las entidades de crédito, la normativa prevé otra medida preventiva a la

---

<sup>1173</sup> ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., GÓMEZ, R. y PARDO, J.C., “Avances en el marco de resolución europeo”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ ANDÉS, F. (Dir.), Anuario del Euro 2015, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2015, p. 165. La ABE ha elaborado unos estándares técnicos respecto a la información que deben contener los planes de resolución. ABE, EBA final draft Regulatory Technical Standard on the content of resolution plans and the assessment of resolvability (EBA/RTS/2014/15).

resolución, las ayudas financieras dentro de un grupo<sup>1174</sup>. Al contrario que pasara con los planes, esta medida no es obligatoria, si no que se establece como una posibilidad que tienen las entidades.

Las entidades y sus filiales integradas en la supervisión consolidada podrán suscribir acuerdos para prestarse ayuda financiera a otra parte del acuerdo en el caso de que cumpla las condiciones de actuación temprana. Dichos acuerdos sólo podrán celebrarse en un momento previo, es decir, ante de que alguna de las partes haya incurrido en un supuesto de actuación temprana.

Los acuerdos deben ser autorizados por el supervisor competente si se cumplen una serie de condiciones<sup>1175</sup>:

- Que exista una probabilidad razonable de que la ayuda prestada contribuya significativamente a resolver las dificultades financieras de la entidad receptora.
- Que la prestación de la ayuda tenga el objetivo de garantizar la estabilidad financiera del grupo en su conjunto o de una entidad en concreto y atienda a los intereses de la entidad que presta la ayuda.
- Que la ayuda financiera se proporcione de acuerdo con una serie de principios<sup>1176</sup>.
- Que existan probabilidades razonables de que la entidad receptora abone la compensación de la ayuda.
- Que la prestación de ayuda financiera no ponga en peligro la liquidez ni la solvencia de la entidad que la preste.

---

<sup>1174</sup> Artículos 19 a 26 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 7 de la Ley 11/2015 y artículos 15 a 19 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1175</sup> Artículo 23.1 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 16 del Real Decreto 1012/2015. ABE, Directrices que especifican las condiciones para la ayuda financiera de grupo en virtud del artículo 23 de la Directiva 2014/59/UE (EBA/GL/2015/17). ABE, EBA, Regulatory Technical Standards specifying conditions for group financial support under Article 23 of Directive 2014/59/UE (EBA/RTS/2015/08).

<sup>1176</sup> Estos principios vienen regulados en el artículo 19.7 de la Directiva 2014/59/UE y el artículo 15.2 del Real Decreto 1012/2015.

- Que la prestación de la ayuda no suponga una amenaza para la estabilidad financiera en el Estado miembro de la entidad que preste la ayuda.
- Que la entidad que preste la ayuda cumpla en el momento de la prestación con los requisitos de la normativa de solvencia de entidades de crédito o cualquier requisito adicional de recursos propios impuesto en virtud del artículo 104.2 de la Directiva 2013/36/UE o del artículo 69 de la Ley 10/2014, sin perjuicio de que el supervisor competente lo autorice.
- Que la prestación de la ayuda no ponga en peligro la resolubilidad de la entidad que la preste.

Una vez autorizado el acuerdo por el supervisor competente deberán ser aprobados por la Junta de Accionistas de cada una de las entidades que van a ser parte del mismo. Asimismo, deberán ser remitidos por el supervisor competente a las autoridades de resolución competentes. Por su parte, las entidades deberán hacer público los acuerdos de ayuda financiera suscritos.

## **5. ACTUACIÓN TEMPRANA**

### **5.1. CONCEPTO Y FINALIDAD**

Podemos definir el procedimiento de actuación temprana como aquel procedimiento mediante el cual se tomarán una serie de medidas que se le aplicarán a una entidad cuando ésta no pueda cumplir con la normativa de solvencia, pero esté en disposición de retornar al cumplimiento por sus propios medios<sup>1177</sup>. COLINO MEDIAVILLA señala que con la actuación temprana “*se persigue el objetivo de atajar una situación de crisis financiera y económica de una entidad de crédito que, siendo ya grave, todavía no cae en el ámbito de la inviabilidad, para evitar que el empeoramiento de la situación solo permita su tratamiento mediante la resolución*”<sup>1178</sup>. Por tanto, en la fase de actuación

---

<sup>1177</sup> Párrafo 28 del Preámbulo de la Ley 11/2015.

<sup>1178</sup> COLINO MEDIAVILLA, J.L., “La confusa regulación de la incidencia de la actuación temprana en los órganos sociales de un banco”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº147, 2017, p. 177.

temprana se pretende evitar tener que dar paso a la fase de resolución, pudiendo el supervisor competente tomar una serie de medidas e intervenir de manera temprana en la entidad en el caso de que se produzca un deterioro grave en la situación financiera de una entidad o se prevea que pueda llevarse a cabo dicho deterioro en un futuro próximo.

Como vemos, este procedimiento resulta aplicable a las entidades de crédito que estén en una situación de incumplimiento de algunos de los requerimientos establecidos en la normal prudencial y que, no obstante, se encuentran en disposición de retornar al cumplimiento de dichas exigencias por sus propios medios. Como queda reflejado en la Directiva 2014/59/UE, a fin de asegurar el buen funcionamiento de la estabilidad en el sistema financiero, las autoridades competentes podrán corregir el deterioro de la situación de una entidad en dificultades, antes de que estas puedan entrar en fase de resolución<sup>1179</sup>.

La actuación temprana nace como procedimiento para evitar que las entidades puedan llegar a situaciones de deterioro tan graves que tengan que llegar a aplicarse los instrumentos de resolución, pero ello no significa que sean procedimientos que se apliquen de forma sucesiva. No siempre se podrá poner en marcha este procedimiento, ni el resultado de su aplicación tendrá que ser obligatoriamente el de devolver a la entidad a un estado de estabilidad.

Fue un instrumento surgido a partir de la crisis de 2008, que se crea con la intención de tener mecanismos suficientemente ágiles para acotar los problemas que pudieran darse en una crisis financiera, siendo este mecanismo un procedimiento de intervención temprana sobre una entidad con dificultades<sup>1180</sup>.

---

<sup>1179</sup> Considerando 40º de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1180</sup> El origen de la intervención temprana en nuestro país lo encontramos en el MOU, el cual entre sus condiciones establece que se debe *“proponer cambios en los procedimientos a fin de garantizar una adopción oportuna de acciones correctivas para abordar en una fase temprana los problemas detectados por los equipos de inspección in situ”*, lo que llevó a contemplar esta medida en la Ley 9/2012.

Siguiendo a GONZÁLEZ GARCÍA, podemos estructurar en tres los objetivos que cumple la fase de actuación temprana<sup>1181</sup>.

En primer lugar, como ya hemos indicado, la actuación temprana desarrolla una finalidad preventiva, ya que estamos ante un tipo de intervención que puede llevar a cabo el supervisor competente antes de que la entidad de crédito se encuentre en un estado en el que sea necesaria su resolución. Es decir, se pretende resolver los problemas existentes intentando evitar llegar al estado de resolución. Ello, como se ha puesto de manifiesto, no impide que se pueda tomar la decisión de resolver una entidad sin necesidad de intervenirla de manera temprana.

En segundo lugar, se pretende dar protección al conjunto del sistema financiero. Se busca por esta vía dar una solución a la entidad financiera que presenta la dificultad a través de la adopción de diversas medidas con el fin de garantizar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, dado que cualquier dificultad que pueda surgir en una entidad de crédito puede trasladar el riesgo a las restantes, debido a la interconexión que existen entre ellas.

En tercer lugar, cumple una finalidad de protección de los ahorradores de la entidad crediticia que se encuentre en una situación de incumplimiento de la normativa de solvencia, ordenación y disciplina.

En definitiva, con la actuación temprana se pretende actuar sobre una entidad de forma preventiva. Podemos afirmar que la finalidad preventiva de la actuación temprana tiene como objetivo evitar que se agrave la situación de una entidad que infrinja la normativa de solvencia, disciplina y ordenación o, como veremos, que haya previsiones de que pueda incumplirla. Es decir, no es necesario que se haya producido de forma efectiva el incumplimiento aún por parte de la entidad. Mediante la actuación temprana se habilita a los supervisores competentes a llevar a cabo una intervención sobre la entidad, siempre teniendo

---

<sup>1181</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “La intervención temprana de las entidades de crédito”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 156-157.

en cuenta una serie de circunstancias y con el fin de garantizar la consecución de los objetivos en los que tiene su fundamento la regulación.

Por ello, nos parece interesante traer al texto la reflexión de CARRILLO DONAIRE el cual afirma que con estas intervenciones tempranas *“se está expandiendo y extremando la potestad de intervención de entidades financieras para darles un cariz cautelar que permite su empleo, antes incluso, a que se produzca el incumplimiento de una obligación legal, por la sola existencia de un riesgo de que tal incumplimiento acaezca”*<sup>1182</sup>. De acuerdo con el autor, se otorga una gran discrecionalidad a la potestad de intervención a la autoridad competente, por lo que, habrá de someter dicha intervención a su vez al principio de proporcionalidad<sup>1183</sup>.

## **5.2. PRESUPUESTO OBJETIVO**

### **5.2.1. Presupuesto objetivo de la actuación temprana en la Directiva 2014/59/UE**

Establece la Directiva 2014/59/UE que las medidas de actuación temprana se aplicarán *“cuando una entidad infrinja, debido entre otras cosas a un deterioro rápido de la situación financiera, en especial un deterioro rápido de su situación de liquidez, un incremento rápido de su nivel de apalancamiento, mora o concentración de exposiciones, evaluado según una serie de umbrales, que pueden incluir los requisitos de fondos propios del ente más 1,5 puntos porcentuales, o resulta probable en un futuro próximo que infrinja los requisitos*

---

<sup>1182</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *loc. cit.*

<sup>1183</sup> La intervención pública sobre las entidades de crédito deberá llevarse a cabo bajo el principio de proporcionalidad, entendido como la adecuación de los medios utilizados y los fines que se pretenden conseguir con la aplicación de dicha intervención, siendo esta la más razonable a efectos de producir el menor menoscabo posible en la protección del interés público, a lo que, en el caso concreto, se traducirá en la utilización de la actuación temprana como mecanismo necesario para llevar a cabo un saneamiento de la entidad, entendiéndose que, las medidas tomadas por el supervisor competente serán las idóneas para preservar la estabilidad financiera en aras de defender el interés general. Sobre el principio de proporcionalidad, CARLÓN RUIZ, M., “El principio de proporcionalidad”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010, pp. 203-230; y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, 2016.

del Reglamento (UE) nº575/2013, la Directiva 2013/36/UE o el título II de la Directiva 2014/65/UE, o cualquiera de los artículos 3 a 7, 14 a 17 y 24, 25 y 26 del Reglamento (UE) nº600/2014”<sup>1184</sup>.

Como vemos, la Directiva 2014/59/UE hace referencia a que la apertura del procedimiento de actuación temprana tendrá lugar cuando se produzca “entre otras cosas” un deterioro rápido de la situación financiera, haciendo especial referencia a que se dé “un deterioro rápido de su situación de liquidez, un incremento rápido de su nivel de apalancamiento, mora o concentración de exposiciones”. Por ello, no ha de entenderse esta numeración como un “númerus clausus”, debido a que es la situación financiera en primer lugar – indiferentemente de la circunstancia que haya producido dicha situación– el elemento que establece la norma para la de la apertura de la intervención temprana en la entidad<sup>1185</sup>.

No obstante, siguiendo el criterio de COLINO MEDIAVILLA y FREIRE COSTAS, no parece que exista una concreción completamente satisfactoria del presupuesto objetivo de la actuación temprana<sup>1186</sup>

La actuación temprana tiene una finalidad preventiva a la resolución de entidades de crédito. Tal y como pone de manifiesto GONZÁLEZ GARCÍA, la finalidad preventiva de la intervención temprana de las entidades de crédito se encuentran en el marco del principio de precaución, “*que en relación con el sector bancario se identifica con el principio de prudencia bancaria*”<sup>1187</sup>.

En este sentido, la apertura del procedimiento de actuación temprana parte del presupuesto en el que la entidad de crédito lleva a cabo una infracción –o se prevé que infringirá en un futuro próximo– de los requisitos prudenciales.

---

<sup>1184</sup> Artículo 27.1 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1185</sup> URBANEJA CILLÁN, J., “El procedimiento de actuación temprana. Su conformación en el sistema de la Unión Europea de reestructuración de entidades de crédito”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 289.

<sup>1186</sup> COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, R. M., “La actuación temprana: relaciones sistemáticas y dificultades interpretativas”, en COLINO MEDIAVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014, p. 228.

<sup>1187</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “La intervención temprana de las entidades...”, *loc. cit.*

Siguiendo el criterio de COLINO MEDIAVILLA y FREIRE COSTAS, en la versión española de la Directiva 2014/59/UE no queda claramente delimitado el presupuesto objetivo de la actuación temprana respecto al presupuesto objetivo de las medidas prudenciales que dispone la Directiva 2013/36/UE. Aun cuando la Directiva 2014/59/UE dispone que se aplicarán las medidas de actuación temprana cuando como resultado de un deterioro rápido de la situación financiera de la entidad, en especial un deterioro rápido de su situación de liquidez, un incremento rápido de su nivel de apalancamiento, mora o concentración de exposiciones, evaluado según una serie de umbrales, no sería suficiente con que se produzca dicha situación, sino que debería la norma señalar además que dicho deterioro sea dramático, es decir, grave, a fin de diferenciarlo del presupuesto objetivo de la aplicación de medidas prudenciales previsto en la Directiva 2013/36/UE<sup>1188</sup>.

De todo esto, podemos concluir que para que se produzca la apertura del procedimiento de actuación temprana habrá que tener en cuenta que se produzca un deterioro rápido de la situación financiera de la entidad y que dicho deterioro sea suficientemente grave como para tomar las medidas previstas en este sentido.

A pesar de que no sea del todo precisa la delimitación de ambos presupuestos objetivos, sí contempla la Directiva 2014/59/UE en el artículo 27.4 la necesidad de que la ABE elabore directrices para promover una aplicación coherente de la activación de medidas de actuación temprana. Asimismo, el artículo 27.5 de la Directiva prevé que la ABE elabore normas técnicas de regulación con el fin de establecer unos umbrales mínimos para dichas medidas. De esta forma la ABE aprobó en mayo de 2015 las Directrices sobre umbrales para la activación de las medidas de actuación temprana<sup>1189</sup>.

---

<sup>1188</sup> COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, R. M., “La actuación temprana: relaciones sistemáticas...”, *op. cit.*, pp. 225-229.

<sup>1189</sup> ABE, Directrices sobre los umbrales para la activación de medidas de actuación temprana con arreglo al artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2014/59/UE (EBA/GL/2015/03). En dicha guía la ABE detalla los criterios para establecer los umbrales que permiten a las autoridades competentes tomar la decisión de aplicar las medidas de actuación que corresponden en la fase de actuación temprana. Lleva a cabo una clasificación de los distintos umbrales, los cuales los divide en tres tipos: umbrales

### **5.2.2. Presupuesto objetivo de la actuación temprana en la Ley 11/2015: cambios respecto a la Ley 9/2012**

Como ya hiciera la Ley 9/2012<sup>1190</sup>, la actual Ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, regula el presupuesto objetivo de la actuación temprana partiendo de dos elementos. En primer lugar, que la entidad incumpla o se prevea que vaya a incumplir con la normativa de solvencia, ordenación y disciplina, en segundo lugar, que esta situación de dificultad en la que se encuentra la entidad sea superable por sus propios medios<sup>1191</sup>. No obstante, introduce la Ley 11/2015 algunas modificaciones respecto a la Ley anterior.

En relación con el primer elemento –que exista incumplimiento o previsión razonable de incumplimiento en un futuro próximo respecto a la normativa de solvencia, ordenación y disciplina– hemos de decir que con la aprobación de la Ley 11/2015 se ha intentado corregir algunas de las deficiencias que presentaba la Ley 9/2012<sup>1192</sup>. Pues bien, dicha Ley no contemplaba las circunstancias en las que se entendería que una entidad estaría atravesando por dicha situación de incumplimiento, incluyendo en el segundo párrafo del artículo 6.1 que la precisión de dichos indicadores para determinar dichas situaciones en las que se podría llevar a cabo la activación de la intervención temprana sobre una entidad se podrá desarrollar reglamentariamente.

---

basados en los resultados del procedimiento de revisión y evaluación supervisora (“PRES”), cambios significativos o anomalías que puedan detectarse en el seguimiento de los indicadores financieros o no financieros del PRES y hechos significativos que puedan indicar que nos encontramos ante una situación en la cual se cumplen los requisitos para la actuación temprana. No obstante, aun cuando las directrices establecidas por parte el ABE y adoptadas por el Banco de España pretenden aclarar los umbrales a tener en cuenta para la apertura de la actuación temprana, se desprende del mismo documento que, aun cuando una entidad alcance los umbrales establecidos en las directrices, no es obligatorio que la autoridad competente abra la fase de actuación temprana de manera automática. En sentido contrario, también se desprende de la guía que, aun cuando una entidad no alcance dichos umbrales, es posible que la autoridad competente, si lo considera necesario, pueda activar las medidas de actuación temprana.

<sup>1190</sup> Artículo 6 de la Ley 9/2012.

<sup>1191</sup> Artículo 6 de la Ley 11/2015.

<sup>1192</sup> En relación a las deficiencias que presentaba la regulación del presupuesto objetivo en la Ley 9/2012 véase COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, R. M., “La actuación temprana: relaciones sistemáticas...”, *op. cit.*, pp. 230-231.

Al respecto, la Ley 11/2015 –adaptando la normativa a lo dispuesto en la Directiva 2014/59/UE– incluye, como novedad, un segundo apartado en el artículo 8 en el que dispone que *“para valorar la imposibilidad de incumplimiento de los requerimientos señalados en el apartado anterior se podrá atender, entre otros aspectos, a la existencia de un rápido deterioro de la situación financiera o de liquidez de la entidad o un incremento rápido de su nivel de apalancamiento, mora o concentración de exposiciones”*.

De este precepto cabe destacar dos ideas. Por una parte, siguiendo a COLINO MEDIAVILLA y FREIRE COSTAS, parece que la nueva norma, en el segundo párrafo, cuando hace referencia a la *“posibilidad de incumplimiento”* hace referencia a la previsión de que en un futuro próximo pudiera darse una situación de incumplimiento –como está previsto en el apartado primero del artículo 8 –, sin contemplar el legislador a tenor literal de la redacción de la norma, al incumplimiento ya producido<sup>1193</sup>. Por otra parte, como ya lo contemplara la Ley 9/2012, la Ley 11/2015 abre la posibilidad de determinar reglamentariamente otros indicadores objetivos para determinar si una entidad cumple los requisitos de incumplimiento o de previsión de incumplimiento a los que se refiere el artículo para poder aplicar las medidas de actuación temprana<sup>1194</sup>.

Al respecto, debemos indicar que nada ha establecido el Reglamento de desarrollo respecto a los umbrales o indicadores objetivos, que habrán de tenerse en cuenta para aplicar las medidas de intervención temprana a una entidad. No obstante, cabe recordar que como quedó expuesto la ABE ha elaborado una guía, la cual fue adoptada como propia por la Comisión Ejecutiva del Banco de España el día 29 de septiembre de 2015.

Por otra parte, como hemos visto, establece la Ley 11/2015 que para que sean de aplicación las medidas de actuación temprana será necesario que la dificultad en la que se encuentra la entidad pueda ser superada por sus propios medios.

---

<sup>1193</sup> Sobre esta idea, COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, M. R., “La actuación temprana. (Primeras reflexiones...)”, loc. cit.

<sup>1194</sup> Artículo 8.2 de la Ley 11/2015.

Cabe señalar aquí la importancia que tiene la modificación en este punto de la normativa vigente respecto a la anterior, dado que el artículo 6.1 de la Ley 9/2012 establecía como presupuesto objetivo que la entidad en situación de incumplimiento o previsible incumplimiento se tenía que encontrar a su vez *“en disposición de retornar al cumplimiento por sus propios medios, sin perjuicio del apoyo financiero público excepcional”* previsto en el artículo 9.f) de dicha Ley.

Por tanto, como novedad tras la aprobación de la nueva Ley de recuperación y resolución de entidades de crédito, se elimina la posibilidad de que exista en la actuación temprana el apoyo financiero excepcional al que hacía referencia la norma anterior, haciendo referencia únicamente a la posibilidad de que la entidad *“se encuentre en disposición de retornar al cumplimiento por sus propios medios”*. Esta idea nace de la necesidad de que sea la entidad, y en todo caso sus accionistas y acreedores, los que tengan que soportar las pérdidas, eliminando así la posibilidad de que el ciudadano tenga que soportar esta carga con sus impuestos<sup>1195</sup>.

### **5.3. MEDIDAS DE ACTUACIÓN TEMPRANA**

Cuando se dé el presupuesto objetivo establecido en la normativa para la apertura del procedimiento de actuación temprana, la autoridad supervisora competente tendrá la potestad de aplicar una serie de medidas a la entidad que se encuentre en esa situación de dificultad o incumplimiento. Es decir, cuando una entidad esté en una situación de dificultad o incumplimiento o sea previsible que objetivamente vaya a incumplir en un futuro próximo, la autoridad de supervisión competente podrá adoptar una serie de medidas que a continuación pasamos a detallar.

---

<sup>1195</sup> Idea que se desprende del Preámbulo de la Ley 11/2015, donde se hace referencia en varias ocasiones a la importancia de que los costes de las medidas aplicadas a una entidad, conforme a lo previsto en la Ley, no debe recaer sobre el presupuesto público, Así vemos, entre otros, que contempla que *“el régimen establecido en esta Ley constituye, en consecuencia, un procedimiento administrativo, especial y completo, que procura la máxima celeridad en la intervención de la entidad, en aras de facilitar la continuidad de sus funciones esenciales, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y en los recursos públicos”*.

Tanto la Directiva 2014/59/UE como la Ley 11/2015 enuncian una serie de medidas que podrán adoptarse en el procedimiento de actuación temprana, pudiendo adoptarse en su totalidad o sólo alguna de ellas.

En concreto, las medidas que pueden adoptarse son las siguientes<sup>1196</sup>:

- Exigir al órgano de dirección de la entidad que aplique una o varias medidas de las establecidas en el plan de recuperación; que actualice dicho plan cuando las circunstancias que hayan desencadenado la actuación temprana difieran de los supuestos previstos en el plan de recuperación original; y requerirle que aplique algunas de las medidas del plan actualizado.
- Exigir que el órgano de dirección de la entidad analice su situación, determine las medidas necesarias que se han de tomar para resolver los problemas encontrados y elabore un plan de actuación para resolver dichos problemas, llevando a cabo un calendario de ejecución.
- Exigir al órgano de dirección de la entidad que convoque, o convocar directamente si el órgano de administración no cumple con este requerimiento, a la junta de accionistas de la entidad, así como establecer el orden del día y sugerir la adopción de determinados acuerdos.
- Exigir el cese o la sustitución de uno o varios miembros del órgano de administración, directores generales o asimilados, si se prevé que no son aptas para cumplir con sus obligaciones de conformidad con los requisitos de idoneidad exigibles.
- Exigir al órgano de dirección de la entidad que elabore un plan para la negociación de la reestructuración de la deuda con una parte o la totalidad de sus acreedores, de acuerdo, cuando proceda, con el plan de recuperación.
- Exigir cambios en la estrategia empresarial de la entidad.

---

<sup>1196</sup> Artículo 27.1 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 9.2 de la Ley 11/2015.

- Exigir cambios en las estructuras jurídicas u operativas de la entidad.
- Recabar, incluso mediante inspecciones *in situ*, y facilitar a la autoridad de resolución competente, toda la información necesaria para actualizar el plan de resolución y preparar la posible resolución de la entidad y la realización de una evaluación de sus activos y pasivos.
- En caso de que las medidas anteriores no fueran suficientes, podrá la autoridad competente, acordar el nombramiento de uno o varios interventores o la sustitución provisional del órgano de administración de la entidad.
- Además, la Ley 11/2015 contempla un supuesto no previsto en la Directiva 2014/59/UE. Designar un delegado del supervisor competente en la entidad con derecho a asistencia, con voz, pero sin voto, a las reuniones del órgano de administración y sus comisiones delegadas con el mismo derecho al acceso de la información de la entidad que sus miembros.

Además, tanto la Directiva 2014/59/UE como la Ley 11/2015 prevén la posibilidad de que puedan tomarse – además de las especificadas por las citadas normas – otras medidas previstas en el artículo 104 de la Directiva 2013/36/UE y en la Ley 10/2014<sup>1197</sup>. Existe por tanto una relación indudable entre las medidas prudenciales y las de actuación temprana. En palabras de COLINO MEDIAYILLA y FREIRE COSTAS “*no se trata de que unas y otras medidas sean compatibles o no, sino de distintos supuestos y distintas medidas, que pueden concurrir en su aplicación en función de cuales sean los requisitos prudenciales infringidos, o que se vayan a infringir, que manifiesten, junto a otros elementos, la existencia del presupuesto objetivo de la actuación temprana*”<sup>1198</sup>. Por tanto, en caso de que una entidad esté en la situación descrita en el presupuesto objetivo de la actuación temprana, será posible aplicar los dos tipos de medidas, en función de la gravedad de la situación que presente.

---

<sup>1197</sup> En concreto, estas medidas están previstas en el artículo 68 de la Ley 10/2014, y recogen exactamente las medidas previstas en la Directiva 2013/36/UE.

<sup>1198</sup> COLINO MEDIAYILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, M. R., “La actuación temprana. (Primeras reflexiones...)”, *op. cit.*, p. 200

De este modo, además de las descritas anteriormente, la normativa establece que podrán tomarse las siguientes medidas:

- exigir a las entidades de crédito que mantengan fondos propios superiores a los requisitos establecidos en la Directiva 2013/36/UE y en su caso en la Ley 10/2014 y en el Reglamento (UE) nº575/2013 relativos a riesgos y elementos de riesgo no cubiertos por el artículo 1 del mencionado Reglamento.
- exigir que se refuercen los sistemas, procedimientos, mecanismos y estrategias establecidos de conformidad con lo previsto en relación al capital interno, gobierno corporativo y planes de recuperación.
- exigir a las entidades que presenten un plan para retornar al cumplimiento de los requisitos de supervisión establecidos en la Directiva 2013/36/UE, la Ley 10/2014 y en el Reglamento (UE) nº575/2013 y fijen un plazo para su ejecución, y que introduzcan en el plan las mejoras necesarias en lo que atañe a su alcance y al plazo de ejecución.
- exigir que las entidades apliquen una política específica de dotación de provisiones o un determinado tratamiento de los activos en cuanto a requisitos de fondos propios;
- restringir o limitar la actividad, las operaciones o la red de entidades o solicitar el abandono de actividades que planteen riesgos excesivos para la solidez de una entidad;
- exigir la reducción del riesgo inherente a las actividades, productos y sistemas de las entidades;
- exigir a las entidades que limiten la remuneración variable como porcentaje de los ingresos netos, cuando resulte incompatible con el mantenimiento de una base sólida de capital;
- exigir a las entidades que utilicen los beneficios netos para reforzar los fondos propios;

- prohibir o restringir la distribución por la entidad de dividendos o intereses a accionistas, socios o titulares de instrumentos de capital de nivel 1 adicional, siempre y cuando la prohibición no constituya un supuesto de impago de la entidad;
- imponer obligaciones de información adicionales o más frecuentes, incluida información sobre la situación de capital y liquidez;
- imponer requisitos específicos de liquidez, incluidas restricciones de los desfases de vencimiento entre activos y pasivos;
- exigir la comunicación de información complementaria.

Como vemos, estas medidas son las que corresponderá adoptar en el caso de que se incumplan o haya previsión de que se puedan incumplir los requisitos prudenciales, pero que tal y como prevé tanto la Directiva 2014/59/UE como la Ley 11/2015, podrán ser de aplicación en los procedimientos de actuación temprana que se realicen sobre una entidad. No obstante, como vemos no afectan al órgano de administración ni a los derechos de los propietarios de la entidad<sup>1199</sup>.

No es así en las medidas que prevé la Directiva 2014/59/UE y la Ley 11/2015 para la actuación temprana que enumerábamos con anterioridad. Como veíamos, dichas medidas van desde la posibilidad de requerir a los órganos de dirección de la entidad que lleven a cabo una serie de actuaciones hasta la posibilidad de cesar temporalmente a miembros del órgano de administración<sup>1200</sup>. El cese de uno o varios miembros de los órganos de administración de la entidad se deberá tomar en el supuesto de que existan un deterioro significativo de la situación financiera de la entidad o se hayan infringido gravemente disposiciones legales reglamentarias o de los estatutos de la entidad o existan graves irregularidades administrativas, siempre que las demás

---

<sup>1199</sup> COLINO MEDIIVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, R. M., “La actuación temprana: relaciones sistemáticas...”, *op. cit.*, p. 236.

<sup>1200</sup> Sobre la confusa regulación de las medidas en los procedimientos de actuación temprana que afectan al órgano de administración de las entidades en nuestro Derecho interno véase COLINO MEDIIVILLA, J.L., “La confusa regulación de la incidencia de la actuación temprana...”, *op. cit.*, pp. 177-198.

medidas previstas en la normativa para los procedimientos de actuación temprana no sean suficientes para poner fin al deterioro de la entidad<sup>1201</sup>. Es decir, se prevé el supuesto de intervención de la entidad en la fase de actuación temprana<sup>1202</sup>, pero dicha medida sería la última.

### **5.3.1. Las medidas de actuación temprana en la Ley 11/2015: cambios respecto a la Ley 9/2012**

La Ley 11/2015 ha llevado a cabo algunas modificaciones respecto a las medidas para la actuación temprana que presentaba la Ley 9/2012, adaptando así la normativa española de recuperación y resolución a la normativa europea.

En primer lugar, hemos de indicar que se han ampliado las medidas que el supervisor competente puede tomar en el caso de que una entidad infrinja o esté en previsión de infringir la normativa de solvencia, ordenación y disciplina y se abra la fase de actuación temprana.

Por un lado, como novedad aparece la posibilidad de exigir a la entidad que aplique una o varias de las medidas que se hubieran previsto en el plan de recuperación que como hemos visto, todas las entidades tienen que elaborar en una fase previa. Como es lógico, esta medida no estaba contemplada en la Ley anterior debido a que tampoco estaba contemplada la necesidad de elaborar un plan de recuperación por parte de las entidades de crédito en una fase previa a cualquier situación de dificultad.

Del mismo modo, aun cuando dicha medida no supone una novedad respecto a la Ley anterior<sup>1203</sup>, sí que debemos hacer mención a los cambios que presenta la nueva Ley. Se desprende del artículo 7 de la Ley 9/2012 que cuando una entidad de crédito se encontrara en una de las situaciones que dan lugar a la activación de la fase de actuación temprana, dichas entidades debían informar al Banco de España y realizar obligatoriamente un plan de actuación en el plazo

---

<sup>1201</sup> Artículo 28 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 23 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1202</sup> Artículo 10 de la Ley 11/2015.

<sup>1203</sup> La Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito en su artículo 7 ya preveía como medida en la fase de actuación temprana la elaboración de un plan de actuación en el caso de que la entidad cumpliera con los presupuestos objetivos previstos en el artículo 6.1 de dicha Ley.

de 15 días. Como novedad, la Ley 11/2015 suprime la necesidad de realizar el plan de actuación, salvo que sea el propio supervisor el que reclame que dicho plan haya de elaborarse, al establecer la elaboración de dicho plan como una de las medidas que es posible adoptar por la autoridad supervisora competente<sup>1204</sup>. Esto encuentra su sentido en que, como hemos visto, la aplicación de la Ley obliga a las entidades a tener ya previsto un plan de recuperación, mediante el cual, se entiende que podrán ser superadas las dificultades que puedan surgir, a partir de las medidas previstas.

Además, tampoco preveía la Ley 9/2012 la posibilidad de exigir cambios en la estrategia empresarial y estructuras de la entidad.

Por último, tras la novedad que supuso eliminar la posibilidad de que en el presupuesto objetivo de la actuación temprana existiera apoyo financiero público excepcional, se ha suprimido el artículo 9.f) de la Ley 9/2012. Éste establecía que *“con carácter excepcional, y cumpliendo al efecto con la normativa española y de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas de Estado y tratando de minimizar el uso de recursos públicos, requerir medidas de recapitalización previstas en el art. 32 de esta Ley, en las que el plazo de recompra o amortización de los instrumentos convertibles en acciones no exceda de dos años...”*. Parece lógico que se haya obviado este apartado en la Ley de 2015 dado que, como hemos indicado anteriormente, en la fase de actuación temprana no cabría la posibilidad de que existiera apoyo financiero excepcional.

En conclusión, vemos que la Ley 11/2015 ha introducido una serie de modificaciones respecto a la legislación interna anterior. Suprimiendo algunas medidas y estableciendo otras que incidirán en el funcionamiento, control y estructura de la entidad que se encuentre en una situación de actuación temprana que serán aplicables según la gravedad de la situación, en principio para intentar que la entidad pueda volver a la situación de normalidad sin necesidad de que tenga que iniciarse la fase de resolución.

---

<sup>1204</sup> Artículo 9.2.b) de la Ley 11/2015.

## **5.4. AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN COMPETENTE EN LA ACTUACIÓN TEMPRANA**

Debemos diferenciar aquí dos instituciones encargadas del procedimiento de actuación temprana sobre las entidades de crédito en función del tipo de entidad del que hablemos.

En primer lugar, haciendo referencia a las entidades supervisadas de forma directa por el Banco Central Europeo que se encuentran bajo el marco del Mecanismo Único de Supervisión, debemos decir que corresponderá a dicho Banco llevar a cabo las actuaciones que correspondan a la autoridad de supervisión en materia de actuación temprana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

Por otra parte, en lo que respecta a las demás entidades de crédito en España, la autoridad de supervisión competente encargada de adoptar las medidas necesarias en la fase de actuación temprana sobre las mismas corresponde al Banco de España.

Nos parece necesario hacer esta distinción, pues aun cuando el procedimiento y las medidas son prácticamente idénticas, dependiendo de la entidad de crédito de que se trate la potestad de intervenir a la entidad en una fase temprana de dificultad corresponderá a una institución europea o española.

## **5.5. PROCEDIMIENTO EN LA ACTUACIÓN TEMPRANA**

### **5.5.1. La actuación temprana sobre entidades menos significativas sujetas a la supervisión directa del Banco de España**

Como hemos visto, corresponde al Banco de España activar la fase de actuación temprana una entidad incumpla o sea previsible que objetivamente pueda incumplir en un futuro próximo con la normativa de solvencia, ordenación y disciplina y se presenten o puedan presentar dificultades graves, siempre y cuando la entidad pueda volver a una situación de normalidad por sus propios medios.

Es decir, en el momento en que una entidad se encuentre dentro del presupuesto objetivo establecido por la Ley 11/2015, el Banco de España podrá proceder a aplicar algunas o todas las medidas que se establecen en dicha Ley, analizadas con anterioridad.

Tal y como se deduce de la Disposición adicional decimoquinta de la Ley, desde el momento en el que se abra el proceso de actuación temprana los jueces no podrán admitir las solicitudes de concurso de la entidad. De hecho, cualquier actuación judicial que infrinja lo dispuesto en dicha disposición será nula de pleno derecho.

Aun cuando la Directiva 2014/59/UE no establece la obligación de la entidad de comunicar al supervisor competente la existencia de dificultades en la situación de la misma, que se enmarquen en el presupuesto objetivo de la actuación temprana, la Ley de 2015, en el artículo 9.1, sí que prevé dicha obligación. Es decir, de acuerdo con el precepto citado, se parte de un presupuesto en el que la entidad que presenta dificultades debe informar inmediatamente a la autoridad supervisora competente de la situación.

La Ley 9/2012 ya regulaba dicha obligación por parte de la entidad. No obstante, la obligación de comunicarlo a la autoridad competente prevista en la Ley 11/2015 queda diferenciada de la que preveía la Ley anterior en un aspecto fundamental. La nueva Ley suprime, como ya hemos indicado con anterioridad, la necesidad de que tras comunicar al supervisor competente la situación en la que se encuentra la entidad dicha entidad deba elaborar un plan de actuación en el plazo de quince días, dejando al arbitrio del supervisor competente la decisión de que la entidad deba elaborar el plan de actuación si lo impone como medida de actuación temprana<sup>1205</sup>. Como exponen COLINO MEDIAVILLA y FREIRE, dicha modificación introducida en Ley 11/2015 debe ser valorada positivamente, dado que ya no recae en la entidad la decisión de declarar la existencia de los

---

<sup>1205</sup> Debemos recordar aquí, que una de las medidas de actuación temprana que recoge el artículo 9.2, en concreto en su apartado b), es la facultad que tiene la autoridad supervisora competente para solicitar al órgano de administración de la entidad que se encuentre en la situación de incumplimiento o previsión de incumplimiento, que lleve a cabo la elaboración de un plan de actuación para poder superar los problemas a los que se enfrenta.

presupuestos objetivos de la actuación temprana, sino que únicamente tiene el deber de informar al supervisor competente. Será por tanto el Banco de España quien decidirá si efectivamente nos encontramos ante una entidad a la que se le deben aplicar las medidas previstas para la actuación temprana o no, incluyendo la realización, si el supervisor estima que procede, del plan de actuación correspondiente<sup>1206</sup>.

No obstante, aun cuando la Ley prevé que se pueda iniciar la actuación temprana tras la comunicación por parte de la entidad afectada por una situación de crisis de dicha circunstancia, no es ésta la única forma que tiene el Banco de España para tomar la decisión de adoptar las medidas previstas para la actuación temprana. Como se desprende del artículo 9.2 de la Ley 11/2015, el Banco de España podrá adoptar las medidas que considere pertinentes desde el momento en el que éste tenga conocimiento de que una entidad se encuentra en alguna de las circunstancias descritas en el presupuesto objetivo de la actuación temprana.

Una vez iniciado el procedimiento de actuación temprana para una entidad que se encuentre en una situación de incumplimiento, el Banco de España podrá solicitar que se apliquen o aplicar todas o alguna de las medidas que contempla la norma, con el fin de garantizar la viabilidad de la entidad y su vuelta a un estado de normalidad<sup>1207</sup>.

Cuando se adopte cualquiera de las medidas previstas para la actuación temprana en una entidad, el Banco de España deberá fijar el plazo para su ejecución, así como para la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas<sup>1208</sup>.

Cuando acuerde la intervención o sustitución provisional de los administradores como medidas de la actuación temprana se deberá atender al procedimiento establecido por la Ley 10/2014, de 26 de junio<sup>1209</sup>. Cuando el

---

<sup>1206</sup> COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, M. R., “La actuación temprana. (Primeras reflexiones...)”, *op. cit.*, p. 202.

<sup>1207</sup> Artículo 8.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1208</sup> Artículo 9.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1209</sup> Artículo 10.1 de la Ley 11/2015.

Banco de España acuerde medidas de intervención o sustitución provisional de los administradores de la entidad como medida de la actuación temprana sobre la misma deberá dar cuenta razonada al Ministro de Economía y Competitividad y al FROB<sup>1210</sup>. Esta intervención o sustitución podrá dictarse de oficio por el Banco de España o a petición fundada de la propia entidad<sup>1211</sup>.

Antes de adoptar el acuerdo de intervención o sustitución pertinente deberá darse audiencia a la entidad de crédito interesada, concediéndole un plazo no inferior a 5 días. El trámite de audiencia podrá omitirse cuando sea la propia entidad la que haya solicitado que se tomen dichas medidas o para el caso de que se comprometa de forma grave la efectividad de la medida o los intereses económicos afectados. Si se toma la medida sin dar trámite de audiencia a la entidad de crédito interesada por motivos de necesidad, cuando el Banco de España prevea que se podría comprometer gravemente la efectividad de la medida o los intereses económicos afectados, se podrá interponer recurso de alzada que deberá ser resuelto en el plazo de 10 días a contar desde la fecha de su interposición<sup>1212</sup>.

El acuerdo tendrá carácter ejecutivo desde el momento en que se dicte y deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Estado, así como inscrito en los registros públicos que corresponda<sup>1213</sup>. Deberá designar a la persona o personas encargadas de ejercer las funciones de intervención o vayan a actuar como administradores provisionales de la entidad de crédito<sup>1214</sup>. Del mismo modo, deberá indicar si las personas designadas actuaran de manera conjunta, mancomunada o solidaria<sup>1215</sup>.

---

<sup>1210</sup> Artículo 71.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1211</sup> Artículo 71.2 de la Ley 10/2014. Podrán formular la petición los administradores de la entidad de crédito, su órgano de fiscalización interna y, en su caso, una minoría de socios que sea, al menos, igual a la que exija la legislación mercantil para instar la convocatoria de una Asamblea o Junta General Extraordinaria.

<sup>1212</sup> Artículo 72 de la Ley 10/2014.

<sup>1213</sup> Artículo 73.2 de la Ley 10/2014.

<sup>1214</sup> Artículo 73.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1215</sup> Artículo 73.1 de la Ley 10/2014.

Durante la fase de actuación temprana se llevará a cabo por parte de la autoridad de supervisión competente y de la autoridad de resolución el seguimiento de las medidas de actuación temprana.

Cuando se requiera a la entidad afectada para que lleve a cabo alguna de las medidas que establece la norma, dicha entidad deberá informar del grado de cumplimiento de las medidas impuestas, como mínimo cada tres meses<sup>1216</sup>. Una vez recibido el informe, el Banco de España dará traslado a las autoridades de resolución que corresponda<sup>1217</sup>.

Además, el Banco de España deberá informar de que una entidad, grupo o subgrupo consolidable está en una de las circunstancias que enmarca el presupuesto objetivo de la actuación temprana, de la aprobación de un plan de actuación si lo hubiera; del resto de medidas que se ha requerido a la entidad y de la finalización de la situación de actuación temprana cuando la entidad deje de encontrarse en las circunstancias descritas en el presupuesto objetivo de la actuación temprana<sup>1218</sup>.

A su vez, las autoridades de resolución competentes podrán solicitar a la autoridad de supervisión toda la información que consideren necesarias sobre la entidad para preparar su resolución en caso de que fuera necesaria<sup>1219</sup>.

El procedimiento de actuación temprana concluirá cuando una entidad deje de encontrarse en las circunstancias descritas en el presupuesto objetivo de la actuación temprana<sup>1220</sup>, o bien en los supuestos en los que sea necesario proceder a la apertura del procedimiento de resolución de la entidad.

### **5.5.2. La actuación temprana sobre entidades significativas sujetas a la supervisión del Banco Central Europeo dentro del Mecanismo Único de Supervisión**

---

<sup>1216</sup> De acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 11/2015, el Banco de España podrá fijar otro plazo para la remisión del informe sobre el grado de cumplimiento, no obstante, como mínimo habrá de remitirse trimestralmente.

<sup>1217</sup> Artículo 11.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1218</sup> Artículo 11.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1219</sup> Artículo 11.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1220</sup> Artículo 8.4 de la Ley 11/2015.

En el caso de las entidades sometidas al ámbito de actuación del Banco Central Europeo como autoridad de supervisión encargada de la fase de actuación temprana, hemos de decir que el procedimiento cambia básicamente en lo que respecta a las instituciones encargadas de ello.

En efecto, cuando el Banco Central Europeo entienda que una entidad ha infringido o resulta probable que infrinja los requisitos de prudencia o puedan presentar dificultades y se estime que la entidad puede volver a una situación de normalidad por sus propios medios, el propio Banco podrá aplicar una serie de medidas sobre la entidad, previstas para la intervención temprana de la misma<sup>1221</sup>. Es decir, para las entidades consideradas como significativas, será competencia del Banco Central Europeo adoptar las medidas previstas en la fase de actuación temprana con el fin de hacer frente a la situación que presente la entidad en cuestión.

Así, el Reglamento 1024/2013 establece que el Banco Central Europeo tendrá la facultad de exigir a las entidades de crédito que adopte en una fase temprana las medidas necesarias para subsanar los problemas que la misma presente<sup>1222</sup>, estableciendo el propio Reglamento las medidas –entre otras– que podrá exigir el Banco Central Europeo<sup>1223</sup>.

En todo caso deberá informar a la autoridad de resolución competente y el procedimiento de actuación temprana finalizará cuando la entidad vuelva a una situación de normalidad o se habrá el procedimiento de resolución frente a la misma.

### **5.5.3. El papel de la Junta Única de Resolución en la actuación temprana**

En el ejercicio de sus competencias la Junta Única de Resolución también tiene un papel determinante en la fase de actuación temprana.

El Banco Central Europeo y las autoridades de supervisión nacionales competentes en la fase de actuación temprana deberán cooperar con la Junta

---

<sup>1221</sup> Artículo 4.1.i) del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>1222</sup> Artículo 16.1 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

<sup>1223</sup> Artículo 16.2 del Reglamento (UE) nº1024/2013.

Única de Resolución e informar a ésta de todas las medidas que exijan adoptar a la entidad o grupo en cuestión – quien a su vez deberá notificar sobre cualquier información que haya recibido a la Comisión–<sup>1224</sup>. Además, si la autoridad de supervisión competente tiene intención de imponer cualquier medida adicional deberá comunicarlo de igual manera a la Junta antes de imponer dicha medida adicional<sup>1225</sup>.

A partir de la fecha de recepción de dicha información, la Junta Única de Resolución podrá preparar la resolución de la entidad o grupo de que se trate. De este modo, el Banco Central Europeo o las autoridades nacionales competentes están obligadas a facilitar a la Junta toda la información que necesite para actualizar el plan de resolución de la entidad y preparar la posible resolución, así como para la realización de una evaluación de sus activos y pasivos<sup>1226</sup>.

La Junta tiene la facultad de exigir a la entidad en cuestión que tome contacto con posibles compradores con el fin de preparar la resolución de la entidad<sup>1227</sup>. Asimismo, podrá exigir a las autoridades de resolución nacional que elaboren un dispositivo de resolución preliminar para la entidad que se trate<sup>1228</sup>.

De este modo, la Junta Única de Resolución está obligada a informar al Banco Central Europeo y a las autoridades nacionales competentes de todas las medidas que tome en esta fase<sup>1229</sup>.

Todas las autoridades competentes en esta fase deberán velar porque las medidas previstas se apliquen con coherencia<sup>1230</sup>.

## **6. RESOLUCIÓN**

### **6.1. CONCEPTO**

---

<sup>1224</sup> Artículo 13.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1225</sup> Artículo 13.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1226</sup> Artículo 13.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1227</sup> Artículo 13.3 del Reglamento (UE) nº806/2014

<sup>1228</sup> Artículo 13.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1229</sup> Artículo 13.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1230</sup> Artículo 13.5 del Reglamento (UE) nº806/2014.

A partir de la crisis desencadenada en 2008 no solo se vislumbró la necesidad de contemplar en el ordenamiento instrumentos que pudieran prevenir las futuras crisis o instrumentos para intervenir a las entidades bancarias que estuvieran en un momento de dificultad y que, a través de una serie de medidas y por sus propios medios pudieran volver a una situación de solidez. También se puso de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos que garantizaran una resolución ordenada de las entidades en una situación de inviabilidad.

Como hemos tenido ocasión de ver, el FSB aprobó el documento sobre *“Key Attributes of Effective Resolution Regies for Financial Institutions”* mediante el cual se establecieron una serie de atributos clave para llevar a cabo la resolución de las entidades de forma ordenada y con el fin de que dichas resoluciones fueran lo menos perjudiciales posibles para la estabilidad del sistema financiero internacional. En nuestro ordenamiento jurídico se introdujo la resolución bancaria en con la Ley 9/2012 y posteriormente por la Ley 11/2015. Del mismo modo, en el ámbito europeo vino a regularse a partir de la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento nº806/2014.

Nos parece adecuado llevar a cabo un análisis del término de resolución a fin de delimitar a qué nos referimos con el procedimiento de resolución propiamente dicho.

Cuando nos referimos a la resolución de una entidad nos estamos refiriendo al procedimiento de reestructuración o liquidación ordenada de una entidad que se abre para el caso de que una entidad sea inviable o sea previsible que en un futuro próximo pueda llegar a serlo, y no existan perspectivas razonables de que las medidas procedentes del sector privado puedan corregir la situación, y tampoco sea adecuado proceder a su liquidación mediante el procedimiento ordinario<sup>1231</sup>. Es decir, la resolución es el procedimiento que se llevará a cabo sobre las entidades que se encuentren en una situación de crisis

---

<sup>1231</sup> Artículo 2.1.h) de la Ley 11/2015. Debemos recordar que como se desprende de la propia Ley, el procedimiento de reestructuración que catalogaba su antecesora de forma diferenciada en el Capítulo III de la Ley 9/2012 no desaparece en un sentido estricto. Esta idea se desprende de la definición que refleja el artículo 2.1.h) de la Ley 11/2015. Es decir, la Ley 11/2015 sigue contemplando la posibilidad de reestructurar una entidad, pero no como una fase independiente, sino que dicha reestructuración queda integrada en el procedimiento de resolución tras la nueva normativa aprobada.

grave, por el que se gestionará la inviabilidad aplicando diversas medidas con el propósito de que dichas entidades sean resueltas de una forma ordenada.

La resolución es entendida como un proceso especial de carácter administrativo que será aplicado a una entidad cuando sea inviable o sea previsible que vaya a serlo en un futuro y que, por razones de estabilidad financiera e interés público, sea necesario evitar la liquidación concursal. De acuerdo con lo que señala FERNÁNDEZ TORRES, el término resolución *“engloba un conjunto de técnicas susceptibles de ser aplicadas para la reorganización, enajenación o liquidación de entidades financieras en crisis”*<sup>1232</sup>.

En definitiva, con la resolución no se trata por tanto de evitar la quiebra en sí –función que estaría más encaminada a la fase preventiva y la actuación temprana sobre la entidad– sino a evitar que en el caso de que una entidad sea insolvente se dé una resolución desordenada de la misma que pueda afectar de forma grave al conjunto del sistema financiero a todos los niveles.

## **6.2. OBJETIVOS DE LA RESOLUCIÓN**

Los objetivos que se persiguen con la resolución vienen establecidos en el artículo 31 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 14 del Reglamento (UE) nº806/2014 y en el artículo 3 de la Ley 11/2015.

Tal y como pone de manifiesto la Directiva 2014/59/UE, *“la crisis financiera ha puesto de manifiesto la falta de instrumentos adecuados que existe en la unión para hacer frente de manera eficaz a los problemas de solidez o el peligro de la inviabilidad de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”*<sup>1233</sup>. De este modo, como veremos, se hace necesario establecer un

---

<sup>1232</sup> FERNÁNDEZ TORRES, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución...”, *op. cit.*, p. 12. En este mismo sentido se pronuncia HADJIEMMANUIL, el cual afirma que *“Two pioneering experts in bank insolvency law, Tobias Asser and Eva Hüpkes, use the term to describe the techniques that can be applied for the reorganisation, disposal or liquidation of banks in the context of formal bank insolvency proceedings, regardless of their precise legal basis (general insolvency law or special insolvency or administrative law) and of who is in charge (the insolvency courts or the banking regulatory authorities)”*. HADJIEMMANUIL, C., “Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations”, *Law Society Economy Working Paper 21/2013*, London of Economics and Political Science, 2013, p. 11.

<sup>1233</sup> Considerando 1º de la Directiva 2014/59/UE.

régimen de resolución adecuado que cumpla con una serie de objetivos con el fin de conservar la estabilidad del sistema financiero.

De este modo, tal y como se deduce del Preámbulo de la Ley 11/2015, con el procedimiento de resolución se pretende que las autoridades cuenten con mecanismos para poder resolver una entidad inviable mediante un procedimiento ágil<sup>1234</sup> que no afecte al dinero público.

El propósito de este régimen especial es el de proporcionar soluciones adecuadas a problemas de insolvencia que puedan surgir en determinadas entidades, para las cuales se establece un régimen de resolución especial en el que las autoridades competentes contaran con una serie de potestades con el fin de que dichas entidades puedan ser resueltas sin afectar a la estabilidad del conjunto del sistema<sup>1235</sup>.

Pues bien, como decimos las distintas normas establecen los objetivos que perseguirá la resolución.

---

<sup>1234</sup> Como hemos tenido ocasión de ver, el procedimiento concursal ordinario, respecto a la crisis que pueda darse para este tipo de entidades, es un procedimiento muy lento y largo; y no podemos olvidar que, la estructura del sistema financiero hace que haya de darse una solución rápida a los problemas planteados, dado que el negocio de estas entidades está basado en la confianza, y una pérdida de confianza podría causar graves deterioros en el sistema financiero y en la economía en general de una forma apresurada. Por lo que, se deben tomar decisiones rápidas y que pretendan evitar la desestabilización del sistema.

<sup>1235</sup> Debemos tener en cuenta que, se establece un régimen administrativo especial de resolución con un procedimiento diferente al concursal ordinario, debido a que disolución de dichas entidades por la vía ordinaria, por la especialidad de su actividad, podría afectar gravemente a la estabilidad del sistema financiero. Como señala ALONSO LEDESMA, *“La sustitución del procedimiento concursal ordinario por uno especial para para las entidades de crédito encuentra su justificación en la propia esencia del negocio bancario”*. En este sentido, la autora hace una reflexión respecto a la distinta finalidad que tiene cada uno de los procedimientos, indicando que en el procedimiento concursal ordinario *“se tiene en cuenta primordialmente intereses privados del deudor y de sus acreedores. En cambio, el sistema de resolución persigue fundamentalmente la tutela de los intereses públicos o generales”*. ALONSO LEDESMA, C., *“La resolución de entidades de crédito”*, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, pp. 349-350.

En primer lugar, uno de los objetivos de la resolución es el de mantener las funciones esenciales de la entidad<sup>1236</sup>.

Por otra parte, con la resolución ordenada se pretende asegurar la estabilidad del sistema financiero evitando efectos perjudiciales para éste. Es decir, se pretende evitar las repercusiones negativas sobre la estabilidad financiera que puedan derivarse de una situación de dificultad en una entidad concreta, con el propósito de que no se produzca un contagio al resto de entidades que puedan afectar de manera significativa al sector y a la estabilidad de la economía. Este objetivo parece claro y adecuado a la idea de resolución bancaria.

Otro de los objetivos de la resolución es la se proteger los fondos públicos, minimizando la dependencia de apoyos financieros públicos que con carácter extraordinarios pudiera ser necesario conceder. Es decir, se pretende minimizar o terminar de algún modo con la dependencia de las entidades a ayudas públicas extraordinarias<sup>1237</sup>.

Por último, con el establecimiento de un procedimiento especial de resolución se busca proteger a los depositantes y a los fondos reembolsables y demás activos de los clientes de las entidades.

Cabe indicar que, para alcanzar los objetivos, la autoridad de resolución tratará de minimizar el coste de la resolución de la entidad que corresponda, evitando toda destrucción riqueza, salvo cuando sea imprescindible y necesario para preservar los objetivos que pretende alcanzar dicha resolución.

SJÖBERG señala que la resolución debería descansar principalmente en dos objetivos fundamentales de los previstos en las normas: en primer lugar, el

---

<sup>1236</sup> De acuerdo con FERNÁNDEZ TORRES, I., este objetivo respecto a la resolución es más que dudoso, ya que se entiende de este pretexto el buscar la viabilidad de la entidad a largo plazo. FERNÁNDEZ TORRES, I., "La reestructuración de las entidades de crédito", en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 314.

<sup>1237</sup> En este sentido, el Preámbulo de la Ley 11/2015 señala que "los recursos públicos y de los ciudadanos no pueden verse afectados durante el proceso de resolución de una entidad, sino que son los accionistas y acreedores, o en su caso la industria, quienes deben asumir las pérdidas."

mantenimiento de la estabilidad financiera, la actividad respecto a las funciones claves de los bancos; en segundo lugar, el mantenimiento de la disciplina del mercado. El autor pone de manifiesto que la ayuda o el rescate de las entidades por parte del Estado, puede llevar consigo un riesgo, ya que, dicho “rescate” reduciría el incentivo de los bancos de mantener una política de prudencia adecuada<sup>1238</sup>.

No obstante, establece la normativa que todos los objetivos enunciados tienen importancia equivalente y que habrá de atender al caso concreto para equilibrarlos conde forma adecuada.

### **6.3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

A fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos descritos en el epígrafe anterior, la Directiva 2014/59/UE<sup>1239</sup>, el Reglamento nº806/2014<sup>1240</sup> y la Ley 11/2015<sup>1241</sup> establecen una serie de principios sobre los que debe descansar la resolución de entidades de crédito. De este modo, las autoridades de resolución deberán adoptar las medidas de resolución oportunas a cada caso ajustándose a los siguientes principios:

- Los accionistas de la entidad que sea objeto de resolución deben ser los primeros en soportar las pérdidas.
- Los acreedores de la entidad objeto de resolución deberán asumir pérdidas después de los accionistas, de acuerdo con el orden de prelación establecido en las normas.
- Los acreedores de mismo rango deberán ser tratados de manera equivalente salvo que se disponga lo contrario.

---

<sup>1238</sup> SJÖBERG, G. “Banking Special Resolution Regimes as a Governance Tool”, en RINGE, WG. Y HUBER, P (Coord.), *Legal Chanlleges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Oxford: Hart Publishing, 2014.

<sup>1239</sup> Artículo 34 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1240</sup> Artículo 15 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1241</sup> Artículo 4 de la Ley 11/2015.

- Ningún accionista ni acreedor deberá soportar más pérdidas que las que hubiera de soportar en caso de que se hubiera procedido a la liquidación de la entidad mediante un procedimiento de insolvencia ordinario.
- Los órganos de dirección y la alta dirección de la entidad deberán ser sustituidos, salvo que sea necesario su mantenimiento total o parcial a fin de lograr los objetivos de la resolución. En estos casos habrá de atenderse a las circunstancias del caso concreto.
- Los órganos de dirección y la alta dirección deberán prestar toda la asistencia necesaria para que se cumplan de forma efectiva los objetivos de la resolución.
- Los administradores de la entidad y cualquier persona física o jurídica deberán responder de los daños y perjuicios causados por la inviabilidad de la entidad, en proporción a su participación y a la gravedad de los mismos. Todo ello con arreglo a lo que disponga la legislación concursal, mercantil y penal de nuestro ordenamiento interno.
- Los depósitos garantizados deberán estar plenamente protegidos.
- Las medidas de resolución que se adopten en cada caso deberán estar acompañadas de las garantías y salvaguardas prevista en la normativa de recuperación y resolución aplicable.

Como señala GALÁN LÓPEZ, estos principios no sólo pretenden asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos para la resolución, sino que con ellos se establece un marco de referencia importante en la determinación de quién o quienes han de soportar los costes de la resolución a fin de que no sean los poderes públicos y los contribuyentes los que hagan frente al coste de la

resolución de la entidad, y por otra parte para ampliar la protección de los depósitos de los clientes de la entidad objeto de resolución<sup>1242</sup>.

#### 6.4. PRESUPUESTO OBJETIVO

RODRÍGUEZ PELLITERO señala que *“uno de los aspectos más difíciles de abordar normativamente en el régimen de resolución es el de configurar aquellos supuestos de hecho que determinan la entrada en situación de resolución de una concreta entidad y el consiguiente ejercicio por la autoridad de resolución de sus poderes extraordinarios”*<sup>1243</sup>. En efecto, establecer las condiciones o circunstancias por las que se abrirá un proceso de resolución es uno de los aspectos más complejos de abordar. De este modo, el legislador ha venido enunciando una serie de circunstancias que deben cumplirse para que se abra la fase ejecutiva de la resolución, con el fin de alcanzar los objetivos que pretende conseguir la regulación de recuperación y resolución respecto a las entidades afectadas por la misma.

Así, tanto en la normativa europea<sup>1244</sup> como en la legislación española se recogen una serie de condiciones con el fin de establecer el marco según el cual se podrá considerar a una entidad frente a un riesgo tal que haga falta resolverla.

En concreto, se establecen tres condiciones para la apertura del proceso de resolución, las cuales tendrán que concurrir simultáneamente:

- La primera condición con la que nos encontramos es que la autoridad de resolución considere que la entidad no sea viable o sea muy probable que no pueda serlo en un futuro próximo. Es decir que la entidad esté en una situación de grave dificultad.
- La segunda condición que establece la normativa es que se llevará a cabo el procedimiento de resolución cuando no exista perspectiva razonable de que mediante alguna medida alternativa del sector privado –medidas

---

<sup>1242</sup> GALÁN LÓPEZ, C., “El procedimiento de resolución de las entidades financieras: aspectos sustantivos”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 183.

<sup>1243</sup> RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “Resolución de crisis bancaria”, *op. cit.*, p. 853.

<sup>1244</sup> Artículo 32.1 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 19.1 de la Ley 11/2015.

aplicadas por los sistemas institucionales de protección, de supervisión, actuación temprana o amortización o conversión de instrumentos de capital de conformidad con lo establecido en la normativa— se pueda impedir la inviabilidad de la entidad en un plazo de tiempo razonable<sup>1245</sup>.

- Por último, la tercera condición es que por razones de interés público sea necesario llevar a cabo este procedimiento especial administrativo de resolución, debido a que mediante la liquidación de la entidad por los procedimientos de insolvencia ordinarios o concursales no podría alcanzar los objetivos que pretende la resolución.

Analizaremos ahora cada una de las circunstancias o condiciones establecidas en el régimen jurídico con el fin de comprender la dificultad que entraña la configuración de estos supuestos, es decir, con el fin de entender la dificultad que tiene decidir si habrá que aplicar el régimen de resolución a una entidad o no.

#### **6.4.1. Inviabilidad de la entidad**

Como hemos visto, el primer requisito que establece el ordenamiento para que la autoridad de resolución competente pueda abrir un procedimiento de resolución es que la entidad sea inviable o sea previsiblemente razonable que vaya a serlo en un futuro próximo. Es decir, el legislador enmarca, en primer lugar, la apertura o no de un proceso de resolución sobre una entidad en la viabilidad o no de la misma<sup>1246</sup>.

---

<sup>1245</sup> En nuestro Derecho interno dicha condición aparece como novedad en la Ley 11/2015, dado que la Ley 9/2012 sólo planteaba dos condiciones para la apertura del procedimiento de resolución de una entidad: que fuera inviable o fuera previsible que pudiera serlo en un futuro próximo y que por razones de interés público hubiera que recurrir a este procedimiento. Esto encuentra su sentido en la imposibilidad de llevar a cabo apoyo financiero público, salvo determinadas excepciones que se estudiarán, prevaleciendo siempre la adopción de medidas del sector privado con el fin de que la carga de la recuperación de la entidad no recaiga en los fondos públicos.

<sup>1246</sup> ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, p. 354.

La normativa establece una serie de circunstancias a fin de delimitar el término de entidad inviable<sup>1247</sup>. De este modo, se entenderá que una entidad es inviable cuando se encuentre en alguna de las siguientes circunstancias:

- Que la entidad incumpla o infrinja de manera significativa o es razonablemente previsible que pudiera incumplir de manera significativa en un futuro próximo los requisitos prudenciales u otros requisitos necesarios para mantener su autorización.
- Que los pasivos exigibles de la entidad sean superiores a sus activos o existan elementos objetivos por los que es razonablemente previsible que en un futuro próximo el activo pueda ser inferior al pasivo.
- Que la entidad no pueda o sea razonablemente previsible que en un futuro próximo no pueda cumplir puntualmente sus obligaciones exigibles, es decir, que no pueda hacer frente a sus deudas y demás pasivos a su vencimiento.
- Que la entidad necesite ayuda financiera pública extraordinaria<sup>1248</sup>.

Como se deduce del término que desprende de la normativa de recuperación y resolución de entidades de crédito, no podríamos equiparar el

---

<sup>1247</sup> Artículo 32.4 de la Directiva 2014/59/UE, artículo 18.4 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 20 de la Ley 11/2015.

<sup>1248</sup> Establecen el artículo 32.4.d) de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 18.4.d) del Reglamento (UE) nº806/2014 y el artículo 20.2 de la Ley 11/2015 que no se considerará que la entidad es inviable si la ayuda financiera pública extraordinaria se otorga en aras de solventar o evitar perturbaciones graves en la economía y preservar la estabilidad financiera, siempre y cuando la ayuda se adopte de alguna de estas formas: a) Garantía estatal para respaldar instrumentos de liquidez concedidos por los bancos centrales de conformidad con las condiciones del mismo; b) Garantía estatal de los pasivos de nueva emisión; c) Inyección de recursos propios o adquisición de instrumentos de capital a un precio y en unas condiciones tales que no otorguen ventaja a la entidad, siempre y cuando no se den las otras tres condiciones previstas para entender a una entidad como inviable. Al respecto GALÁN LÓPEZ, afirma la normativa excluye expresamente este tipo de ayudas *“dado que se trata de ayudas de carácter cautelar y temporal, proporcionadas para evitar o solventar las perturbaciones graves sin que se puedan utilizar para compensar las pérdidas en las que haya incurrido o pueda incurrir la entidad”*. GALÁN LÓPEZ, C., *“El procedimiento de resolución de las...”*, op. cit., p. 190.

concepto de inviabilidad al concepto de insolvencia que recoge la normativa sobre procedimientos de insolvencia ordinario<sup>1249</sup>.

Como vemos, la normativa sobre resolución ofrece un concepto de inviabilidad más amplio, flexible y anticipador<sup>1250</sup> que el concepto de insolvencia<sup>1251</sup>. No solamente hace referencia a un supuesto de incumplimiento de obligaciones exigibles, sino que añade además otros tres supuestos.

Como señala ALONSO LEDESMA, la determinación del concepto de entidad inviable contiene tanto supuestos de incumplimientos regulatorios como supuestos establecidos en la Ley Concursal, para determinar que una entidad pueda ser insolvente<sup>1252</sup>.

Ante esta disimilitud de conceptos entre una ley y otra, cabe decir que, es posible que existan entidades insolventes que sean viables conforme a la Ley 11/2015, así como podríamos encontrarnos una entidad inviable que no se encuentre en un estado de insolvencia de acuerdo con el concepto establecido en la Ley concursal<sup>1253</sup>.

Por otra parte, en relación la circunstancia que ahora nos ocupa, nos parece acertada la reflexión que pone de manifiesto CARRILLO DONAIRE, quien señala que la resolución gira en torno a un concepto jurídico tan *“laxo y abierto como delicuescente: lo que sea o no «razonablemente previsible» en*

---

<sup>1249</sup> La propuesta de Directiva tomaba el concepto de “quiebra” o “insolvencia” para referirse a las entidades inviables. Como apunta ALONSO LEDESMA, en nuestro Derecho interno, la Ley 9/2012 ya se apartaba del concepto de quiebra o insolvencia, tratando probablemente de superar los problemas que acarrea la delimitación del concepto de insolvencia en nuestro ordenamiento jurídico. Finalmente, el Derecho europeo también optó por utilizar el término de “entidad inviable” para que no surgieran problemas. Así queda recogido a su vez en la Ley 11/2015. ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, *loc. cit.* Sobre esta cuestión véase PÉREZ MILLÁN, D. y RECAMÁN GRAÑA, E. “Resolución de las entidades de crédito. Una aproximación crítica y práctica”, *op. cit.*, pp. 295-302.

<sup>1250</sup> VICENT CHULIÁ, F., “La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria”, *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº18, 2013, p. 38.

<sup>1251</sup> Se desprende del artículo 2.2 de la Ley Concursal que *“se encuentra en estado de insolvencia el deudor que no puede cumplir regularmente sus obligaciones exigibles”*.

<sup>1252</sup> ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, p. 355.

<sup>1253</sup> Sobre esta cuestión véase PÉREZ MILLÁN, D. y RECAMÁN GRAÑA, E. “Resolución de las entidades de crédito. Una aproximación crítica y práctica”, *loc. cit.*

*términos de cumplimiento de obligaciones o en términos temporales*<sup>1254</sup>. Hubiera sido conveniente que el legislador hubiera objetivado la idea de una situación de crisis “razonablemente previsible” en aras de la seguridad jurídica. Señala CARRILLO DONAIRE que se otorga al supervisor “*una potestad discrecional sin paragón en otros sectores regulados*”, lo cual proviene de la idea de que lo “razonablemente previsible” se dejará a juicio del supervisor, para declarar así la resolución o no de la entidad<sup>1255</sup>.

La utilización de este término no nos parece desacertada en cuanto a que, como ya se ha indicado anteriormente, un aspecto fundamental sobre el que rota la regulación de recuperación y resolución es el de llevar a cabo una actuación diligente en caso de que se produzca una situación de crisis en este tipo de entidades, para poder dar una pronta respuesta a las dificultades y preservar así la estabilidad del sistema financiero, dada la facilidad de contagio que existe en el mercado. No obstante, es criticable el hecho de que no se haya dado un marco más preciso para la expresión utilizada en la norma: “razonablemente previsible”<sup>1256</sup>.

No obstante, la ABE elaboró en 2015 unas directrices sobre la interpretación de las distintas circunstancias en las que se considera que una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser<sup>1257</sup>. La Comisión

---

<sup>1254</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “Intervención de entidades de crédito en crisis...”, *op. cit.*, p.812. En este sentido, vemos como el legislador no ha acabado con la incertidumbre que se denota de la utilización de lo que será “razonablemente previsible”, en cuanto a que no se prevé en la norma el tiempo prudencial o las circunstancias o umbrales que debe cumplir la entidad para estimar cuando se deberá llevar a cabo la aplicación del procedimiento de resolución ordenada.

<sup>1255</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A., “El nuevo paradigma jurídico de la intervención pública sobre la banca”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº137, 2015, pp. 287-309.

<sup>1256</sup> En este sentido la normativa alemana sobre reestructuración y resolución de entidades de crédito, establece las situaciones en las que se presumirá que es previsible que las entidades puedan encontrarse en una situación de inviabilidad en un futuro próximo. Así pues, se presume que existe falta de viabilidad cuando: (i) se den determinados supuestos cuantitativos: el tier 1 es inferior al 90% requerido, el capital modificado está por debajo del 90% de los fondos propios requeridos, o los activos líquidos disponibles están por debajo del 90% de las obligaciones de pago exigibles en la misma banda de madurez; (ii) si se conocen hechos que apuntan a que se producirán estas situaciones si no se toman medidas correctoras.

<sup>1257</sup> Para profundizar más en las circunstancias que establecen estas directrices véase ABE, Directrices sobre la interpretación de las distintas circunstancias en las que se considera que una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser (EBA/GL/2015/07).

Ejecutiva del Banco de España las adoptó como propias en septiembre de 2015. De esta forma, la ABE elabora una lista detallada de presupuestos objetivos por los que se debe entender que la entidad en cuestión estaría ante una situación de inviabilidad o podría ser razonable que pudiera estarlo en un futuro próximo.

No obstante, tampoco se termina aquí con la discrecionalidad con la que cuenta el supervisor y la autoridad de resolución para determinar la inviabilidad y abrir un procedimiento de resolución ante una entidad inviable o previsiblemente inviable, dado que, tal y como establece en su objeto las propias Directrices no se pretende con ellas *“limitar la discrecionalidad que poseen en última instancia la autoridad competente y la autoridad de resolución a la hora de determinar si una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser”*.

Es por ello que, aun cuando no se den todos los elementos objetivos establecidos por la ABE, en aras de preservar la estabilidad financiera y satisfacer el interés general, podrá la autoridad competente determinar que una entidad es inviable. Del mismo modo, al contrario de esta situación, que existan o se den los elementos objetivos establecidos en las Directrices de la ABE en una entidad, no conlleva automáticamente la declaración de dicha entidad como inviable.

Por todo lo expuesto, podemos concluir en este punto que la determinación de la inviabilidad de una entidad de acuerdo con el régimen jurídico actual es flexible y las autoridades competentes gozarán de un cierto grado de discrecionalidad<sup>1258</sup> respecto a qué podrá considerar una entidad

---

<sup>1258</sup> En este sentido se pronuncia RODRÍGUEZ PELLITERO, para el cual es conveniente definir los supuestos de hecho o circunstancias para entender una entidad inviable *“de un modo que permita cierta discrecionalidad en la decisión de la autoridad de iniciar el proceso, a fin de permitir una intervención pronta en el tiempo que posibilite una resolución ordenada”*. No debemos olvidar que, aun cuando la resolución sería la última opción respecto a una entidad con dificultades, es necesario que el procedimiento se inicie con la suficiente antelación como para que no se produzca un deterioro gravemente perjudicial en el sistema financiero. No obstante, también hace referencia el autor a la necesidad de definir los supuestos de hecho con cierto grado de predeterminación normativa, para evitar que se produzca inseguridad jurídica. Es por ello por lo que, como hemos señalado, el papel legislador con el fin de determinar los requisitos por los que se entenderá que podrá abrirse un procedimiento de resolución,

inviabilidad o no, teniendo como consecuencia la resolución o no de la entidad conforme al procedimiento establecido en la normativa.

#### **6.4.2. Inexistencia de medidas del sector privado que puedan evitar la inviabilidad**

En segundo lugar, como hemos visto, la normativa prevé que una de las circunstancias que debe darse para que proceda la resolución de una entidad será la inexistencia de expectativas razonables de que medidas procedentes del sector privado puedan impedir la inviabilidad de la entidad.

En lo que respecta a la Ley 11/2015, debemos decir que esta circunstancia aparece como novedad respecto a la Ley de 2012. Esto es así debido a la trasposición la Directiva europea a nuestro ordenamiento jurídico, donde se contempla dicho requisito.

Con este requisito lo que prevé el legislador es que la entidad, en caso de encontrarse en una situación de dificultad, haya agotado la posibilidad de poder subsanar su situación mediante mecanismos provenientes del sector privado, ya sea a iniciativa propia de la entidad o mediante medidas aplicadas por la autoridad de supervisión en un momento de alarma.

En este sentido, se lleva a cabo tanto en la normativa europea como en la estatal una referencia a algunas de las medidas a las que se refiere esta condición para la resolución de la entidad. De modo que, se identifican como posibles medidas para intentar impedir la inviabilidad de la entidad en cuestión, entre otras, las medidas aplicadas por los sistemas institucionales de protección; de supervisión, como la actuación temprana; o la amortización o conversión de instrumentos de capital de conformidad con lo establecido en la normativa.

Por tanto, como requisito, no procederá resolución si la entidad es capaz de volver a un estado de normalidad o recuperarse mediante otros medios

---

en este sentido, es muy complejo. RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “Resolución de crisis bancaria”, *op. cit.*, pp. 853-854

privados que no requieran el grado de intervención de la resolución por parte de la autoridad de resolución competente en cada caso.

#### **6.4.3. Razones de interés público<sup>1259</sup>**

Como vimos, el tercer presupuesto enunciado la normativa hace referencia a que por razones de interés público resulte necesario o conveniente acometer la resolución de la entidad para alcanzar alguno de los objetivos sobre los que se asienta el procedimiento de resolución. Ello se daría cuando la disolución y liquidación de la entidad mediante procedimientos de insolvencia ordinarios no permitieran razonablemente alcanzar dichos objetivos en la misma medida. Es decir, se pretende evitar el impacto negativo sobre el sistema financiero que pudiera resultar de la liquidación de la entidad por el procedimiento ordinario<sup>1260</sup>.

Es un criterio fundamental para determinar cuándo se llevará a cabo una resolución mediante el procedimiento especial establecido en la normativa, o, por el contrario, cuándo se llevará a cabo una liquidación a través del procedimiento de insolvencia ordinario. Es decir, la normativa en materia de resolución no excluye la posibilidad de llevar a cabo la liquidación ordinaria de una entidad.

Para ello habrá de contemplarse la decisión de una resolución o liquidación en base al interés público. La autoridad competente deberá llevar a cabo una valoración para determinar qué procedimiento será más satisfactorio, con el fin de alcanzar los objetivos que estudiamos anteriormente. En este sentido, apunta ALONSO LEDESMA que la autoridad competente habrá de realizar un “juicio de proporcionalidad”<sup>1261</sup>, aunque no debe escatimarse el juego de otros principios generales del Derecho como el de razonabilidad, no discriminación y adecuación de la medida, que hoy contempla genéricamente el artículo 4 de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público.

---

<sup>1259</sup> Sobre el interés público ante una crisis bancaria, véase GÓMEZ DE MIGUEL, J. M., “Ante los bancos en crisis...”, *loc. cit.*

<sup>1260</sup> GALÁN LÓPEZ, C., “El procedimiento de resolución de las...”, *op. cit.*, p. 192.

<sup>1261</sup> ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, p. 358.

Cabe recordar que, las circunstancias para declarar la resolución de una entidad de crédito deben darse de manera simultánea. Esto da cabida a que, aun cuando la entidad sea inviable y no haya mecanismos en el sector privado para volver a una situación de estabilidad, podrá no llevarse a cabo la resolución ordenada si no concurriera la razón del interés público<sup>1262</sup>.

## **6.5. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN**

Es preciso llevar a cabo una distinción en este punto en cuanto al proceso y las autoridades competentes respecto a los procedimientos de resolución de las entidades no consideradas significativas y las entidades significativas que se encuadran en el marco del Mecanismo Único de Resolución.

### **6.5.1. Procedimiento de resolución de acuerdo a lo previsto en la Ley 11/2015: entidades menos significativas**

Sin entrar en este punto en los instrumentos con los que cuenta el FROB para resolver una entidad –cuestión que será tratada más adelante– es necesario llevar a cabo un estudio sobre el procedimiento de resolución, así como las actuaciones previas que deben llevarse a cabo para que el procedimiento cumpla con lo establecido en la normativa.

#### ***a) Valoración de los activos y pasivos de una entidad***

Antes de entrar a analizar lo establecido en la normativa estatal respecto al procedimiento de resolución es preciso pararnos en la valoración que habrá de hacerse de los activos y pasivos de una entidad en un momento previo a tomar cualquier decisión respecto a la resolución de la misma.

Establece la Ley 11/2015 que a fin de determinar si se cumplen o no los presupuestos para la resolución y la aplicación de los instrumentos que prevé la Ley para ello, y en todo caso, antes de tomar cualquier medida de resolución, deberá determinarse el valor de los activos y pasivos de la entidad mediante

---

<sup>1262</sup> *Ídem.*

informes de valoración que el FROB encargue a expertos independientes –tanto de las autoridades públicas como de la entidad sujeta a la valoración–<sup>1263</sup>.

En el caso de que por la urgencia de las circunstancias del caso no sea posible realizar una valoración independiente, el FROB podrá llevar a cabo una valoración provisional del activo y pasivo de la entidad. Para ello el FROB deberá contar con un informe previo emitido por el supervisor competente<sup>1264</sup>. En todo caso, de forma posterior habrá de elaborarse una valoración definitiva y competente<sup>1265</sup>.

El objetivo de dicha valoración es determinar el valor de los activos y pasivos de la entidad a fin de que las autoridades competentes puedan determinar si se cumple o no se cumple con las condiciones establecidas para la resolución y la adopción de cualquier medida. Asimismo, esta valoración tiene como objetivo que las autoridades puedan reconocer las pérdidas que pueden derivarse de la aplicación de los instrumentos que se vayan a utilizar en el procedimiento de resolución<sup>1266</sup>.

La valoración debe ir acompañada de la siguiente información<sup>1267</sup>:

- Un balance actualizado y un informe de situación financiera de la entidad.
- Un análisis y una estimación del valor contable de los activos.
- La lista de pasivos pendientes en el balance y fuera del balance que figura en la contabilidad y los registros de la entidad, indicando los créditos correspondientes y su orden de prelación de conformidad con la normativa concursal.

Además de esta información, la valoración debe contener la subdivisión de los acreedores por categorías según la legislación concursal y una estimación

---

<sup>1263</sup> Artículo 5.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1264</sup> Artículo 5.3 de la Ley 11/2015 y artículos 6.2 y 8.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1265</sup> Artículo 5.3 de la Ley y artículo 9 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1266</sup> Artículo 5.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1267</sup> Artículo 7.1 del Real Decreto 1012/2015.

del trato que cabría esperar para cada categoría de accionistas y acreedores si la entidad se sometiera a un procedimiento de liquidación ordinario<sup>1268</sup>.

La valoración debe basarse, sin perjuicio de lo dispuesto en el marco regulador de las ayudas de estado de la Unión Europea, en supuestos prudentes, incluyendo la probabilidad de impagos y la magnitud de pérdidas<sup>1269</sup>. Asimismo, no debe contemplarse en la misma ninguna aportación futura de ayudas públicas extraordinarias<sup>1270</sup>.

Siempre que la valoración cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 6 del Real Decreto 1012/2015 que se han enunciado ahora, ésta se considerará definitiva<sup>1271</sup>.

### ***b) Apertura del procedimiento de resolución***

La decisión de abrir o no un procedimiento de resolución sobre una entidad de las consideradas “menos significativas” corresponde al FROB, no obstante, el FROB actuará en colaboración con las autoridades de supervisión y resolución preventiva, especialmente en el momento previo a la apertura de un procedimiento de resolución. En este sentido, apunta GALÁN LÓPEZ que “*se trata de una actuación conjunta de todas las instituciones que limitan las facultades otorgadas al FROB en esta fase de decisión o declaración de la apertura de la resolución. Se establece a estos efectos una importante distinción entre las competencias otorgadas al FROB en fase de declaración de la resolución que [...] comparte con las entidades de supervisión y resolución preventiva y la fase de ejecución de la resolución, propiamente dicha que, [...], corresponde llevar a cabo al FROB exclusivamente como considere más conveniente, es decir, con un grado muy elevado de autonomía en su decisión respecto a las herramientas de resolución a aplicar*”<sup>1272</sup>.

En un momento previo a iniciar el procedimiento de resolución, corresponderá al supervisor competente determinar si una entidad se encuentra

---

<sup>1268</sup> Artículo 7.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1269</sup> Artículo 6.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1270</sup> Artículo 6.4 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1271</sup> Artículo 6.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1272</sup> GALÁN LÓPEZ, C., “El procedimiento de resolución de las...”, *op. cit.*, p. 193.

en una fase de inviabilidad o es razonablemente previsible que se pueda encontrar en dicha situación<sup>1273</sup>, de acuerdo con los requisitos estudiados en el apartado correspondiente al presupuesto objetivo para la apertura de la resolución en esta obra. Es decir, en estos casos correspondería al Banco de España<sup>1274</sup> valorar la primera de las condiciones que se tiene que dar para la resolución de una entidad de crédito.

Para ello, el supervisor competente deberá llevar a cabo una consulta previa con la autoridad de resolución preventiva y el FROB<sup>1275</sup>. La Ley 11/2015 establece como autoridad de resolución preventiva al Banco de España<sup>1276</sup>, por lo que, contará el banco de España con un órgano operativamente independiente como autoridad de resolución preventiva, quien será informado y consultado sobre esta cuestión.

Una vez realizada la evaluación de la situación de la entidad con la correspondiente consulta a la autoridad de resolución preventiva y al FROB, el Banco de España deberá determinar si la entidad sobre la que se haya llevado a cabo la resolución se encuentra en una situación de inviabilidad o es previsible que vaya a estarlo. Esto deberá ser comunicado a la autoridad de resolución preventiva y al FROB<sup>1277</sup>.

La Ley también prevé la posibilidad de que sea el propio FROB –si considera que hay razones para ello debido a la información y análisis recibidos por la autoridad de supervisión– quien solicite al Banco de España que determine si una entidad es inviable o es razonablemente previsible que vaya a serlo. El supervisor deberá contestar en el plazo de tres días justificando la decisión tomada<sup>1278</sup>.

El FROB, en estrecha colaboración con el supervisor competente, evaluará si es posible que se pueda impedir la inviabilidad de la entidad mediante medidas procedentes del sector privado, así como corresponderá al supervisor

---

<sup>1273</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1274</sup> Artículo 2.1.b) de la Ley 11/2015.

<sup>1275</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1276</sup> Artículo 2.1.c) de la Ley 11/2015.

<sup>1277</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1278</sup> Artículo 21.1 de la Ley 11/2015.

competente informar al FROB cuando prevea que se cumple dicha condición. Es decir, será el FROB la autoridad encargada de evaluar si se cumple el segundo de los presupuestos que debe existir para que se dé la apertura de un procedimiento de resolución<sup>1279</sup>.

Una vez comprobado que se dan las dos primeras circunstancias que establece el artículo 19.1 de la Ley 11/2015 para proceder a la resolución de la entidad, el FROB deberá comprobar si por razones de interés público es necesario abrir el procedimiento de resolución. En caso de que determine que así es, acordará la apertura del procedimiento de resolución, dando cuenta motivada de su decisión al Ministro de Economía y Competitividad, así como a las autoridades de supervisión y resolución preventiva competentes<sup>1280</sup>.

Por último, la Ley prevé que el órgano de administración de una entidad también pueda solicitar la apertura del proceso de resolución cuando considere que dicha entidad es inviable, debiendo comunicarlo al supervisor competente, el cual se encargará de transmitirlo al FROB y a la autoridad de resolución preventiva que corresponda.

La decisión de iniciar o no un procedimiento de resolución sobre una entidad por parte del FROB deberá contener al menos lo siguiente: las razones que justifican la decisión tomada, con mención a si la entidad cumple o no con las condiciones de resolución previstas en el artículo 19 de la Ley; las medidas que el FROB tenga previsto tomar, ya sean las que prevé la Ley de resolución u otro tipo de medidas aplicables de acuerdo con la legislación concursal; y en el caso de solicitar la apertura de un procedimiento concursal ordinario, la decisión debe contener las razones por las que se solicita que la entidad se liquide mediante este procedimiento<sup>1281</sup>.

Así, una vez tomada la decisión, el FROB deberá notificar el texto íntegro de la decisión por la cual se decide sobre la apertura del proceso de resolución sobre una entidad, así como el de la decisión por la cual se adoptan medidas de

---

<sup>1279</sup> Artículo 21.2 de la Ley 11/2015

<sup>1280</sup> Artículo 21.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1281</sup> Artículo 23 de la Ley 11/2015.

resolución, indicando a partir de la fecha en la que las mismas surtirán efecto<sup>1282</sup>. La notificación deberá hacerse a la entidad en cuestión y a diversas autoridades previstas en la normativa. Así, el FROB deberá notificar dicha decisión a la autoridad de supervisión y resolución preventiva competentes; al supervisor competente de cualquier filial o sucursal de la entidad objeto de resolución; al Ministerio de Economía y Competitividad; al Banco de España; al sistema de garantía de depósitos al que la entidad de crédito objeto de resolución esté afiliada; al organismo encargado de los mecanismos de financiación en el procedimiento de resolución; cuando proceda a la autoridad de resolución a nivel de grupo y al supervisor en base consolidada; a la autoridad macroprudencial nacional que, en su caso, sea designada y a la JERS; a la Comisión Europea; al Banco Central Europeo; a la ABE; y a los operadores de los sistemas de pagos y de liquidación de valores en que participe la entidad si corresponde<sup>1283</sup>.

Además, el FROB deberá publicar la decisión en su página web, así como ordenar la publicación de la misma en la página web del supervisor competente y en la de la ABE así como en la página web de la entidad objeto del procedimiento de resolución<sup>1284</sup>.

### ***c) Sustitución del órgano de administración y los directores generales o asimilados como medida de resolución***

Tras la apertura del proceso de resolución, el FROB acordará la sustitución del órgano de administración y de los directores generales o asimilados, y designará como administrador de la entidad a la persona o personas físicas o jurídicas que, ejercerán en su nombre las funciones y facultades propias de esa condición<sup>1285</sup>.

---

<sup>1282</sup> Artículo 24.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1283</sup> Artículo 69 de la Ley 11/2015 y artículo 32.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1284</sup> Artículo 69.2 de la Ley 11/2015 y artículo 33.4 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1285</sup> El FROB podrá establecer las limitaciones que considere necesarias respecto a las funciones y facultades de los administradores y directores generales o asimilados que se nombre en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 11/2015, e incluso, tiene la facultad de requerir que algunas de las acciones que vayan a llevar a cabo deban contar con su consentimiento previo.

Esta medida encuentra su justificación en asegurar que el procedimiento de resolución se llevará a cabo de la forma más efectiva posible, dado que los administradores y directores de la entidad, en el caso de que permanecieran en sus puestos, podrían no actuar con la diligencia debida y esto acabaría empeorando la situación de la entidad y, probablemente, afectando a la estabilidad del sistema financiero<sup>1286</sup>.

No obstante, contempla la Ley la posibilidad de que no se produzca dicha sustitución, en el caso de que resultara estrictamente necesario mantener al órgano de administración y directores generales o asimilados para garantizar el adecuado desarrollo del proceso de resolución. Además, como parece lógico, el FROB tampoco acordará dicha sustitución en los casos en los que esté en disposición de controlar al órgano de administración de la entidad objeto de resolución, en virtud de los derechos políticos de que disponga<sup>1287</sup>.

Puede observarse que el artículo 22 de la Ley 11/2015 no prevé el trámite de audiencia previa a la adopción de la sustitución del órgano de administración, directores generales o asimilados de una entidad de crédito, a diferencia de la toma de dicha medida en la fase de actuación temprana, en la que como vimos, el artículo 72 de la Ley 10/2014 sí contempla dicho trámite<sup>1288</sup>.

Los miembros del órgano de administración y de los directores generales o asimilados que se nombren por el FROB deberán contar con la cualificación, capacidad y conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones<sup>1289</sup>.

El FROB será la autoridad encargada de aprobar el marco de actuación del administrador especial<sup>1290</sup>. Las personas asignadas para el cargo deberán adoptar las medidas que sean necesarias con el fin de promover los objetivos y principios propios de la resolución, además de ejecutar las acciones de

---

<sup>1286</sup> Artículo 22.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1287</sup> Artículo 22.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1288</sup> Sobre las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento de resolución véase LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *op. cit.*, pp. 331 y ss.

<sup>1289</sup> Artículo 33.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1290</sup> Artículo 22.2 de la Ley 11/2015.

resolución de conformidad con la decisión de la autoridad de resolución<sup>1291</sup>. Asimismo, deberán elaborar informes sobre su actuación en el desempeño de las funciones otorgadas y sobre la situación económica y financiera de la entidad, que deberán ser remitidos al FROB de manera periódica en los términos que el mismo determine, y en todo caso al inicio y al fin de su mandato<sup>1292</sup>.

Además, el FROB podrá establecer limitaciones a la actuación de los miembros del órgano de administración de la entidad y de los directores generales o asimilados o requerir que algunas de sus acciones deban someterse a su consentimiento previo. Asimismo, podrá dichos miembros del órgano de administración o directores generales que designe el FROB podrán ser destituidos por el mismo en cualquier momento<sup>1293</sup>.

El nombramiento del administrador especial para la resolución tendrá carácter ejecutivo desde el momento en que se dicte, y deberá ser publicado en el Boletín Oficial del Estado e inscrito en el Registro Mercantil<sup>1294</sup> en el momento en el que se lleve a cabo el acuerdo de designación<sup>1295</sup>.

Respecto al tiempo que podrá durar la medida de sustitución del órgano de administración y directores generales o asimilados, establece la Ley aquí una novedad respecto a la anterior, atendiendo a lo dispuesto en la Directiva europea. En este caso, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015, dicha sustitución no podrá tener una duración mayor de un año, lo cual no estaba previsto en la Ley 9/2012. No obstante, el legislador deja una puerta abierta a que en situaciones excepcionales y por razones de necesidad para completar el proceso de resolución, podrá el FROB prorrogar dicho plazo<sup>1296</sup>.

#### ***d) Valoración tras la resolución***

---

<sup>1291</sup> Artículo 33.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1292</sup> Artículo 22.2 de la Ley 11/2015 y artículo 33.4 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1293</sup> Artículo 33.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1294</sup> Artículo 33.6 del Real Decreto 1012/2015

<sup>1295</sup> Artículo 22.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1296</sup> Artículo 22.4 de la Ley 11/2015.

Como vimos, de forma anterior a la apertura del procedimiento de resolución y la aplicación de medidas de resolución sobre una entidad era necesario contar con una valoración de activos y pasivos.

La Ley establece además que habrá de realizarse una vez realizadas las acciones de resolución una valoración para determinar las pérdidas que hubieran soportado los accionistas y acreedores si se hubiera llevado a cabo un procedimiento de liquidación ordinario sobre la entidad en vez de la resolución<sup>1297</sup>.

De este modo, a efecto de valorar si los accionistas o acreedores hubieran recibido un mejor trato en el caso de que la entidad hubiera sido liquidada por un procedimiento concursal, el FROB designará a un experto independiente que lleve a cabo dicha valoración<sup>1298</sup>.

Dicha valoración deberá contener<sup>1299</sup>:

- El trato que los accionistas o acreedores, o los sistemas de garantía de depósitos en cuestión, habrían recibido si la entidad hubiera sido liquidada mediante un procedimiento de liquidación concursal en el momento de la apertura de la resolución.
- El trato que efectivamente han recibido los accionistas y acreedores en la resolución de la entidad.
- La existencia, en el caso de haberlas, de las diferencias entre ambos tratos.

En el caso de que la valoración determinase que los accionistas o acreedores o el Fondo de Garantía de Depósitos ha soportado pérdidas superiores a las que se habrían sufrido si la entidad objeto de resolución se hubiera liquidado mediante el procedimiento concursal, éstos tendrán derecho a obtener el pago de la diferencia<sup>1300</sup>. Como vemos, esto responde al principio

---

<sup>1297</sup> Artículo 5.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1298</sup> Artículo 10.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1299</sup> Artículo 10.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1300</sup> Artículo 10.4 del Real Decreto 1012/2015.

recogido en el artículo 4.1.d) de la Ley 11/2015 que dispone que ningún accionista ni acreedor deberá soportar pérdidas superiores a las que tendría que haber soportado en el caso de que la entidad se hubiera liquidado conforme al marco establecido para un procedimiento concursal.

### **6.5.2. Procedimiento de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución: entidades significativas**

Como hemos indicado ya en varias ocasiones, debemos hacer una distinción también en lo que se refiere al procedimiento de resolución de las entidades de crédito que están dentro del ámbito de aplicación directa del Mecanismo Único de Resolución.

En el caso de que la entidad o grupo que se vaya a resolver sea competencia de la Junta Única de Resolución, el procedimiento de resolución cambiaría sus actores principales.

#### ***a) Valoración de los activos y pasivos de una entidad***

En el caso de las entidades significativas, antes de tomar una decisión sobre una medida de resolución o sobre el ejercicio de amortización o conversión de instrumentos de capital, corresponderá a la Junta Única de Resolución velar porque una persona independiente lleve a cabo una valoración prudente, razonable y realista de los activos y pasivos de la entidad<sup>1301</sup>. Del mismo modo, la Junta por razones de urgencia podrá realizar una valoración provisional<sup>1302</sup>.

La valoración se considerará definitiva cuando cumplan con los requisitos previstos en el Reglamento (UE) nº806/2014. No podrá llevarse a cabo recurso específico contra la valoración, no obstante, dado que la valoración formará parte de la decisión sobre la aplicación de instrumentos de resolución o sobre el ejercicio de cualquier facultar de resolución si cabrá recurso conjunto contra la valoración y la decisión de la Junta<sup>1303</sup>.

---

<sup>1301</sup> Artículo 20.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1302</sup> Artículos 20.3 y 20.10 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1303</sup> Artículo 20.15 del Reglamento (UE) nº806/2014.

No nos detendremos en este punto en el objetivo, contenido y requisitos con los que deben cumplir las valoraciones, debido a que tanto el Reglamento (UE) nº806/2014 como la Ley 11/2015 y el Real Decreto 1012/2015 establecen lo mismo – todas estas normas prevén lo dispuesto en el artículo 36 de la Directiva 2014/59/UE– y este tema ya ha sido tratado en esta obra, por lo que nos remitimos al epígrafe que trata la Valoración de los activos y pasivos de conformidad con lo establecido en la legislación nacional.

### ***b) Apertura del procedimiento de resolución***

El procedimiento de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución está regulado en el artículo 18 del Reglamento (UE) nº806/2014.

La decisión de abrir o no un procedimiento de resolución sobre una entidad significativa corresponde a la Junta Única de Resolución. No obstante, la decisión se tomará en estrecha colaboración con otras autoridades.

El Banco Central Europeo, previa consulta de la Junta Única de Resolución, deberá evaluar si se cumplen la primera de las condiciones que se debe dar para proceder a la apertura de un procedimiento de resolución. Es decir, el Banco Central Europeo debe evaluar si la entidad en cuestión se encuentra en graves dificultades o es previsible que vaya a estarlo en un futuro próximo. En el caso de que estime que se cumple esta condición, deberá comunicarlo de manera inminente a la Comisión y a la Junta Única de Resolución.

Además, la normativa prevé que la Junta pueda realizar la evaluación del cumplimiento o no de dicha condición por iniciativa propia. Para ello, debe informar previamente al Banco Central Europeo y si en el plazo de tres días a partir de la recepción de la información el Banco no lleva a cabo la evaluación de dicha circunstancia, podrá realizarla la Junta Única de Resolución. El Banco Central Europeo tiene la obligación de facilitar a la Junta toda la información que necesite para llevar a cabo la evaluación.

Por otra parte, corresponde a la Junta –en sesión ejecutiva– o, en su caso, las autoridades nacionales de resolución en estrecha cooperación con el Banco

Central Europeo, deberá llevar a cabo una valoración respecto a la segunda condición que se debe cumplir para la resolución. Es decir, la Junta o la autoridad de resolución nacional competente deberá evaluar si existen medidas alternativas privadas que puedan impedir la inviabilidad de la entidad. La autoridad de resolución que realice la evaluación deberá hacerlo en estrecha colaboración con el Banco Central Europeo, el cual también puede informar a la Junta o a la autoridad de resolución nacional competente de esta circunstancia si considera que se cumple dicha condición.

Una vez comprobadas que se cumplen las dos condiciones anteriores, la Junta debe considerar si deben aplicarse medidas de resolución a la entidad por razón de interés público.

Si se cumplen todas las condiciones, la Junta adoptará un dispositivo de resolución. Es decir, a través del dispositivo de resolución la Junta tomará la decisión de someter a la entidad en cuestión a un procedimiento de resolución; determinará qué instrumentos de resolución corresponde aplicar en el caso concreto; y determinará la utilización del Fondo para apoyar a las medidas de resolución en el caso de que fuera necesario.

Una vez que la Junta adopte el dispositivo de resolución deberá comunicarlo de forma inmediata a la Comisión Europea, quién contará con un plazo de 24 horas para aprobar o rechazar dicho dispositivo en función de los aspectos discrecionales de éste.

A su vez, la Comisión Europea cuenta con un plazo de 12 horas a partir de la recepción del dispositivo de resolución para proponer al Consejo que rechace el dispositivo de resolución en el caso que considere que éste no cumple con los criterios de interés público, o para que apruebe o rechace una modificación significativa del importe del Fondo contemplado en el dispositivo de resolución elaborado por la Junta. Tras esto, el Consejo deberá pronunciarse por mayoría simple sobre la decisión que adopte<sup>1304</sup>.

---

<sup>1304</sup> Tal y como se desprende del Considerando 26º del Reglamento (UE) nº806/2014, teniendo en cuenta que la medida de resolución exige un proceso de toma de decisiones

El dispositivo de resolución de la Junta Única de Resolución únicamente podrá entrar en vigor si ni el Consejo ni la Comisión presentan objeciones al mismo en el plazo de 24 horas desde la trasmisión de dicho dispositivo de resolución.

Por el contrario, en el caso de que se presenten objeciones deberán ser justificadas. De este modo, si el Consejo aprueba la propuesta de la Comisión para llevar a cabo modificaciones en el dispositivo de resolución o la Comisión presenta objeciones, la Junta deberá modificar dicho dispositivo en un plazo de 8 horas.

En el caso de que el Consejo estime que no se cumple con el criterio de interés público, la entidad deberá ser liquidada de acuerdo con la legislación nacional aplicable en cada caso.

Para el caso de que ni el Consejo ni la Comisión presenten objeciones al dispositivo de resolución presentado por la Junta, se aprobará el mismo.

Como vemos, el procedimiento para acordar la apertura de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución es muy complejo e intervienen diversas instituciones. Aún con ello, los plazos son muy cortos para que se pueda resolver la entidad de manera rápida y ágil y no se perturbe el sistema. Es decir, a pesar de su complejidad está diseñado para que se lleve a cabo la resolución en un “*fin de semana*”, antes de que abran los mercados bursátiles al lunes siguiente<sup>1305</sup>.

### ***c) Puesta en marcha del dispositivo de resolución***

Una vez aprobado el dispositivo de resolución, el encargado de la aplicación efectiva del mismo será la autoridad nacional de resolución competente en cada caso. La Junta dirigirá el dispositivo de resolución a las

---

sumamente rápido, el Consejo y la Comisión deben cooperar estrechamente, sin que el Consejo repita el trabajo preparatorio ya emprendido por la Comisión.

<sup>1305</sup> GONZALEZ GARCÍA, J.V., “Mecanismo Único de Resolución bancaria. Aspectos...”, *op. cit.*, p. 172. También CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M., “Nuevo marco de resolución bancaria...”, *op. cit.*, p. 136.

autoridades nacionales de resolución competentes e impartirá las instrucciones necesarias para que lo pongan en marcha<sup>1306</sup>.

La Junta será la encargada de supervisar la ejecución de los dispositivos de resolución por parte de las autoridades nacionales<sup>1307</sup>. Éstas deberán remitir información sobre la ejecución del dispositivo de resolución, la aplicación de los instrumentos o medidas que se estén llevando a cabo y el ejercicio de las facultades que esté ejerciendo. Además, deberán remitir un informe final trasladando a la Junta información sobre la aplicación y ejecución del dispositivo de resolución<sup>1308</sup>.

La Junta podrá dar instrucciones a la autoridad nacional de resolución sobre la ejecución y el ejercicio de las facultades de resolución.

Como medida excepcional, para el caso de que la autoridad nacional de resolución no aplique o aplique de manera que suponga un detrimento de los objetivos de la resolución una decisión adoptada por la Junta Única de Resolución, ésta podrá ordenar de forma directa a la entidad en cuestión que se tome cualquier medida, con el fin de lograr que se cumpla con la decisión en cuestión<sup>1309</sup>. Sólo se tomará esta decisión cuando sea necesario para acabar con la amenaza para la consecución de los objetivos de la resolución.

Si la Junta decide tomar esta decisión, deberá informar a la autoridad nacional de resolución y a la Comisión de la medida que vaya a tomar<sup>1310</sup>. Esta notificación deberá hacerlo al menos 24 horas antes de que la medida vaya a entrar en vigor, y sólo en supuestos excepcionales este plazo podrá ser menor.

Además, la Junta publicará en su sitio web oficial una copia del dispositivo de resolución o un anuncio en el que se resuman los efectos de la medida de resolución, y en particular los efectos sobre los clientes minoristas<sup>1311</sup>. Asimismo,

---

<sup>1306</sup> Artículo 18.9 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1307</sup> Artículo 28.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1308</sup> Artículo 28.1.b) del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1309</sup> Artículo 29.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1310</sup> Artículo 29.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1311</sup> Artículo 29.5 del Reglamento (UE) nº806/2014.

deberá ser publicado por la autoridad de resolución nacional competente y la entidad objeto de resolución en sus respectivas páginas web<sup>1312</sup>.

#### ***d) Valoración tras la resolución***

Una vez que se hayan tomado las medidas de evaluación pertinentes la Junta debe velar porque una persona independiente haga una valoración a fin de evaluar si en caso de haber procedido a la liquidación de la entidad por un procedimiento ordinario los accionistas y acreedores habrían soportado más o menos pérdidas que en la resolución<sup>1313</sup>.

### **6.6. INSTRUMENTOS DE RESOLUCIÓN**

La autoridad de resolución competente debe contar con un conjunto de instrumentos para hacer frente a la resolución de una entidad inviable. Es por ello que, la normativa a nivel europeo y estatal establece distintos instrumentos con los que contará la autoridad de resolución competente para llevar a cabo de forma ordenada y efectiva la resolución de una entidad que se encuentre en esta situación. La concreción de estas medidas es la forma de dirigir el intervencionismo por parte de las autoridades sobre una entidad de crédito inviable, de forma que, como hemos dicho, se produzca su resolución de manera ordenada con el fin de evitar que dichas resoluciones pongan en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

Tanto en el artículo 37.3 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 22.2 del Reglamento (UE) nº806/2014, como el artículo 25.1 de la Ley 11/2015, enumera cuatro posibles herramientas de resolución que podrán ser adoptadas por la autoridad competente en el marco de un procedimiento consistente en resolver una entidad en crisis.

Los instrumentos a los que hace alusión la normativa para el procedimiento de resolución son los siguientes:

- a) La venta del negocio de la entidad.

---

<sup>1312</sup> Artículo 83.4 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1313</sup> Artículo 20.16 del Reglamento (UE) nº806/2014.

- b) La transmisión de activos y pasivos a una entidad puente.
- c) La segregación de activos o transmisión de activos y pasivos a una sociedad de gestión de activos.
- d) La recapitalización interna.

Estos instrumentos podrán ser adoptados por la autoridad de resolución de manera individual o conjunta, según resulte más conveniente para llevar a cabo la resolución de la entidad inviable, con el fin de lograr cumplir los objetivos que dicha regulación especial pretende alcanzar. No obstante, contempla la normativa una excepción a esto. El instrumento sobre la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos no podrá ser aplicado de forma individualizada, debiendo concurrir de forma obligatoria conjuntamente con otro de los instrumentos que aquí se estudian<sup>1314</sup>.

Con la adopción de estos instrumentos se pretende proteger el mantenimiento de los servicios esenciales de la entidad, así como proteger al contribuyente minimizando el impacto que pudiera tener una entidad de resolución sobre estos.

En lo que respecta a nuestro ordenamiento interno, la Ley 9/2012 ya recogía en su articulado los supuestos de venta del negocio de la entidad, la transmisión de activos o pasivos a un banco puente y la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos. Tras la aprobación de la normativa europea y su trasposición a nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 11/2015 perfecciona los tres instrumentos previstos en la norma anterior y los completa con el último de los instrumentos de resolución citados anteriormente: la recapitalización interna.

A continuación, analizaremos los cuatro instrumentos contemplados en la normativa sobre resolución, con el fin de comprender herramientas con las que cuentan las autoridades de resolución para llevar a cabo la resolución de entidades en crisis de una forma ordenada.

---

<sup>1314</sup> Artículo 37.5 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 25.2 de la Ley 11/2015.

### 6.6.1. La venta del negocio

El instrumento consistente en la venta del negocio de la entidad<sup>1315</sup> aparece recogido en los artículos 38 y 39 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 24 del Reglamento (UE) nº806/2014, el artículo 26 de la Ley 11/2015 y el artículo 34 del Real Decreto 1012/2015.

Con este instrumento se otorga la competencia a las autoridades de resolución para transmitir las acciones y otros instrumentos de capital emitidos por la entidad objeto de resolución, así como los activos, derechos y pasivos de la entidad objeto de resolución a un adquirente<sup>1316</sup> que no sea una entidad puente. Es decir, mediante esta herramienta el legislador faculta la autoridad de resolución competente para enajenar total o parcialmente en términos comerciales la entidad objeto de resolución, por lo que el tercero adquirente se considerará a todos los efectos como el sucesor de la entidad<sup>1317</sup>. La venta del negocio puede llevarse a cabo en una o varias ocasiones, según considere la autoridad de resolución, y a favor de uno o varios adquirentes.

Para llevar a cabo dicha herramienta no será necesario contar con el consentimiento de los accionistas de la entidad o de terceros diferentes al comprador.

---

<sup>1315</sup> La venta del negocio de la entidad ha sido considerado el instrumento más relevante de resolución de entidades en crisis debido a que tanto en España como fuera de nuestras fronteras es el instrumento comúnmente más utilizado para llevar a cabo la resolución de entidades objeto de resolución. ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, p. 371.

<sup>1316</sup> El artículo 34 del Real Decreto 1012/2015 dispone que la persona o entidad que resulte adquirente de la entidad objeto de resolución debe disponer de la autorización correspondiente para desarrollar la actividad del negocio adquirido. Corresponde al supervisor competente analizar la evaluación de la solicitud de autorización o de la adquisición o el incremento de una participación en una entidad, debiendo el supervisor realizar dicha evaluación en un corto periodo de tiempo. Como novedad en la normativa estatal en este punto, cabe indicar que, cuando la adquisición vaya a suponer el aumento de participación en la entidad de modo que al adquirente le sea aplicable la normativa sobre participaciones significativas, deberá llevarse a cabo por parte del Banco de España una evaluación de dicha adquisición en el plazo de 5 días hábiles.

<sup>1317</sup> La entidad adquirente será considerada a todos los efectos legales como la sucesora de la entidad resuelta, por lo que podrá seguir ejerciendo los derechos anteriormente ejercidos por la entidad objeto de resolución y tendrá que atender también a los procedimientos pendientes en los que la entidad en resolución fuera parte.

En este sentido, cabe indicar que, tal y como recoge la normativa, cuando se utilice este instrumento para llevar a cabo la resolución ordenada de una entidad, el ente residual desde el que se transfieran los activos, derechos o pasivos se someterá a liquidación mediante un procedimiento de insolvencia ordinario, en nuestro caso el procedimiento concursal, dentro de un plazo de tiempo razonable.

La venta del negocio a otra entidad debe llevarse a cabo mediante un procedimiento competitivo desarrollado por la autoridad de resolución, el cual, tendrá que tener en cuenta determinadas circunstancias establecidas en la normativa. En concreto, la selección de la entidad o entidades adquirentes se llevará a cabo mediante un procedimiento competitivo que deberá regirse por la transparencia, en la medida en la que se tenga en cuenta el caso concreto y con el fin de salvaguardar la estabilidad financiera. Por otro lado, deberá ser un procedimiento en el que no se lleve a cabo el favorecimiento de ninguno de los posibles compradores, bajo el principio de no discriminación. En todo caso, la autoridad de resolución tratará de adoptar las medidas pertinentes para evitar situaciones en las que se pueda producir un conflicto de intereses. No se concederán ventajas indebidas a ningún posible comprador. Se tendrá en cuenta la necesidad de aplicar de forma rápida la medida de resolución, efectuándose la selección del comprador en el menor tiempo posible y teniendo siempre en cuenta el objetivo de maximizar el precio de venta del negocio de la entidad afectada. Además, la venta de la entidad deberá efectuarse en condiciones de mercado.

No obstante, recoge el legislador una salvedad a este procedimiento competitivo para llevar a cabo la venta de la entidad en dificultades, siempre y cuando exista una justificación. Por tanto, por razones de urgencia y con el fin de preservar los objetivos de resolución anteriormente estudiado esta herramienta podrá ponerse en marcha sin seguir un procedimiento competitivo. En particular, establece la normativa que se podrá aplicar el instrumento de venta del negocio sin cumplir con los requisitos anteriormente mencionados cuando la autoridad de resolución considere que existe un peligro real para la estabilidad del sistema financiero provocado o agravado por la situación de la entidad objeto

de resolución o cuando se considere que el cumplimiento de dichos requisitos puede dificultar la eficacia del instrumento de resolución.

Por último, debemos hacer mención a las especialidades que tiene la adopción de dicho instrumento en el marco del Mecanismo Único de Resolución. En este sentido, nos parece importante destacar que en lo que respecta al instrumento de la venta del negocio aquí analizado, en el caso de que la decisión sobre la resolución sea competencia de la Junta Única de Resolución, la misma deberá indicar en el dispositivo de resolución que remita a la autoridad nacional de resolución competente, en nuestro caso al FROB, la siguiente información<sup>1318</sup>:

- Los instrumentos, activos, derechos y pasivos que serán transmitidos por la autoridad nacional de resolución.
- Las condiciones de mercado conforme a las cuales la autoridad de resolución realizará la transmisión.
- Las disposiciones para la venta de la entidad o los instrumentos, activo, derechos y pasivos y las circunstancias o criterios que deberán seguirse para la venta de la entidad por parte de la autoridad nacional de resolución.
- Si el cumplimiento de los requisitos de la venta por parte de la autoridad nacional puede ir en detrimento de los objetivos de resolución porque considere que existe un peligro real para la estabilidad financiera o que considere que el cumplimiento de dichos requisitos puede disminuir la eficacia del instrumento de venta del negocio.

#### **6.6.2. Transmisión a una entidad puente**

El segundo instrumento de resolución lo encontramos recogido en los artículos 40 y 41 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 25 del Reglamento (UE) nº806/2014, el artículo 27 de la Ley 11/2015 y el artículo 35 del Real Decreto 1012/2015.

---

<sup>1318</sup> Artículo 24.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Dicho instrumento consiste, al igual que lo establecido en el instrumento estudiado en el apartado anterior, en la transmisión total o parcial de las acciones y otros instrumentos de capital emitidos por una o varias entidades objeto de resolución, así como los activos, derechos o pasivos de una o varias entidades objeto de resolución, pero en este caso la transmisión se hará a una entidad puente. A dicha entidad se le transferirá la parte salvable de la entidad objeto de resolución, dado que como veremos a continuación, la finalidad de transferir al banco puente dicha parte es la de maximizar su valor y pasar luego el control de la entidad al sector privado de nuevo, en el mínimo tiempo posible. En la línea de lo visto en el apartado anterior, en el caso de este instrumento, también se llevará a cabo la aplicación del concurso ordinario en la entidad residual, cuando se lleve a cabo la transmisión parcial de los activos y pasivos de la entidad objeto de resolución.

En primer lugar, nos ocupa establecer ahora qué se entiende por entidad puente a efectos de la vigente normativa.

Dispone la Directiva 2014/59/UE que la entidad puente será una persona jurídica que pertenezca total o parcialmente a una o más autoridades públicas y esté controlada por la autoridad de resolución. Asimismo, la entidad puente deberá constituirse con el propósito de recibir y mantener todas o partes de las acciones u otros instrumentos de capital emitidos por la entidad o todos o parte de los activos, derechos y pasivos de la entidad objeto de resolución a fin de continuar con parte de las funciones, servicios y actividades de dicha entidad<sup>1319</sup>.

Por su parte la Ley 11/2015 establece que se considera entidad puente a una sociedad anónima participada por el FROB o por otra autoridad o mecanismo de financiación públicos, cuyo objetivo es el desarrollo total o parcial de las actividades de la entidad objeto de resolución y la gestión de las acciones u otros instrumentos de capital o de todos o parte de sus activos y pasivos<sup>1320</sup>. En este sentido cabe señalar que la Ley ha introducido algunos cambios respecto a la normativa anterior, dado que en la Ley 9/2012 se entendía como una entidad puente a *“aquella entidad de crédito incluida en su caso la propia entidad de*

---

<sup>1319</sup> Artículo 40.2 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1320</sup> Artículo 27.2 de la Ley 11/2015.

*resolución, participada por el FROB*". Como vemos, la Ley 11/2015 amplía el concepto de entidad puente. En primer lugar, la Ley vigente utiliza el término de "sociedad anónima" y no el de "entidad de crédito", por lo que no se cierra la posibilidad a crear un ente distinto a una entidad de crédito<sup>1321</sup>. En segundo lugar, parece de lo que se desprende en la normativa que se elimina la posibilidad de que dicha entidad participada sea la propia entidad objeto de resolución –aun cuando esta ha sido la forma común de hacerlo hasta ahora–. Esto se desprende del artículo 35.1 del Real Decreto 1012/2015, el cual establece que las entidades puentes serán creadas por el FROB, es decir, serán entidades nuevas. En tercer lugar, también se amplía el concepto respecto a quién le corresponderá o podrá tener participada la entidad puente, dado que como hemos visto, la Ley 9/2012 preveía que la entidad puente estuviera participada por el FROB, mientras que como vemos, la nueva Ley amplía el supuesto a la participación no sólo del FROB sino de cualquier otra autoridad o mecanismo de financiación públicos. En todo caso, dicho instrumento de resolución estará controlado por el FROB.

Se considera que la entidad puente es una continuación, durante un determinado tiempo, de la entidad objeto de resolución. Por tanto, para que dicha entidad pueda operar es necesario que cuente con la autorización oportuna para llevar a cabo la actividad de la entidad objeto de resolución.

No obstante, al inicio de su funcionamiento, durante el tiempo estrictamente necesario –un corto período de tiempo– y de manera excepcional, la entidad puente podrá establecerse y quedar autorizada sin necesidad de cumplir con los requisitos previstos para el acceso a la actividad bancaria, todo ello con el fin de alcanzar los objetivos de la resolución. Para ello, el FROB o la autoridad de resolución competente debe presentar una solicitud al supervisor competente en cada caso, el cual evaluará y autorizará si la entidad puente operará sin necesidad de cumplir con los requisitos previstos para el acceso a la

---

<sup>1321</sup> Esto encuentra su sentido en que, como hemos indicado en este trabajo, los mecanismos de resolución llevados a cabo por esta Ley no sólo se llevarán a cabo sobre las entidades de crédito, sino también, sobre las empresas de servicios de inversión.

actividad. Del mismo modo, el supervisor competente deberá delimitar el tiempo durante el cual la entidad puente estará eximida de cumplir con dichos requisitos.

La transmisión del activo o el pasivo de una entidad no es completamente libre. El legislador contempla un límite material al establecer que el valor de las obligaciones transmitidas a la entidad puente no podrán superar los derechos o activos transmitidos por la entidad objeto de resolución. Es por ello que la aplicación de dicho instrumento no se agota en un solo acto.

En este sentido, el legislador prevé que la autoridad de resolución pueda acordar la aplicación de este instrumento en una o varias ocasiones; la transmisión a favor de una o varias entidades puente; así como transmitir activo o pasivo de la entidad puente a la entidad de resolución<sup>1322</sup> o a un tercero. Dicho instrumento, como ya ocurriera con la venta del negocio, podrá tomarse como medida para tratar la resolución de una entidad sin el consentimiento de los accionistas de la entidad de resolución o terceros distintos a la entidad puente, y, tal y como establece la Ley, sin tener que seguir el procedimiento establecido por el Derecho de sociedades o por la normativa pertinente al mercado de valores.

Respecto al régimen de obligaciones que pudiera surgir entre la entidad puente y la entidad objeto de resolución, cabe aclarar que las funciones llevadas a cabo por la entidad puente, así como los actos u omisiones llevados a cabo por su órgano de administración o dirección, no conllevarán una responsabilidad u obligación respecto a los accionistas y acreedores de la entidad en resolución, salvo que conlleve faltas o infracciones graves que afecten directamente a los derechos de los mismos.

---

<sup>1322</sup> En este sentido, podrá la autoridad de resolución devolver de la entidad puente a la entidad objeto de resolución las acciones u otros instrumentos de capitalización, así como los activos y pasivos de dicha entidad que posea, siempre y cuando se produzcan alguna de las circunstancias: a) Que dicha posibilidad conste de forma expresa en el acto mediante el cual se haya ordenado la transmisión; b) si las acciones y otros instrumentos de capital, o los activos o pasivos no forman parte o no se ajustan a las condiciones para la transmisión que se especifican en el acto mediante el cual se haya ordenado la transmisión. Artículo 40.6 y 40.7 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 27.6 de la Ley 11/2015.

La finalidad para las que se constituirían dichas entidades puente y por la cual se le transmitirá el negocio de la entidad objeto de resolución, en el caso de tomar este instrumento como medida necesaria para llevar a cabo la resolución ordenada de una entidad en dificultades, será el de asegurar la continuación de las funciones esenciales de la entidad que se está resolviendo, desarrollando total o parcialmente la actividad llevada a cabo por la entidad en resolución, así como gestionando las acciones o instrumentos de capital, activos y pasivos transmitidos por dicha entidad. Es decir, mediante la entidad puente se mantendrá la continuidad de las funciones de la entidad objeto de resolución durante el período en el que la entidad puente opere.

Con esta medida se permite mantener las funciones de la entidad objeto de resolución hasta que se encuentre una solución permanente a la situación. Por tanto, de acuerdo con lo que hemos venido reflejando a lo largo esta obra, la pretensión de este instrumento, como fin último, es minimizar en el mayor grado posible las graves alteraciones que pudiera sufrir el sistema financiero en el caso de no llevar a cabo una resolución ordenada.

El instrumento de la entidad puente está creado para cubrir un momento puntual de crisis de una entidad en la cual la autoridad de resolución, mediante las facultades que le otorga la vigente normativa, podrá transmitir el negocio de una entidad objeto de resolución a una entidad puente participada por una o más autoridades públicas. Por tanto, propósito de la creación por parte de la autoridad de resolución de una entidad puente no es su permanencia en el tiempo, sino está creada para tomar el control de los negocios fallidos de la sociedad en crisis hasta que se pueda llevar a cabo su venta cuando las condiciones sean apropiadas. Es decir, esta figura es adecuada en tanto en cuanto la entidad en dificultades es susceptible de ser vendida pero no se ha podido llevar a cabo dicha venta del negocio al no encontrarse potenciales compradores o al no ser posible en ese momento por parte del comprador la adquisición de la misma. Por tanto, es preciso afirmar que este instrumento no debe utilizarse para posponer

una solución definitiva a la situación ni debe permitirse una prolongación indebida, ya que es posible que el banco pierda valor durante ese periodo<sup>1323</sup>.

En el caso de que la autoridad de resolución vaya a proceder a la venta de la entidad puente, ésta debe llevarse a cabo bajo el marco de un procedimiento competitivo, transparente, no discriminatorio y que cumpla con las condiciones de mercado.

Siguiendo la idea ya expuesta, para asegurar que una entidad puente no se constituye para ser indefinida en el tiempo y en relación con el objetivo de fondo de esta medida, la normativa contempla un límite temporal a la actividad de la entidad puente.

En concreto, corresponde a la autoridad de resolución acordar el cese de la actividad de la entidad puente cuando ésta se fusione con otra entidad, cuando se produzca un incumplimiento de los requisitos establecidos para constituirse como una entidad puente, cuando se produzca la venta a un tercero de la totalidad o la mayor parte de los activos y pasivos que posee, así como cuando se liquiden sus activos y pasivos<sup>1324</sup>. En aquellos casos en los que no se dé ninguna de las circunstancias expuestas anteriormente, la autoridad de resolución deberá poner fin a la entidad puente acordando el cese de la actividad de la misma en el momento en el que sea posible, estableciendo un plazo máximo en todo caso de dos años tras la última transmisión desde una entidad en resolución<sup>1325</sup>.

No obstante, se prevé la posibilidad de que la autoridad de resolución, de manera motivada, amplíe una o varias veces en períodos adicionales de un año dicho límite temporal.

En lo que respecta al plazo de extinción de la entidad puente, como vemos en nuestro ordenamiento jurídico se introducen novedades respecto a lo previsto en la Ley 9/2012. Ésta disponía que la venta de la entidad puente o sus activos

---

<sup>1323</sup> COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIO DE BASILEA, *Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades*, cit., p. 54.

<sup>1324</sup> Artículo 41.3 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 35.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1325</sup> Artículo 41.4 de la Directiva 2014/59/UE y artículo 35.3 del Real Decreto 1012/2015.

y pasivos se llevaría a cabo en un plazo máximo de 5 años. Además, establecía que la entidad puente debería cesar su actividad cuando hubiera transcurrido un año desde que dejara de estar participada por el FROB, desde que se traspasase la totalidad o la mayor parte de sus activos o pasivos a otra entidad y, en todo caso, en un plazo máximo de 6 años desde su constitución.

Es por ello que, aun cuando se reduce considerablemente el plazo máximo que se contemplaba en la Ley de resolución española anterior respecto al cese de la actividad de la entidad puente, realmente, la normativa vigente otorga la facultad a la autoridad competente de prorrogar el plazo cuando fuera necesario, por lo que habría que ver si realmente el plazo máximo se ha reducido o podría darse la situación en la que el plazo del cese de la actividad, aplicando la nueva normativa, podría alargarse en un periodo de tiempo mayor a los seis años que establecía la Ley 9/2012. No obstante, no debemos olvidar que dicha decisión debe estar motivada y deberá contar dicha decisión con una evaluación detallada de la situación que justifique dicha ampliación.

En todo caso, cuando la entidad puente ponga fin a su actividad, será disuelta bajo el procedimiento de liquidación ordinario; y, para el caso de que una misma entidad puente fuera utilizada como herramienta para transmitir los activos y pasivos de varias entidades objetos de resolución, dicha liquidación se llevará a cabo de manera individualizada para los activos y pasivos de cada una de ellas.

En el caso de que la apertura de la resolución correspondiera a la Junta Única de Resolución, la misma deberá establecer en el dispositivo de resolución los instrumentos, activos, derechos y pasivos que serán transmitidos a la entidad puente; la modalidad de creación, gestión y disolución de la entidad puente por la autoridad nacional de resolución y las modalidades de venta de la entidad puente o de sus activos o pasivos por parte de la autoridad nacional de resolución<sup>1326</sup>.

### **6.6.3. Transmisión a una sociedad de gestión de activos**

---

<sup>1326</sup> Artículo 25.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

El tercer instrumento de resolución de entidades de crédito se corresponde con la transmisión de activos a una sociedad de gestión de activos. Este instrumento viene recogido en el artículo 42 de la Directiva 2014/59/UE, el artículo 26 del Reglamento (UE) nº806/2014, los artículos 28, 29 y 30 de la Ley 11/2015 y el artículo 36 del Real Decreto 1012/2015.

Dicho instrumento consiste en la transmisión de activos, derechos o pasivos de una entidad objeto de resolución o una entidad puente a una o varias entidades de gestión de activos. El objetivo de este instrumento es dar de baja del balance de la entidad objeto de resolución los activos que puedan estar especialmente dañados, con el fin de que sean tratados de forma independiente.

La sociedad de gestión de activos será una persona jurídica que pertenezca total o parcialmente a una o más autoridades públicas –en nuestro país, una sociedad anónima que podrá estar participada por el FROB o por otra autoridad o mecanismo de financiación públicos– y será constituida con el propósito de recibir la totalidad o parte de los activos, pasivos o derechos de una o varias entidades de resolución o entidad puente.

La autoridad de resolución podrá poner en marcha este instrumento únicamente en determinadas circunstancias:

- Si el mercado de los activos de la entidad objeto de resolución o la entidad puente es de tal naturaleza que su liquidación con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios influyese de forma negativa en los mercados financieros.
- Si la transmisión es necesaria para garantizar el buen funcionamiento de la entidad objeto de resolución o de la entidad puente.
- Si es necesaria una transmisión a fin de maximizar los ingresos procedentes de la resolución.

Parece claro que, lo que el legislador pretende al establecer dichas circunstancias es garantizar que mediante este instrumento de resolución se preserven los objetivos de resolución, en los cuales, como hemos estudiado, se

fundamentan los procedimientos de resolución que pudieran darse ante una entidad con graves dificultades.

Cabe recordar que, a diferencia del resto de instrumentos de resolución previstos en la normativa, este instrumento tendrá que aplicarse siempre conjuntamente con otro de los instrumentos contemplados en el régimen de resolución.

En relación con lo contemplado en nuestro ordenamiento jurídico en un momento previo a la aprobación de la normativa europea y la trasposición de la misma a nuestra regulación podemos afirmar que éste instrumento tampoco supone una novedad en la Ley 11/2015<sup>1327</sup>.

En nuestro país, a fin de cumplir con lo establecido en la Disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, se creó la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)<sup>1328</sup>, popularmente

---

<sup>1327</sup> Se recogió por primera vez en nuestro ordenamiento en la Ley 9/2012, contemplando el legislador la imposición llevada a cabo en el Memorando de Entendimiento sobre las condiciones de Política Sectorial Financiera (MOU), el cual, en su párrafo 21 y 22, establecieron la necesidad de crear una sociedad de gestión de activos que llevara a cabo la gestión de los activos problemáticos que las entidades en resolución debieran eliminar de sus balances: *“Los activos problemáticos de los bancos objeto de ayuda deberán eliminarse rápidamente de sus balances. Esto afecta especialmente a los préstamos para promociones inmobiliarias y los activos de hipotecas ejecutadas. En principio, también afectará a otros activos si se advierten signos de un grave deterioro de su calidad. El principio que fundamenta esta segregación es que deberán transferirse los activos a una entidad de gestión externa. Las transferencias se realizarán al valor económico real (a largo plazo) de los activos, que se establecerá mediante un proceso minucioso de revisión de su calidad, partiendo de las valoraciones individuales empleadas en la prueba de resistencia. Las pérdidas respectivas se materializarán en los bancos en el momento de la segregación. Las autoridades españolas, en consulta con la Comisión Europea, el BCE y el FMI, prepararán un plan general y un marco legislativo para el establecimiento de este mecanismo de segregación de activos antes de finales de agosto de 2012. Las autoridades españolas adoptarán la legislación precisa en otoño a fin de garantizar que la entidad esté en pleno funcionamiento para noviembre de 2012. La entidad gestionará los activos con objeto de realizar su valor a largo plazo. La entidad adquirirá los activos al valor económico real y tendrá la posibilidad de mantenerlos en cartera hasta su vencimiento. El FROB aportará a la entidad efectivo o títulos de alta calidad por un importe correspondiente a determinado porcentaje (que se fijará en el momento de creación de la entidad) del valor económico real de los activos adquiridos. A cambio de estos activos, los bancos recibirán una participación limitada en la entidad, bonos emitidos por ella y garantizados por el Estado, o efectivo y/o títulos de alta calidad”*.

<sup>1328</sup> Aun cuando la Ley otorga la facultad, o más bien, no cierra la posibilidad de crear distintas sociedades de gestión de activos hasta la fecha –y por la orden expresa hacia el FROB establecida en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 9/2012– se ha creado

conocida como “*Banco Malo*”<sup>1329</sup>. Esta Sociedad se creó con el propósito de segregarse los activos dañados de las entidades financieras que estuvieran inmersas en un procedimiento de reestructuración o resolución, para conservar la estabilidad del sistema financiero<sup>1330</sup>. Es decir, corresponderá a la SAREB adquirir todos aquellos activos dañados de las entidades a las cuales el FROB impusiera transmitir dichos activos, con el fin de gestionarlos, administrarlos y enajenarlos conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

---

la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y nada se ha previsto en la nueva normativa acerca de la creación de cualquier otra sociedad de este tipo. Nace, concretamente, para intentar paliar y resolver los efectos producidos por la excesiva financiación de las entidades de crédito en la burbuja inmobiliaria. Sobre el SAREB véase URÍA FERNÁNDEZ, F., “SAREB: especialidades de su régimen legal”, en COLINO MEDIAVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014, pp. 317-329. También CONDE VIÑUELAS V., “El régimen jurídico de las Sociedades de Gestión de Activos (Ley 9/2012 y Real Decreto 1559/2012)”, *Diario La Ley*, nº7980, La Ley, 2012.

<sup>1329</sup> Aun cuando esta sociedad de gestión de activos es popularmente conocida como “Banco Malo” –debido al concepto utilizado en inglés para referirse a este tipo de sociedades “*bad bank*”– no es propiamente un “Banco” ni podría considerarse “Malo”. Es una sociedad anónima que no lleva a cabo las funciones propias del negocio bancario y no gestiona depósitos. Además, nace con la finalidad de contribuir a la recuperación económica, así como con el objetivo de preservar la estabilidad financiera. En este sentido se pronuncian los autores AYUSO y DEL RÍO, cuando concluyen que “*la creación de bancos malos ha sido un elemento bastante común como parte integrante de procesos más generales de saneamiento, reestructuración y recapitalización de entidades bancarias en dificultades. La experiencia histórica pone de manifiesto que esta denominación de banco malo es sustancialmente inapropiada, ya que, por un lado, buena parte de estos supuestos bancos han sido, en realidad, sociedades de gestión de activo sin ficha bancaria y, por otro, sus resultados han estado condicionados por los precios fijados para la transferencia de los activos y por la propia evolución del contexto económico durante la vida de la institución, pero no siempre han dado lugar a un volumen de pérdidas que justifique su calificación genérica como «malos»*”. En AYUSO, J. y DEL RÍO, A., “Resolución de activos bancarios a través de bancos malos”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº23, 2012, pp. 9-23.

<sup>1330</sup> Para un análisis del diseño de la SAREB en nuestro país véase CARRASCOSA MORALES, A. “Elementos básicos en el diseño del “Banco Malo” en España”, en MARTÍNEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dirs.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº51, 2013, pp. 83-90.

En cuanto a la participación de la SAREB, se trata de una sociedad anónima participada por el FROB<sup>1331</sup>, el cual, como autoridad de resolución, tendrá la facultad de ejercer el control sobre dicho instrumento de resolución<sup>1332</sup>.

A través de este instrumento el FROB tiene la potestad de obligar, con carácter de acto administrativo, a una entidad objeto de resolución o a una entidad puente si corresponde, a transmitir a una sociedad de gestión de activos los activos dañados de dicha entidad objeto de resolución. Es decir, no será el FROB, a diferencia de los instrumentos estudiados anteriormente, quien lleve a cabo la transmisión de los activos a dichas sociedades, sino que será la propia entidad en crisis la que, debido al mandato de la autoridad de resolución, transfiera dichos activos.

Corresponde al FROB, como autoridad de resolución, indicar a la entidad en resolución cuáles serán los activos que deberán ser transmitidos. A estos efectos, los criterios para determinar las categorías de activos que podrán ser transmitidos vienen especificados en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. Se establece también en el Real Decreto un límite respecto al valor de transmisión de los activos a la SAREB, que, de acuerdo con la normativa, no podrá exceder de noventa mil millones de euros<sup>1333</sup>.

---

<sup>1331</sup> La participación del FROB sobre dicha Sociedad de Gestión de Activos, es de un 45%, encontrado su motivación en la Disposición Séptima de la Ley 9/2012, cuyo apartado cuarto contemplaba que, en el caso de dicha Sociedad de Gestión de Activos, la participación pública no podría ser en ningún caso superior al cincuenta por ciento del capital de la sociedad. Así, el capital privado de la SAREB corresponde al 55% del capital social. Entre los accionistas e inversores, además del FROB, aparecen como ya hemos indicado empresas del sector privado, entre los que se encuentran, catorce bancos nacionales (Santander, Caixabank, Banco Sabadell, Banco Popular, Kutxabank, Ibercaja, Bankinter, Unicaja, Cajamar, Caja Laboral, Banca March, Cecabank, Banco Cooperativo Español y Banco Caminos); dos bancos extranjeros (Deutsche Bank y Barclays Bank), una empresa (Iberdrola), y diez aseguradoras (Mapfre, Mutua Madrileña, Catalana Occidente, Axa, Generali, Zurich, Reale, Pelayo, Asisa y Santa Lucía). Dicha información pertenece a los datos correspondientes a la “Estructura de capital” expuesta por la propia SAREB en su página web. Puede encontrarse en [http://web.archive.org/web/20130423124538/http://sareb.es/cms/estatico/srb/sareb/web/es/portal/que\\_es\\_sareb/index.html](http://web.archive.org/web/20130423124538/http://sareb.es/cms/estatico/srb/sareb/web/es/portal/que_es_sareb/index.html)

<sup>1332</sup> También corresponde al FROB llevar a cabo la supervisión del SAREB. Competencia que le otorga el artículo 30 de la Ley 11/2015.

<sup>1333</sup> De acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1559/2012, dicho límite podrá ser ampliado previo informe del FROB. Hemos de indicar

La sociedad de gestión de activos creada para la gestión de los activos tóxicos de una entidad en resolución no tendrá, debido a las actuaciones llevadas a cabo con la finalidad de conseguir los objetivos para los que se propulsa dicho instrumento, obligación alguna o responsabilidad frente a los accionistas o acreedores de la entidad objeto de resolución. Del mismo modo, el órgano de administración y dirección no tendrá responsabilidad frente a dichos accionistas o acreedores por los actos u omisiones llevadas a cabo en el cumplimiento de sus obligaciones salvo que deriven de una falta o infracción grave que afecten directamente a los derechos de los mismos.

Cuando la decisión de la resolución corresponda a la Junta Única de Resolución, deberá contemplar el dispositivo de resolución elaborado por la misma la siguiente información: los activos, derechos y pasivos que serán transmitidos por la autoridad nacional de resolución a la entidad de gestión de activos y el contravalor por los activos, derechos y activos transmitidos a una entidad de gestión de activos por la autoridad de resolución.

#### **6.6.4. Recapitalización interna o *bail-in***

El último instrumento que contempla la normativa es el instrumento de recapitalización interna o *bail-in*<sup>1334</sup>.

Este instrumento se establece a partir de la Directiva 2014/59/UE<sup>1335</sup>. Durante los años anteriores a la aprobación de la Directiva, en todos los países de la Unión se había ido haciendo frente a la gestión de las crisis de las entidades de crédito mediante ayudas financieras públicas. La Directiva expone que debe

---

que, hasta la actualidad, no ha sido necesario llevar a cabo esta ampliación, dado que aún no se ha alcanzado, ni siquiera acercado, el valor de los activos transmitidos a esa cantidad. En concreto, en el momento de la realización de este trabajo, la SAREB cuenta con un activo de 50.499 millones de euros.

<sup>1334</sup> Sobre el procedimiento de recapitalización interna véase GALÁN LÓPEZ, C., “El procedimiento de resolución de las...”, *op. cit.*, pp. 211-216.

<sup>1335</sup> Ya el FSB había recogido en el documento de “Atributos clave” la importancia del “*bail-in*”, como mecanismo de atribución de costes de la resolución de una entidad para el sector privado, protegiendo así al contribuyente, tratando de evitar el rescate público. Así, la Directiva europea, en el artículo 43, establece la necesidad de que los Estados contemplen en su normativa, reglas sobre la aplicación del instrumento de recapitalización interna, así como doten a las autoridades de resolución de las competencias suficientes para llevar a cabo esta medida

establecerse un nuevo régimen y unos nuevos instrumentos de resolución mediante los cuales las cargas recaen principalmente sobre los accionistas y acreedores, minimizando así los costes para el contribuyente y evitando la desestabilización del sistema<sup>1336</sup>. Es decir, con este instrumento se pretende reducir al mínimo la posibilidad de que los costes de la resolución de una entidad inviable sean asumidos por dinero público.

La recapitalización interna o *bail-in* es una de las novedades más sustantivas que introdujo la Ley 11/2015 respecto a la Ley 9/2012<sup>1337</sup>. Frente al instrumento de *“bail-out”* recogido en la Ley 9/2012 aparece en nuestro ordenamiento el instrumento de *“bail-in”*, a fin de que la asunción de costes de la resolución de una entidad no pese sobre los recursos públicos, sino sobre los accionistas y acreedores de la entidad en cuestión. Se pone de manifiesto en la Exposición de motivos de la Ley que con este instrumento se persigue *“resolver el viejo problema de las garantías públicas implícitas que protegerían a los acreedores de aquellas entidades que, por su relevancia en el sistema financiero, no serían en ningún caso liquidadas”*. Es decir, se modifica lo previsto en la Ley 9/2012, mediante la cual la absorción de pérdidas únicamente afectaba hasta la denominada *“deuda subordinada”*. En otras palabras, la Ley 9/2012 permitía imponer pérdidas a los acreedores subordinados, no a todos los niveles de acreedores como se contempla ahora en la nueva normativa<sup>1338</sup>.

La justificación a la introducción de dicho instrumento de resolución, tal y como señala el legislador, reside en *“garantizar una mayor absorción de pérdidas*

---

<sup>1336</sup> Considerando 67º de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1337</sup> GUERRERO TREVIJANO, C., “La resolución de entidades financieras en EEUU y España. Especial referencia a la resolución de entidades sistémicas: El Mecanismo Único de Resolución”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 246.

<sup>1338</sup> CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M.; “El bail-in en la reestructuración bancaria en España”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (ejemplar dedicado a: Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero de la UE)*, nº874, 2013, p. 86. Señalan los autores que la Ley 9/2012 consagraba *“un modelo bail-in total de accionistas, bail-in parcial de acreedores junio y posterior bail-out”*.

*por parte de los accionistas y acreedores de la entidad, y otorgar una mayor protección a los depositantes y a los recursos públicos”<sup>1339</sup>.*

Este instrumento de resolución entró en vigor en nuestro país el 1 de enero de 2016, de acuerdo con lo establecido en la Disposición transitoria primera: *“los procedimiento de recuperación y resolución que se inicien antes del 1 de enero de 2016, continuarán regulándose, en relación a los instrumentos de apoyo financiero y gestión de instrumentos híbridos, por la normativa de aplicación anterior a la entrada en vigor de esta Ley, sin que les sea de aplicación la normativa sobre recapitalización interna prevista en el Capítulo IV”*. Se trata de un instrumento inaplicado hasta la fecha<sup>1340</sup>.

#### **a) Fines de la recapitalización interna**

Además del objetivo anteriormente expuesto sobre la minimización de asunción de pérdidas sobre los recursos públicos, corresponde ahora analizar la finalidad de la aplicación de las medidas de la recapitalización interna según se puedan cumplir diferentes objetivos.

En primer lugar, la recapitalización interna de la entidad podrá contemplarse con el fin de que la entidad objeto de resolución pueda volver a cumplir con las condiciones de solvencia, para volver a adquirir la confianza necesaria para operar en el mercado y asegurar así la continuar su actividad en el mismo. Dicho instrumento se realizará con este objetivo cuando existan perspectivas razonables de que la recapitalización interna de la entidad, aplicada junto a las medidas previstas en el plan de reorganización de actividades<sup>1341</sup> u

---

<sup>1339</sup> Cabe destacar que, a fecha de 19 de octubre de 2016, el presidente del FROB en su comparecencia en la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, apunta a que durante la fase de reestructuración y resolución que ha tenido lugar en nuestro país en los últimos años, se ha inyectado para la recapitalización de once entidades de crédito un total de 54.353 millones de euros.

<sup>1340</sup> Cabría reflexionar aquí sobre la tardía aplicación de dicho instrumento de recapitalización, dado que, el proceso de reestructuración y resolución en España se ha llevado a cabo en gran medida mediante mecanismos que, como vemos, han supuesto una gran pérdida de dinero público y una gran carga para el contribuyente.

<sup>1341</sup> En el momento en el que se proceda a la recapitalización interna de una entidad inmersa en un procedimiento de resolución, en el caso de que la medida se tome como instrumento para garantizar su viabilidad a largo plazo, y poder así recuperar la entidad, el FROB exigirá al órgano de la administración de la entidad, o a las personas designadas para ello, que elaboren dicho plan, con el fin de especificar las medidas que

otras medidas que pudieran ser necesarias, podría reestablecer su viabilidad a largo plazo.

En segundo lugar, puede ser entendida la medida como un medio para convertir el capital o reducir el principal de los créditos o instrumentos de deuda transmitidos al aplicar los instrumentos de resolución consistentes en la venta del negocio, constitución de una entidad puente o segregación de activos mediante la sociedad de gestión de activos. En este caso, y como parece lógico, el instrumento de recapitalización interna deberá ser aplicado junto con alguno de los otros instrumentos estudiados.

Sea cual fuere el motivo por el que se lleve a cabo esta medida, deberá ser siempre en concordancia con los objetivos y principios de resolución establecidos en la normativa.

***b) Orden de prelación de asunción de pérdidas: pasivos admisibles y pasivos excluidos***

De acuerdo con la normativa, serán admisibles para la recapitalización interna de una entidad todos los pasivos que no estén expresamente excluidos a los cuales haremos mención ahora, o los que no hayan sido expresamente excluidos por el FROB. Es decir, en este sentido, afectará a todos los accionistas, así como a los acreedores no solo subordinados, sino también a los acreedores ordinarios de una entidad, como principal novedad de dicha recapitalización<sup>1342</sup>.

En primer lugar, soportarán las pérdidas los accionistas o socios de la entidad en cuestión. En segundo lugar, los acreedores de la entidad soportarán las pérdidas de acuerdo con el orden de prelación establecido en la Ley

---

se llevaran a cabo para reestablecer la viabilidad de la entidad o parte de sus actividades, a largo plazo. Al respecto, véase lo establecido en el artículo 49 de la Ley 11/2015.

<sup>1342</sup> Para un mayor conocimiento de los sujetos a los que puede afectar la recapitalización interna, véase CONLLEDO LANTERO, F., “El marco comunitario para la recuperación y resolución de entidades de crédito”, *Revista de Derecho de la Unión Europea, (ejemplar dedicado a: La crisis del sistema económico-financiero. La ciudadanía europea: un análisis crítico. Secesión de territorios en la UE)*, nº27-28, 2014-2015, p. 167.

Concursal, así, establece la normativa que, los acreedores de un mismo rango serán tratados de manera equivalente.

Como límite a la asunción de pérdidas, la Ley establece un límite, contemplando que la imposibilidad de que cualquier accionista o acreedor soporte pérdidas superiores a las que hubiera soportado en caso de que la entidad hubiera sido liquidada mediante un procedimiento concursal ordinario.

De igual modo, la ley contempla una serie de pasivos que, quedan excluidos expresamente del instrumento de recapitalización interna, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42:

- Depósitos garantizados, hasta 100.000 euros<sup>1343</sup>.
- Pasivos garantizados, incluidos los bonos garantizados.
- Pasivos resultantes de la tenencia de activos o dinero de clientes.
- Pasivos resultantes de una relación fiduciaria entre la entidad o sociedad afectada, como fideicomisario, y otra persona, como beneficiaria, cuando dicho cliente esté protegido con arreglo a la normativa concursal.
- Pasivos de entidades, excluidas las sociedades que formen parte del mismo grupo, cuyo plazo de vencimiento inicial sea inferior a siete días.
- Pasivos que tengan un plazo de vencimiento inferior a siete días en el marco de sistemas de pago y de liquidación de valores, o de sus participantes, y resultantes de la participación en uno de estos sistemas.
- Pasivos de naturaleza laboral, comercial por suministro de bienes y servicios esenciales para su desarrollo, o de naturaleza pública, como pasivos contraídos con la Administración Tributaria o la Seguridad social,

---

<sup>1343</sup> Uno de los principios rectores de la Ley, tal y como la misma define, es la especial protección de los depósitos bancarios. Los cuales, serán los últimos que puedan verse afectados, quedando cubiertos en todo caso hasta 100.000 euros, por el Fondo de Garantía de Depósitos.

o con sistemas de garantías de depósito surgidos de las contribuciones al Fondo de Garantía de Depósitos.

Así, la Ley prevé que, como se ha indicado, el FROB pueda excluir de forma excepcional, total o parcialmente, una serie de pasivos admitidos para la recapitalización interna:

- Cuando no son susceptibles de ser amortizados o convertidos dentro de un plazo razonable.
- Cuando sea necesario y proporcionado excluir algunos de los pasivos admisibles con el fin de garantizar la continuidad de las funciones esenciales de la entidad o con el fin de evitar un contagio a otras entidades del sistema.
- Cuando sea necesario para evitar una destrucción de valor tal que las pérdidas sufridas por otros acreedores serían más elevadas que si dichos pasivos se hubieran excluido de la recapitalización interna.

### ***c) Procedimiento de la recapitalización interna***

En primer lugar, se deberá llevar a cabo una valoración de la entidad conforme al artículo 5 de la Ley 11/2015. Teniendo en cuenta esta valoración, y una vez se haya fijado el importe de dicha recapitalización, el FROB podrá acordar la amortización de acciones y otros instrumentos de capital existentes o transmitirlos a los acreedores objeto del *bail-in* y/o diluir la participación de los accionistas y de los titulares de otros instrumentos de capital existentes mediante la conversión en acciones u otros instrumentos de capital de los instrumentos de capital emitidos por la entidad o los pasivos admisibles emitidos por la entidad, siempre y cuando la valoración tenga un valor positivo<sup>1344</sup>.

Cuando se vaya a aplicar la medida de recapitalización interna el FROB deberá exigir al órgano de administración de la entidad, o la persona o personas que designe a este efecto que presente un plan de reorganización de actividades que contengan las medidas destinadas a reestablecer la viabilidad a largo plazo

---

<sup>1344</sup> Artículo 47.1 de la Ley 11/2015.

de la entidad, o de parte de sus actividades, en un periodo de tiempo razonable<sup>1345</sup>. El órgano de administración de la entidad o la persona o personas designadas a este efecto contarán con el plazo de un mes desde la aplicación del instrumento de recapitalización interna para elaborar dicho plan<sup>1346</sup>, plazo prorrogable hasta un máximo de dos meses<sup>1347</sup>.

El FROB será la autoridad encargada de aprobar dicho plan y las modificaciones que se realicen sobre el mismo. Para ello, en un momento previo a la aprobación del plan y en el plazo máximo de un mes, el FROB deberá llevar a cabo una consulta a la autoridad de supervisión competente y a la autoridad preventiva de resolución competente para el caso concreto, a fin de evaluar la capacidad del plan<sup>1348</sup>. Asimismo, el FROB, en colaboración con ambas autoridades, deberá garantizar y evaluar el cumplimiento del plan de reorganización de actividades que se adopte para reestablecer la viabilidad de la entidad o la continuidad de parte de sus actividades<sup>1349</sup>.

El plan deberá contener como mínimo tres elementos: una valoración pormenorizada de las de las circunstancias que hayan dado lugar a la inviabilidad o la futura inviabilidad de la entidad, la descripción de las medidas que vayan a adoptarse a fin de reestablecer la viabilidad de la entidad y un calendario en el que se especifique los plazos en los que se van a llevar a cabo las medidas dispuestas<sup>1350</sup>. Dichos planes podrán contener, entre otras medidas, la reorganización de actividades de la entidad; cambios en los sistemas operativos e infraestructura de la entidad; el cese de actividades deficitarias; la reestructuración de actividades que puedan ser competitivas; y la venta de activos o de líneas de negocios<sup>1351</sup>.

Si el FROB considera que el plan presentado no logrará restablecer la viabilidad de la entidad o parte de sus actividades, deberá notificarlo al órgano

---

<sup>1345</sup> Artículo 49.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1346</sup> Artículo 44.1 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1347</sup> Artículo 44.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1348</sup> Artículo 49.3 de la Ley 11/2015 y artículo 45.3 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1349</sup> Artículo 49.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1350</sup> Artículo 45.2 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1351</sup> Artículo 49.2 de la Ley 11/2015.

gestor de la entidad o a las personas designadas a tal efecto, para que en el plazo de 15 días presenten un plan modificado para su aprobación<sup>1352</sup>.

Una vez aprobado el plan, el órgano de administración o las personas designadas deberán ejecutarlo de la forma en la que se haya acordado por el FROB y las autoridades de supervisión y resolución preventiva competentes, debiendo emitir un informe semestral –como mínimo–<sup>1353</sup>.

En el caso de que la entidad de crédito sea objeto de resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución habrá que atender a lo establecido en el artículo 27.16 del Reglamento (UE) 806/2014. De este modo, el FROB deberá remitir de forma inmediata el plan de reorganización de actividades presentado por el órgano de dirección o las personas designadas. Asimismo, en el plazo de dos semanas a partir de la fecha de presentación del plan, el FROB deberá presentar a la Junta Única de Resolución la evaluación que haya llevado a cabo en relación a dicho plan.

La Junta deberá llevar a cabo, de acuerdo con el FROB y el Banco Central Europeo –si procede– una evaluación acerca de la posibilidad de reestablecer la viabilidad de la entidad en el caso de que el plan se ejecute.

Si la Junta considera que con la ejecución del plan se alcanzarán los objetivos, permitirá al FROB la aprobación del mismo. Para el caso de que la Junta no esté segura de que dichos objetivos serán alcanzados de acuerdo con lo previsto en el plan de reorganización de actividades presentado, ésta deberá dar instrucciones al FROB para que notifique sus dudas y exija al órgano gestor de la entidad o a la persona designada la modificación del mismo.

En este caso el órgano de administración de la entidad o persona designada contará con el plazo de dos semanas a partir de la notificación para remitir al FROB un plan modificado. Este plan deberá ser presentado de nuevo por el FROB ante la Junta Única de Resolución junto con la evaluación del mismo. Una vez recibido el plan la Junta deberá evaluarlo y si aún considera insuficiente el plan, dará instrucciones al FROB para que lo notifique al órgano

---

<sup>1352</sup> Artículo 43.3 de la Ley 11/2015 y artículo 45.5 del Real Decreto 1012/2015.

<sup>1353</sup> Artículo 45.6 del Real Decreto 1012/2015.

gestor de la entidad o persona designada a fin de que resuelva las dudas que plantee o vuelva a modificarlo.

Una vez aprobado el plan, la Junta deberá comunicarlo a la ABE.

#### ***d) Otras contribuciones a la recapitalización interna de una entidad***

Cuando la autoridad de resolución excluya total o parcialmente uno de los pasivos elegibles y las pérdidas que habrían soportado dichos pasivos no se hayan repercutido plenamente en otros acreedores, el Fondo Único Europeo de Resolución podrá hacer una contribución a la entidad objeto de resolución para cubrir cualquier pérdida que no haya sido absorbida por pasivos admisibles y restaurar el valor neto de los activos de la entidad objeto de resolución igualándola a cero, o adquirir acciones u otros instrumentos de capital de la entidad objeto de resolución con el fin de recapitalizarla. El artículo 27 en sus apartados 7 y 8 establece los casos en los que dichas contribuciones podrán efectuarse, así como la forma en la que podrá financiarse la aportación del Fondo. La aportación del Fondo no podrá superar el 5% del total de los pasivos.

Además, en condiciones extraordinarias podrán obtenerse financiación de fuentes alternativas una vez que se haya alcanzado el límite del 5% de aportación del Fondo y una vez que se hayan amortizado o convertido en su totalidad todos los pasivos no garantizados, no preferentes, distintos de los depósitos con cobertura<sup>1354</sup>.

### **6.7. AMORTIZACIÓN Y CONVERSIÓN DE INSTRUMENTOS DE CAPITAL**

Cuando se adopten las medidas pertinentes en un procedimiento de resolución y ellas tengan como consecuencia la asunción de pérdidas por parte de los acreedores, de manera previa o en el mismo momento, deberá llevarse a cabo la amortización o conversión de los instrumentos de capital<sup>1355</sup>.

---

<sup>1354</sup> Artículo 27.9 del Reglamento (UE) nº806/2014 y artículo 51 de la Ley 11/2015.

<sup>1355</sup> Artículo 35.2 de la Ley 11/2015.

El FROB podrá realizar la amortización o conversión de los instrumentos de capital de forma independiente o conjunta a cualquiera medida de resolución<sup>1356</sup>.

El FROB llevará a cabo la amortización y conversión de los instrumentos de capital cuando se den una serie de circunstancias recogidas en el artículo 38.2 de la Ley 11/2015. Así, el FROB procederá a adoptar la medida cuando: la entidad cumpla con las condiciones previstas para la resolución; para el caso de que, si no se llevara a cabo esta competencia, la entidad devendría inviable; si la entidad necesitara ayuda financiera pública extraordinaria; en el caso de instrumentos de capital emitidos por una filial española y si dichos instrumentos de capital se reconocen a los efectos de cumplimiento de los requisitos de fondos propios en base individual y consolidada, cuando la autoridad de supervisión competente y el FROB aprecien que a no ser que se realice la amortización y conversión e dichos instrumentos, el grupo devendría inviable; y por último, para el caso de los instrumentos de capital emitidos por una matriz española y si dichos instrumentos se reconocen a los efectos de cumplimiento de los requisitos de fondos propios con carácter individual al nivel de la empresa matriz o en base consolidada, cuando el FROB aprecie que la omisión de dicha competencia conllevaría la inviabilidad del grupo.

Antes de llevar a cabo la amortización y conversión de los instrumentos de capital se deberá llevar a cabo por parte del FROB una valoración de los activos y pasivos de la entidad, con arreglo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 11/2015.

Es preciso señalar que la Ley establece las reglas para la amortización y conversión de los instrumentos de capital<sup>1357</sup>.

En relación a la competencia de amortización y conversión de los instrumentos de capital en el marco del Mecanismo Único de Resolución, será la Junta Única de Resolución la autoridad competente para ejercer dicha competencia<sup>1358</sup>. Tanto el Banco Central Europeo, previa consulta de la Junta,

---

<sup>1356</sup> Artículo 38.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1357</sup> Artículo 39 de la Ley 11/2015.

<sup>1358</sup> Artículo 21.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

como la propia Junta, podrán determinar si se cumplen las condiciones para ejercer la competencia a la que aquí nos referimos<sup>1359</sup>. Cuando la Junta determine que se cumplen algunas de las condiciones para llevar a cabo la competencia, pero no las condiciones previstas para la resolución, dará instrucción a las autoridades nacionales competentes –en este caso al FROB– para que ejerzan las facultades de amortización y conversión de instrumentos de capital<sup>1360</sup>.

## **6.8. ADENDA: LA RECIENTE APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN EN EL CASO DEL BANCO POPULAR**

Como hemos visto, la crisis financiera de 2008 tuvo como resultado un amplio catálogo de directrices y normas europeas y estatales a fin de evitar que se repita la experiencia vivida a partir del 2008. Durante estos años se han regulado nuevas medidas y se han creado instituciones en aras de prevenir y resolver la crisis de las entidades bancarias.

La puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución se hizo efectiva en 2016 y no ha habido que esperar mucho para verlo en funcionamiento.

Una vez puesto en marcha el Mecanismo, parecía previsible que el primer procedimiento de resolución a cargo de la Junta Única de Resolución se fuera a producir con la intervención de una serie de entidades financieras italianas – Monte dei Paschi de Siena<sup>1361</sup>, Banca Popolare di Vicenza<sup>1362</sup> y Veneto Banca<sup>1363</sup>–. No obstante, esta situación finalmente no tuvo lugar, por lo que no

---

<sup>1359</sup> Artículo 21.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1360</sup> Artículo 21.8 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1361</sup> Declaración de la Comisión Europea a 1 de julio de 2017, en el que se pone de manifiesto el principio de acuerdo entre la Comisión Europea y las autoridades italianas a fin de aplicar medidas de reestructuración consistentes en permitir la recapitalización preventiva del banco de acuerdo con las normas de la UE. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1502\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1502_en.htm)

<sup>1362</sup> Decisión relativa a la evaluación de las condiciones para la resolución en relación con Banca Popolare di Vicenza S.p.A. (2017/C 242/03). Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27/7/2017. Esta decisión se basó en la conclusión de que no se cumplía la condición recogida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) nº 806/2014

<sup>1363</sup> Decisión relativa a la evaluación de las condiciones para la resolución en relación con Veneto Banca S.p.A. (2017/C 242/02). Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27/7/2017. Esta decisión se basó en la conclusión de que no se cumplía la

fueron de aplicación las medidas de resolución por parte de la Junta Única de Resolución a las entidades italianas a las que nos hemos referido<sup>1364</sup>. Fue, finalmente, el Banco Popular, en el año 2017, la entidad con la que se puso en marcha por primera vez el Mecanismo.

Es por ello que nos parece interesante hacer un breve análisis de dicha resolución y de los elementos principales de la misma, a fin de entender la aplicación práctica de lo estudiado

### 6.8.1. Situación previa a la resolución

Aun cuando en el año 2016 el Banco superó las pruebas de resistencia llevadas a cabo por la Autoridad Bancaria Europea<sup>1365</sup>, dichas pruebas ponían de manifiesto que el Banco Popular sufriría un escenario de estrés. No obstante, no fue hasta principios de 2017 cuando verdaderamente comenzaron los acontecimientos que fueron detonantes de la decisión tomada por la Junta Única de Resolución.

Interesa traer al texto los acontecimientos que, según muestra la versión no confidencial de la decisión de resolución elaborada por la Junta Única de Resolución<sup>1366</sup> y el documento elaborado por DANIÈLE NOUY en respuesta a la

---

condición recogida en el artículo 18, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) nº 806/2014

<sup>1364</sup> Sobre las medidas tomadas ante la crisis de las entidades italianas véase RASPOLI FARINA, M., “La soluzione della crisi delle banche venete nell’ambito della procedura di risanamento e risoluzione delle banche italiane. Uno sguardo di insieme”, *Innovazione e Dirritto*, 2/2018, 2018 y SCIPIONE, L., “La liquidación «ordenada» de los bancos del véneto: ¿hacia la quiebra de la nueva normativa europea?”, *Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, nº28, 2018, pp. 315-336.

<sup>1365</sup> Resultados de las pruebas de resistencia publicados el 29 de julio de 2016 por la Autoridad Bancaria Europea, disponible en [http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1519983/EBA\\_TR\\_ES\\_80H66LPTVDLM0P28XF25.pdf](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1519983/EBA_TR_ES_80H66LPTVDLM0P28XF25.pdf) e Informe agregado sobre los resultados completos del ejercicio para las 51 entidades de crédito de la Unión Europea sometidas las pruebas de resistencia <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1532819/2016-EU-wide-stress-test-Results.pdf>

<sup>1366</sup> Apartado (24) de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB. Disponible en: [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_decision\\_srb\\_ees\\_2017\\_08\\_non-confidential\\_scanned.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf)

cuestión planteada por escrito por diversos miembros del Parlamento Europeo sobre el Banco Popular<sup>1367</sup>, dieron lugar a esta decisión:

- En febrero de 2017, el Banco Popular anunció la necesidad de provisiones extraordinarias por importe de 5.700 millones de euros, que elevaron a 3.485 millones de euros las pérdidas en 2016, y designó un nuevo Presidente para que iniciase una revisión de las estrategias de la entidad.
- El 10 de febrero de 2017, DBRS (Dominion Bond Rating Service) rebajó la calificación crediticia de la entidad de crédito<sup>1368</sup>.
- El 14 de febrero de 2017, Fitch también rebajó la calificación crediticia de la entidad<sup>1369</sup>.
- El 3 de abril de 2017, el Banco Popular publicó un comunicado en el que señalaba que el resultado de varias auditorías internas podría afectar de manera significativa a sus estados financieros y confirmaba que sustituiría a su Consejero Delegado tras menos de un año en el cargo.
- El 7 de abril de 2017, Standard & Poor's rebajó la calificación crediticia del Banco Popular<sup>1370</sup>.
- El 10 de abril de 2017, el Banco Popular anunció que no iba a abonar dividendos y que podría necesitar una ampliación de capital o una operación corporativa debido a la ajustada posición de capital del grupo y a su nivel de activos dudosos.
- El 21 de abril de 2017, Moody's rebajó la calificación crediticia de la entidad<sup>1371</sup>.

---

<sup>1367</sup> Respuesta a la pregunta escrita con referencia (QZ-060-61) Disponible en [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170728\\_MEP.es.pdf?c86824bff0cdc177a07cf553dac8bc1b](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170728_MEP.es.pdf?c86824bff0cdc177a07cf553dac8bc1b)

<sup>1368</sup> Comunicado de prensa disponible en <https://www.dbrs.com/research/305741/dbrs-downgrades-populars-senior-ratings-to-bbb-negative-trend>

<sup>1369</sup> Comunicado de prensa disponible en <https://www.fitchratings.com/site/pr/1019036>

<sup>1370</sup> Información disponible en <http://www.grupobancopopular.com/ES/AccionistasInversores/EmisionesyRatings/Documents/Full%20analysis%20Popular%2011%20abril%202017.pdf>

<sup>1371</sup> Información disponible en [https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Banco-Populars-senior-unsecured-debt-ratings-to-B1--PR\\_365395](https://www.moody.com/research/Moodys-downgrades-Banco-Populars-senior-unsecured-debt-ratings-to-B1--PR_365395)

- El 3 de mayo de 2017, el grupo publicó sus resultados trimestrales relativos al primer trimestre de 2017, que defraudaron las expectativas de los mercados.
- El 31 de mayo de 2017, diversos medios de comunicación publicaron que la entidad podría enfrentarse a un proceso de terminación gradual si el proceso de venta en curso no finalizaba en un plazo muy corto.
- El 6 de junio de 2017, DBRS y Moody's volvieron a rebajar la calificación crediticia del Banco Popular.
- Además, cabe añadir que, ante el aparente riesgo de que la entidad pudiera entrar en quiebra, se produjo una importante fuga de depósitos.

Ante todas estas circunstancias, el Banco Central Europeo llevó un seguimiento constante de la situación de la entidad, centrado tanto en la posición del capital de la entidad como en su liquidez, llegando a ser, tal y como expone NOUY, "*diaria desde principios de abril*"<sup>1372</sup>.

La evolución negativa de la entidad en los últimos meses y en especial en las últimas semanas antes de que se produjera su resolución dieron lugar a que el Banco no fuera capaz de hacer frente a sus obligaciones exigibles, por lo que ante esta situación las instituciones europeas se vieron en la necesidad de actuar.

### **6.8.2. Autoridades competentes en la resolución del Banco Popular**

A fin de determinar las autoridades competentes en el caso de la resolución del Banco Popular, debemos detenernos en dos circunstancias o criterios: en primer lugar, el Estado en el que la entidad estaba establecido y, en segundo lugar, la importancia de la entidad para el sistema financiero.

En este caso, al ser el Banco Popular una entidad establecida en un estado miembro participante del Mecanismo Único de Resolución, como es

---

<sup>1372</sup> Respuesta a la pregunta escrita con referencia (QZ-060-61) Disponible en [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170728\\_MEP.es.pdf?c86824bff0cdc177a07cf553dac8bc1b](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter170728_MEP.es.pdf?c86824bff0cdc177a07cf553dac8bc1b)

España, se le ha aplicado para su resolución lo establecido en el Reglamento (UE) nº806/2014<sup>1373</sup>.

Por otro lado, nos encontramos ante una entidad que era considerada como entidad significativa, cumpliendo con los criterios de tamaño, importancia para la economía de la Unión y con el carácter significativo de sus actividades<sup>1374</sup>. Es por ello por lo que el Banco Popular se encontraba dentro del listado de entidades significativas elaborado por el Banco Central Europeo y, por tanto, supervisada por el mismo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión.

Debido a ello, en lo que a su resolución se refiere, el Banco Popular se resolvió conforme al procedimiento establecido para las entidades significativas que están plenamente sometidas al sistema del Mecanismo Único de Resolución.

En el mismo intervienen, principalmente, tres autoridades encargadas de su resolución. De un lado, el Banco Central Europeo, como autoridad de supervisión encargada de evaluar si el Banco Popular se encontraba en una situación de grave dificultad o era previsible que pudiera estarlo<sup>1375</sup>. Por otro lado, la autoridad de resolución encargada de tomar la decisión y adoptar el dispositivo de resolución del Banco Popular fue la Junta Única de Resolución<sup>1376</sup>. Por su parte, el FROB ha sido la autoridad encargada de ejecutar dicho plan<sup>1377</sup>, es decir, como autoridad de resolución ejecutiva su misión ha sido aplicar el dispositivo de resolución adoptado por la Junta para el Banco Popular.

### **6.8.3. El procedimiento de resolución en el caso del banco popular**

Debido a la situación que, como hemos tenido ocasión de ver, venía arrastrando el Banco Popular, el 6 de junio de 2017 tuvo lugar el comienzo de lo que acabaría con la resolución del Banco.

---

<sup>1373</sup> Artículos 2.1 y 4.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1374</sup> Artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº1024/2013 y artículo 7.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1375</sup> Artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1376</sup> Artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1377</sup> Artículo 18.9 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Fue en esta fecha cuando el Banco Central Europeo comunicó a la Junta Única de Resolución su proyecto de evaluación con el fin de comprobar si el Banco Popular se encontraba en una situación de graves dificultades o era previsible que fuera a estarlo en un futuro próximo<sup>1378</sup>.

Esa misma tarde del 6 de junio de 2017, en cumplimiento del artículo 21.4 de la Ley 11/2015, la entidad, a través de su Junta Directiva, notificó su condición de inviabilidad por falta de liquidez al Banco Central Europeo<sup>1379</sup>, por lo que el Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo –autoridad que como hemos tenido ocasión de ver es la encargada de vigilar la solidez financiera de las entidades de crédito de la eurozona– decidió, esa misma noche, que el Banco Popular era una entidad inviable o era previsible que fuera a serlo en un futuro próximo<sup>1380</sup>.

Como vimos en el epígrafe anterior, la declaración de inviabilidad del Banco Popular por parte del Banco Central Europeo se produjo debido a los problemas de liquidez derivados del deterioro de su base de depósito durante los últimos meses y la incertidumbre sobre sus planes privados para afrontar

---

<sup>1378</sup> Apartado (35) de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08). Disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_decision\\_srb\\_ees\\_2017\\_08\\_non-confidential\\_scanned.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf)

<sup>1379</sup> Apartado (36) y artículo 3.2.a) de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08) Disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_decision\\_srb\\_ees\\_2017\\_08\\_non-confidential\\_scanned.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf) y Antecedente de hecho sexto de la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Comisión Rectora del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su sesión ejecutiva ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, SA, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

<sup>1380</sup> Nota de prensa de 7 de junio de 2017 del Banco Central Europeo. Disponible en: [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/17/presbce2017\\_68.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/17/presbce2017_68.pdf)

posibles deterioros del balance de la entidad<sup>1381</sup>. Así lo ponía de manifiesto el propio Banco Central Europeo señalando que “el significativo deterioro de la situación de liquidez del banco en los días previos a dicha decisión” fue lo que “llevó a determinar que, en un futuro próximo, la entidad no podría hacer frente a sus deudas o a otros pasivos a su vencimiento”<sup>1382</sup>.

Una vez que el Banco Central Europeo contrastó la situación de la entidad y determinó su situación de inviabilidad y la necesidad de intervención sobre la entidad, el mismo 6 de junio, lo comunicó a la Junta Única de Resolución<sup>1383</sup>.

Como hemos tenido ocasión de estudiar, una vez llevada a cabo la evaluación del Banco Central Europeo, tras haber determinado que la entidad es inviable y habiéndolo comunicado a la Junta Única de Resolución, corresponde a ésta determinar si efectivamente se cumplen las condiciones previstas en el artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº806/2014, declarar la resolución de la entidad y adoptar el dispositivo de resolución correspondiente que contenga las medidas necesarias para hacerla efectiva<sup>1384</sup>.

---

<sup>1381</sup> Nota de prensa de 7 de junio de 2017 del FROB. Disponible en [http://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/518/170607\\_NP\\_Popular\\_Santander.pdf](http://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/518/170607_NP_Popular_Santander.pdf)

<sup>1382</sup> Nota de prensa de 7 de junio de 2017 del Banco Central Europeo y artículo 2.1. de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08).

<sup>1383</sup> Artículo 2.1 de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08) y Antecedente de hecho segundo de la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Comisión Rectora del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su sesión ejecutiva ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, SA, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

<sup>1384</sup> Artículos 18.1 y 18.6 del Reglamento (UE) nº 806/2014.

De este modo, la Junta Única de Resolución –previa valoración de sus activos y pasivos<sup>1385</sup>– determinó que el Banco Popular cumplía con las condiciones previstas en el artículo 18.1 del Reglamento (UE) nº806/2014. Es decir:

- Era inviable o existía la posibilidad de que lo fuera a ser.
- No se preveía que en un plazo de tiempo razonable se pudieran tomar medidas alternativas del sector privado o de supervisión que pudieran impedir su inviabilidad.
- Que la medida de resolución era necesaria para el interés público, entendiéndose que con ella se alcanzaban de forma proporcionada los objetivos de la resolución. En este sentido, se consideraba por la Junta que un procedimiento de liquidación ordinario del Banco Popular no podría alcanzar de la misma manera los objetivos de la resolución<sup>1386</sup>.

---

<sup>1385</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 20 del Reglamento (UE) nº806/2014. Pueden consultarse los informes de evaluación en el siguiente enlace <https://srb.europa.eu/en/content/banco-popular>

<sup>1386</sup> Artículo 3 de la Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08). y Antecedente de hecho tercero párrafo segundo de la Resolución de 7 de junio de 2017, de la Comisión Rectora del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su sesión ejecutiva ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, SA, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento (UE) nº. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010.

De este modo, se pone de manifiesto en la Decisión SRB/EES/2017/08 que no hay perspectivas razonables de que cualquier medida alternativa del sector privado pueda prevenir el fracaso de la institución. De acuerdo con lo que señala la Junta, ello se puede deducir, en primer lugar, de que La propia entidad, como vimos, reconoció por carta al Banco Central Europeo, con fecha de 6 de junio de 2017, la situación en la que se encontraba, y, en segundo lugar, debido a que el proceso de ventas privadas que habían tenido lugar desde abril de 2017, no habían sido suficientes para permitir a la institución hacer frente al pago de sus deudas y demás pasivos. Además, señala la Junta Única de Resolución en dicha Decisión que no había perspectivas razonables de que cualquier medida de supervisión, incluidas las medidas de actuación temprana, hubieran podido

Por ello la Junta Única de Resolución, en su Decisión SRB/EES/2017/08, adoptó un dispositivo de resolución en el que se determinaban las medidas que se iban a tomar para llevar a cabo la resolución del Banco<sup>1387</sup>. El dispositivo de resolución fue remitido a la Comisión Europea, quien aprobó la resolución del Banco Popular<sup>1388</sup>

La Junta Única de Resolución adoptó en el dispositivo de resolución que de los cuatro instrumentos previstos por la normativa –venta del negocio, entidad puente, segregación de activos y recapitalización interna– la que más se adecuaba al caso para conseguir una resolución ordenada del Banco Popular era la venta del negocio.

De esta forma, la mencionada Junta Única de Resolución tomó la decisión de proceder a la venta del Banco Popular al Banco Santander, previa amortización y conversión de las acciones y otros instrumentos de capital. Para ello, el FROB recibió las instrucciones necesarias de la Junta a fin de ejecutar las medidas e instrumentos de resolución adoptados en la Decisión.

El 7 de junio de 2017 se subastó Banco Popular. Únicamente se presentó una oferta que cumpliera con los requisitos para adquirir la entidad por parte de Banco Santander<sup>1389</sup>. Por ello la Junta Única de Resolución acordó aceptar la oferta. Esta decisión fue ejecutada por el FROB, siendo la autoridad que procedió

---

evitar la situación de inviabilidad de la entidad. Y, por último, se expone en la Decisión que no existían perspectivas razonables de que el ejercicio independiente de las facultades de amortización y conversión de los instrumentos de capital, previstos en el artículo 21 del Reglamento (UE) nº 806/2014, pudieran prevenir el incumplimiento o la inviabilidad de la entidad dentro de un plazo razonable.

<sup>1387</sup> Versión no confidencial de la Decisión de la Junta Única de Resolución en su sesión ejecutiva el 7 de junio de 2017, en relación a la adopción del esquema de resolución respecto al Banco Popular Español, S.A., dirigido al FROB (SRB/EES/2017/08).

<sup>1388</sup> Decisión 2017/1246 de la Comisión de 7 de junio de 2017 por la que se aprueba el régimen de resolución del Banco Popular Español SA [notificada con el número C(2017) 4038] (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL178/15, 11 de julio de 2017).

<sup>1389</sup> Es preciso recordar que el artículo 26.4 de la Ley 11/2014 prevé que la selección del adquirente o adquirentes de la entidad se llevará a cabo mediante un procedimiento competitivo.

a la amortización y conversión de los instrumentos de capital<sup>1390</sup> y a la venta del negocio<sup>1391</sup> por un euro.

La venta del negocio se llevó a cabo sin la necesidad de obtener el consentimiento de los accionistas del Popular o de terceros diferentes del Santander<sup>1392</sup>.

Sin duda, la resolución del Banco Popular no ha estado libre de polémicas y habrá que estar atentos a las resoluciones que se den a todas las reclamaciones interpuestas, tanto a escala europea como nacional, ya que son muchos los accionistas y acreedores que han emprendido acciones sociales contra las autoridades de resolución. A ello hay que sumar que, de conformidad con lo establecido en la normativa, Deloitte ha remitido un informe de valoración a fin de evaluar si la alternativa de la resolución fue una decisión mejor que la de liquidar la entidad mediante un procedimiento ordinario y si los accionistas y acreedores hubieran perdido menos dinero<sup>1393</sup>, a lo cual habrá de atender en los próximos meses.

---

<sup>1390</sup> De conformidad con lo establecido en los artículos 21 y 22.1 del Reglamento (UE) nº806/2014; artículos 37.1 y 59 de la Directiva 2014/59/UE y artículos 38 y 39 de la Ley 11/2015

<sup>1391</sup> De acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y 24 del Reglamento (UE) nº806/2014; artículos 38 y 39 de la Directiva 2014/59/UE y artículos 25 y 26 de la Ley 11/2015.

<sup>1392</sup> Artículo 25.7 de la Ley 11/2015.

<sup>1393</sup> Apartados 16 a 18 del artículo 20 del Reglamento (UE) nº806/2014.

## CAPÍTULO VI. RÉGIMEN SANCIONADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO

### 1. NECESIDAD DE ESTABLECER UN RÉGIMEN SANCIONADOR EN EL MARCO DE LA RECUPERACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO

En el régimen anterior a la aprobación de la Ley 11/2015 en nuestro país no se regulaba de la forma que esta lo hace la potestad sancionadora. Únicamente se hacía alusión a la potestad sancionadora en el artículo 37 de la Ley 9/2012 respecto al régimen sancionador de la sociedad de activos de gestión y sustitución provisional del órgano de administración y en el artículo 51 de la misma calificando como infracción muy grave el incumplimiento o la obstaculización de la ejecución de una acción de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada acordada por el FROB. Además, la potestad sancionadora de acuerdo con lo previsto en esta Ley correspondía en todo caso al Banco de España. Por tanto, el FROB no podía ejercer dicha potestad en los procedimientos de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

En palabras de BERMEJO VERA *“el sistema financiero y crediticio requiere orden, prevención y vigilancia o control, pero todo ello sería insuficiente de no existir un último remedio de carácter represivo que sirve de amenaza para quienes vulneran las indispensables reglas jurídicas o de predominante naturaleza técnica establecidas en garantía del buen funcionamiento del sistema”*<sup>1394</sup>.

En el mismo sentido, señala PELLEGRINO que las actividades de intervención ejercidas sobre el sector bancario *“no tendrían sentido sin una actividad coercitiva que la complementa”*<sup>1395</sup>.

---

<sup>1394</sup> BERMEJO VERA, J., “Inspección y régimen sancionador del sistema financiero en España”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 217.

<sup>1395</sup> PELLEGRINO, D., “La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación bancaria:*

Es por ello que la normativa sobre intervención bancaria, y más concretamente sobre recuperación y resolución de entidades de crédito, acoge serie de disposiciones referidas al régimen sancionador específico para este tipo de procedimientos.

La propia Directiva 2014/59/UE pone de manifiesto la necesidad de establecer un régimen sancionador adecuado, indicando que *“a fin de velar por que las entidades, aquellos que controlan de manera efectiva su actividad y su órgano de dirección cumplan las obligaciones que se derivan de la presente Directiva y porque todos ellos sean objeto de un trato similar en toda la Unión, procede obligar a los Estados miembros a prever sanciones administrativas y otras medidas que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias”*<sup>1396</sup>.

Establece el artículo 110.1 de la Directiva 2014/59/UE que *“los Estados miembros establecerán normas relativas a sanciones administrativas y otras medidas administrativas aplicables en el caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales de transposición de la presente Directiva, y adoptarán todas las medidas necesarias para asegurarse de que estas sean ejecutadas”*.

Es por ello que la Ley 11/2015 establece un régimen sancionador específico para las entidades y personas que ostentan cargos de administración o dirección de dichas entidades para el caso de que infrinjan las obligaciones previstas en dicha norma, lo cual no se preveía en la Ley 9/2012<sup>1397</sup>, y constituye

---

*transformaciones y Estado de Derecho*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2014, p. 397.

<sup>1396</sup> Considerando 126º de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1397</sup> La Ley 9/2012 recogía el régimen sancionador en su artículo 51, el cual establecía *“Este capítulo VII tendrá la consideración de normas de ordenación y disciplina a los efectos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. En particular, se considerará infracción muy grave el incumplimiento o la obstaculización de la ejecución de una acción de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada acordada por el FROB. Tendrá la misma calificación la revelación o difusión por cualquier medio de los términos y condiciones de una propuesta de acción de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada antes de que sea efectivamente acordada por dicho Fondo. La entidad de crédito afectada por la acción responderá de las actuaciones de cualquiera de sus entidades íntegramente participadas que sean emisoras de los valores incluidos dentro del ámbito de aplicación de la acción”*.

una novedad respecto a la regulación anterior, introducida por la necesidad manifestada en la Directiva.

Asimismo, determina el Reglamento (UE) nº806/2014 que *“para garantizar que se respeten las decisiones adoptadas en el marco del MUR, se deben imponer multas proporcionadas y disuasorias en caso de infracción. La Junta debe estar facultada para imponer multas o multas coercitivas a las empresas en caso de incumplimiento de las decisiones de la Junta que les estén dirigidas”*<sup>1398</sup>.

Se hace necesario, con el fin de asegurar el cumplimiento por parte de las entidades y las personas que ocupan altos cargos en ella de las decisiones tomadas por las autoridades competentes con el objetivo de llevar a cabo de forma correcta los procedimientos de recuperación y reestructuración, establecer un régimen sancionador para el caso de incumplimiento.

En definitiva, a consecuencia de la crisis se ha acrecentado el ámbito y alcance de la potestad sancionadora y se ha encomendado a instituciones europeas y nacionales.

Además, cabe destacar en este punto que la Ley 11/2015 presenta novedades en esta materia, dado que en el régimen anterior (establecido por la Ley 9/2012) sólo el Banco de España podía ejercer la potestad sancionadora. De este modo, a partir de la regulación surgida de la crisis, se dota también al FROB de dicha potestad.

Por último, cabe señalar que el ejercicio de la potestad sancionadora, más allá de las autoridades que lo hacen, no presenta singularidades significativas respecto de la regla general que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas<sup>1399</sup>.

---

<sup>1398</sup> Considerando 95º del Reglamento nº806/2014.

<sup>1399</sup> Es necesario destacar en este punto entre otros a AGUADO I CUDOLA, V., *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 2014; GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Las sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, 4ª edición, Comares, Granada, 2017; REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), 1989.

## 2. RÉGIMEN SANCIONADOR A DOS NIVELES

Como no podía ser de otra forma, como se ha podido ir observando a lo largo de la presente Tesis Doctoral, el régimen sancionador en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito también se ha desarrollado en dos niveles diferenciados: por una parte, a nivel europeo por las autoridades competentes en este ámbito, y por otra a nivel estatal.

Así, como pasaremos a estudiar con mayor detenimiento a continuación y se ha podido observar, el Reglamento (UE) nº806/2014 atribuye a la Junta Única de Resolución la potestad sancionadora en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito a nivel europeo, mientras que la Ley 11/2015, dota de esta potestad al Banco de España y el FROB, dependiendo del momento del procedimiento de resolución en el que nos encontremos, con el fin de que sean dichas autoridades las encargadas de imponer sanciones a nivel nacional.

Se establecen de esta manera dos regímenes sancionadores completos a dos niveles, según quien sea el titular de la potestad para el caso concreto y el sujeto infractor, en casa supuesto.

Por ello, interesa en este momento analizar la cuestión con el fin de determinar la potestad sancionadora, las autoridades a distintos niveles (estatal y europeo) que cuentan con dicha potestad, así como, las características del procedimiento sancionador, los sujetos pasivos, las clases de infracciones y los elementos que conforman dicha potestad.

## 3. TITULARES DE LA POTESTAD SANCIONADORA

Señala BERMEJO VERA que *“la posibilidad de imponer sanciones, es decir, de aplicar castigos de naturaleza, formas y efectos muy variados, pone de manifiesto, desde la vertiente activa, una muy importante prerrogativa de quien tiene atribuido ese poder, es decir, del titular de la potestad”*<sup>1400</sup>.

---

<sup>1400</sup> BERMEJO VERA, J., “Inspección y régimen sancionador...”, *loc. cit.*

Es por ello que, en este punto vamos a diferencia entre el titular de la potestad sancionadora a nivel europeo y los titulares de la potestad sancionadora a nivel estatal.

### **3.1. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA A NIVEL EUROPEO**

Como vimos, señala el Considerando 95º del Reglamento (UE) nº806/2014, que el titular de la facultad para imponer multas o multas coercitivas a las entidades en caso de incumplimiento corresponde a la Junta Única de Resolución.

De este modo, establece el artículo 38.1 de dicho Reglamento europeo que será competencia de la Junta adoptar las decisiones de imponer las multas que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la normativa, a las entidades que intencionada o negligentemente lleven a cabo una de las infracciones contempladas en el Reglamento.

Además, establece el artículo 39.1 del Reglamento nº806/2014, la potestad de la Junta de imponer, mediante decisión, una multa coercitiva a los entes que corresponda.

De este modo, podemos afirmar que, a nivel europeo, el titular de la potestad sancionadora será la Junta Única de Resolución.

Además, el Reglamento (UE) nº806/2014, contempla la posibilidad de que, para los casos en los que los entes en cuestión no lleven a cabo una de las infracciones contempladas en el Reglamento, que analizaremos más adelante, podrá la Junta recomendar a la autoridad nacional de resolución competente que tome las medidas oportunas para garantizar que se imponen las sanciones adecuadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 110 a 114 de la Directiva 2014/59/UE y en la regulación estatal pertinente<sup>1401</sup>.

### **3.2. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA A NIVEL NACIONAL**

---

<sup>1401</sup> Artículo 38.8 del Reglamento (UE) nº 806/2014.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 110.3 de la Directiva 2014/59/UE, “se otorgará la competencia para ejercer el poder sancionador que prevé la presente Directiva a las autoridades de resolución o, si fueran diferentes, a las autoridades competentes, en función del tipo de infracción. [...] Al ejercer sus facultades sancionadoras, las autoridades de resolución y las autoridades competentes cooperarán estrechamente para garantizar que las sanciones administrativas u otras medidas administrativas ofrezcan los resultados deseados y coordinarán su actuación en los casos transfronterizos”.

De este modo, la Ley nacional sobre recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión dota de potestad sancionadora a diferentes autoridades, en función del tipo de infracción de que se trate.

En primer lugar, corresponde al FROB<sup>1402</sup> la tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de las sanciones que se deriven de las infracciones relacionadas con sus funciones como autoridad de resolución ejecutiva y, particularmente, de aquellas infracciones que supongan una vulneración de los capítulos de la Ley relativos a la resolución<sup>1403</sup>, instrumentos de resolución<sup>1404</sup>, amortización y conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna<sup>1405</sup> y del capítulo relativo al propio FROB<sup>1406</sup>.

En segundo lugar, establece la Ley que corresponde al Banco de España<sup>1407</sup> la potestad de la tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones cuando se trate de infracciones relacionadas con sus funciones como autoridad de supervisión y resolución preventiva; en particular, aquellas que supongan una vulneración de lo previsto en la norma respecto a la actuación temprana<sup>1408</sup> y a la fase preventiva de la resolución<sup>1409</sup>.

---

<sup>1402</sup> Artículo 76.1.a) de la Ley 11/2015.

<sup>1403</sup> Capítulo IV de la Ley 11/2015.

<sup>1404</sup> Capítulo V de la Ley 11/2015.

<sup>1405</sup> Capítulo VI de la Ley 11/2015.

<sup>1406</sup> Capítulo VII de la Ley 11/2015.

<sup>1407</sup> Artículo 76.1.b) de la Ley 11/2015.

<sup>1408</sup> Capítulo II de la Ley 11/2015.

<sup>1409</sup> Capítulo III de la Ley 11/2015.

Es decir, la Ley 11/2015 legitima al Banco de España y al FROB para tramitar e imponer sanciones<sup>1410</sup>.

Las diferentes autoridades que gozan con la potestad sancionadora en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito deberán colaborar entre sí cuando los procedimientos sancionadores puedan afectar de manera concurrente a diferentes autoridades<sup>1411</sup>.

#### **4. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA**

Como bien pone de manifiesto BERMEJO VERA, *“en el régimen sancionador, [...], resulta imprescindible, [...], la imputabilidad del o de los infractores lo que conlleva la necesidad de su identificación”*<sup>1412</sup>.

Por ello vamos a analizar en este punto los sujetos pasivos de la potestad sancionadora establecida en el régimen del procedimiento de recuperación y resolución de entidades de crédito, haciendo también una distinción entre el ámbito europeo y el ámbito nacional.

##### **4.1. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN**

La Junta Única de Resolución podrá imponer sanciones a las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros participantes del Mecanismo Único de Resolución, a las empresas matrices, incluidas las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera establecidas en uno de los Estados miembros participantes, cuando estén sujetas a la supervisión en base consolidada del Banco Central Europeo de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (UE) nº 1024/2013, y por último, a las empresas de servicios de inversión y a las entidades financieras establecidas en un Estado miembro participante cuando estén incluidas en el ámbito de la

---

<sup>1410</sup> Además, tiene potestad sancionadora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76.1.c) de la Ley 11/2015, la Comisión Nacional del Mercado de Valores cuando se lleven a cabo infracciones relacionadas con sus funciones como autoridad de supervisión y de resolución en relación a las empresas de servicios de inversión, que quedan fuera del objeto del presente trabajo.

<sup>1411</sup> Artículo 76.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1412</sup> BERMEJO VERA, J., “Inspección y régimen sancionador...”, *op. cit.*, p. 227.

supervisión en base consolidada de la empresa matriz realizada por el Banco Central Europeo de conformidad con lo establecido en el Reglamento (UE) nº1024/2013<sup>1413</sup>.

## **4.2. SUJETOS PASIVOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN A NIVEL NACIONAL**

Por su parte, la Ley 11/2015 prevé como sujetos pasivos para la imposición de sanciones a las entidades, así como a quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, que infrinjan la normativa<sup>1414</sup>.

Como vemos, la Ley no hace alusión únicamente a las entidades como persona jurídica para la imputación de dichas sanciones, sino que lo extiende también a los órganos de decisión de las mismas.

De este modo, dispone que la responsabilidad imputable a una entidad o a los órganos de decisión de la misma serán independientes. De modo que, la falta de incoación de expediente sancionador o el archivo o sobreseimiento del incoado contra una entidad no tendrá que afectar necesariamente a la responsabilidad en la que pudieran incurrir los cargos de administración o dirección de la entidad, o al revés<sup>1415</sup>.

En lo que se refiere a las infracciones de obligaciones de los grupos consolidables de entidades, se sancionará en este caso a la entidad matriz y, en el caso de que proceda, a sus administradores y directivos<sup>1416</sup>.

## **5. TIPOS DE INFRACCIONES**

La potestad sancionadora debe contar con una configuración legal, con el fin de respetar el principio de legalidad<sup>1417</sup>.

---

<sup>1413</sup> Artículo 38.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1414</sup> Artículo 75.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1415</sup> Artículo 75.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1416</sup> Artículo 75.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1417</sup> CASARES MARCOS, A., *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora*, Bosh, Barcelona, 2008.

Así se deduce en el ámbito europeo del artículo 7.1 del que establece el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que señala que *“nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida”*<sup>1418</sup>.

Del mismo modo, la Constitución Española de 1978, predetermina la configuración legal de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas con carácter de Derecho Fundamental. Así, establece el artículo 25.1 que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

De este modo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional por parte de las Administraciones Públicas serán nulas de pleno derecho.

Así, el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público enuncia el principio de legalidad como principio de la potestad sancionadora, disponiendo que *“La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*. Ello viene a seguir la idea de su antecesora, la Ley 30/1992, la cual señalaba en la exposición de motivos que *“el principio de legalidad constituye la «ratio*

---

<sup>1418</sup> Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (Boletín Oficial del Estado nº243, 10 de octubre de 1979).

*democrático» en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración”.*

Además, cabe señalar que el principio de tipicidad constituye la garantía material del principio de legalidad al que hemos hecho alusión, debiendo las leyes incluir todos los elementos que definen las distintas infracciones sancionables, entre otros elementos<sup>1419</sup>.

En resumen, todas las conductas que constituyan una infracción y puedan ser sancionables deberán estar establecidas y precisadas con el máximo rigor en la forma que se precise según estemos ante derecho europeo o nacional.

Así, corresponde ahora ver las diferentes conductas sancionables por las distintas autoridades que ostentan potestad sancionadora recogidas en la normativa europea y estatal.

## **5.1. CONDUCTAS SANCIONABLES CON MULTA POR PARTE DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN**

Enumera el Reglamento (UE) nº806/2014 tres infracciones susceptibles de ser multadas<sup>1420</sup>.

En primer lugar, se impondrán multas a los entes que no faciliten la información solicitada por parte de la Junta, ya sea de forma directa o indirecta a través de las autoridades nacionales de resolución competentes<sup>1421</sup>.

En segundo lugar, establece el Reglamento la imposición de multas cuando los entes sujetos pasivo de la potestad sancionadora de la Junta Única de Resolución no se sometan a una investigación general<sup>1422</sup> o a una inspección *in situ*<sup>1423</sup>.

---

<sup>1419</sup> JORDANO FRADA, J., “La potestad sancionadora de la administración”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2014, p. 52-55.

<sup>1420</sup> Artículo 38.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1421</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1422</sup> Artículo 35 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1423</sup> Artículo 36 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Por último, se impondrán multas a los entes que incumplan una decisión que les dirija la Junta Única de Resolución<sup>1424</sup>.

Para que sea efectiva la imposición de las multas, la Junta debe considerar que las infracciones han sido cometidas de forma intencionada o negligentemente, aclarando el Reglamento que la infracción cometida por el ente será considerada intencionada si existen elementos objetivos que prueben que el ente o su órgano de dirección o sus altos directivos actuaron deliberadamente al cometer la infracción<sup>1425</sup>.

## **5.2. CONDUCTAS SANCIONABLES CON MULTA POR LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES**

Por su parte, la Ley 11/2015 diferencia entre tres tipos de infracciones: muy graves, graves y leves, atendiendo a una serie de elementos o criterios determinados en la propia norma.

En primer lugar, recoge el legislador más de una quincena de circunstancias que serían consideradas como infracciones muy graves en el marco del régimen jurídico de la recuperación y resolución bancaria. De este modo, se consideran infracciones muy graves<sup>1426</sup>:

a) Negarse o resistirse a la actuación del supervisor o de las autoridades de resolución competentes en el ejercicio de las funciones que les confiere la Ley, siempre y cuando no tenga carácter meramente ocasional o aislado.

b) La falta de colaboración exigible o la obstrucción por parte de la entidad respecto a las medidas de actuación temprana que haya decidido aplicar el supervisor competente, cuando no testan carácter ocasional o aislado.

c) La falta de colaboración necesaria por parte de la entidad con la autoridad de resolución preventiva competente, a los efectos de la elaboración de los planes de resolución, cuando no tengan carácter ocasional o aislado.

---

<sup>1424</sup> Artículo 29 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1425</sup> Artículo 38.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1426</sup> Artículo 79 de la Ley 11/2015.

d) La falta de colaboración exigible a la obstrucción por parte de la entidad en la aplicación de las medidas de resolución que haya decidido el FROB, cuando no tenga carácter ocasional o aislado.

e) Cualquier actuación que entorpezca o dificulte gravemente la valoración económica de la entidad encomendada a los expertos independientes, siempre que no tenga carácter ocasional o aislado.

f) No remitir al supervisor o a las autoridades de resolución competentes cuantos datos o documentos deban serle remitidos o requieran en el ejercicio de sus funciones, o remitidos de manera incompleta o inexacta, cuando con ello se dificulte la apreciación de la viabilidad de la entidad o la del grupo consolidable o conglomerado financiero al que pertenezca<sup>1427</sup>.

g) Incumplir con el deber de veracidad de la información debida al supervisor y a las autoridades de resolución competentes, siempre y cuando el incumplimiento fuera especialmente relevante en orden al número de afectados y a la importancia de la información.

h) Incumplir con el deber de confidencialidad sobre los datos obtenidos en el contexto de un proceso de actuación temprana o resolución o su uso para fines diferentes, cuando dicho incumplimiento sea especialmente relevante por el número de afectados o la importancia de la información.

i) La falta de comunicación o comunicación demorada de encontrarse en alguna de las circunstancias de actuación temprana, por parte de la entidad o grupo o subgrupo consolidable de entidades, cuando esto fuera conocido o debiera ser conocido por el órgano de administración dadas las circunstancias objetivas, siempre que la gravedad de dichas circunstancias en las que se

---

<sup>1427</sup> De acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015, se entiende que la remisión fuera del plazo previsto en la norma o concedido por el órgano competente se considerará como falta de remisión. En particular, se entienden incluidas en esta posibilidad: la falta de remisión al supervisor competente del plan de recuperación, así como la falta de remisión de las revisiones del plan que hayan sido exigidas por el supervisor competente; la falta de remisión al supervisor competente por parte de la entidad del informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de actuación y de las demás medidas de actuación temprana; y, la falta de remisión a la autoridad de resolución preventiva competente por parte de la entidad de la información necesaria para la elaboración del plan de resolución.

encuentre la entidad o el periodo transcurrido deba ser considerado como infracción muy grave.

j) La falta de comunicación o comunicación demorada de encontrarse en una situación de inviabilidad, por parte de la entidad o grupo o subgrupo consolidable de entidades, cuando esto fuera conocido o debiera ser conocido por el órgano de administración dadas las circunstancias objetivas, siempre que la gravedad de dichas circunstancias en las que se encuentre la entidad o el periodo transcurrido deba ser considerado como infracción muy grave.

k) La falta de propuesta a la autoridad de resolución preventiva competente de las medidas adecuadas para reducir o eliminar los obstáculos a la resolubilidad y la no aplicación de las medidas alternativas propuestas por la autoridad de resolución preventiva competente para reducir o eliminar dichos obstáculos, cuando no tenga carácter ocasional o aislado.

l) No mantener el plan de recuperación de la entidad actualizado anualmente o, para el caso de que hubiera ocurrido un cambio en la estructura jurídica u organizativa de la entidad, siempre que las circunstancias de la misma hayan variado de forma significativa y justifique una alteración sustancial del plan, no haber llevado a cabo dichos cambios en el mismo.

m) El incumplimiento de las obligaciones, requisitos y limitaciones previstos en la Ley 11/2015 en relación con la ayuda financiera intragrupo, señalando particularmente algunas de las situaciones, siempre y cuando ello no tenga carácter ocasional o aislado.

n) El impago de las aportaciones al Fondo de Resolución o su pago fuera del plazo exigible.

ñ) La realización de actos u operaciones sin autorización cuando ésta sea preceptiva, sin observar las condiciones básicas de la misma, o habiendo obtenido dicha autorización por medio de declaraciones falsas o por otro medio irregular, siempre y cuando no tenga carácter aislado u ocasional.

o) Las infracciones graves, cuando al cometerse se hubieran realizado actos fraudulentos, o utilizado personas físicas o jurídicas interpuestas.

p) En relación a la sociedad de gestión de activos: la realización de actividades ajenas a su objeto social que pongan en peligro la consecución de los objetivos generales legalmente establecidos para ella en la Ley 11/2015 y su normativa de desarrollo, salvo que tenga un carácter ocasional o aislado; carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer su situación patrimonial y financiera; el incumplimiento de la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría de cuentas conforme a la legislación vigente en la materia; la negativa o resistencia a la actuación inspectora, siempre que medie requerimiento expreso y por escrito al respecto; el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado; la falta de remisión al FROB o remisión fuera del plazo concedido al efecto, de cuantos datos o documentos deban remitírsele o requiera en el ejercicio de sus funciones, o su falta de veracidad, cuando con ello se dificulte la apreciación de la situación patrimonial y financiera de la sociedad.

En segundo lugar, establece el legislador más de otra quincena de situaciones que serían consideradas como infracciones graves, coincidiendo muchas de ellas, como podrá observarse, con situaciones o circunstancias reconocidas también como infracciones muy graves, distinguiendo el legislador entre las infracciones muy graves o graves dependiendo de la ocasionalidad con la que se produzcan.

De este modo, dispone la Ley 11/2015 que, serán consideradas infracciones graves<sup>1428</sup>:

a) Negarse o resistirse a la actuación del supervisor o las autoridades de resolución competentes en el ejercicio de las funciones que les confiere la Ley 11/2015, salvo que sean constitutivas de una infracción muy grave al no tener carácter ocasional o aislado.

---

<sup>1428</sup> Artículo 80 de la Ley 11/2015.

b) La falta de la colaboración exigible o la obstrucción por parte de la entidad de las medidas de actuación temprana que haya decidido aplicar el supervisor competente, cuando tenga carácter meramente ocasional o aislado.

c) La falta de colaboración necesaria por parte de la entidad con la autoridad de resolución preventiva competente, a los efectos de la elaboración de los planes de resolución, cuando tenga carácter meramente ocasional o aislado.

d) La falta de la colaboración exigible o la obstrucción por parte de la entidad de las medidas de resolución que haya decidido aplicar el FROB, cuando tenga carácter meramente ocasional o aislado.

e) Cualquier actuación que entorpezca o dificulte la valoración económica de la entidad encomendadas a los expertos independientes, salvo que sean constitutivas de una infracción muy grave al no tener carácter ocasional o aislado.

f) No remitir o remitir fuera de plazo al supervisor o las autoridades de resolución competentes los datos o documentos que deban serle remitidos o que el mismo requiera en el ejercicio de sus funciones, o su remisión incompleta o inexacta, salvo que ello suponga la comisión de una infracción muy grave.

g) Incumplir el deber de veracidad informativa debida al supervisor y las autoridades de resolución competentes, así como el incumplimiento del deber de confidencialidad sobre los datos obtenidos en el contexto de un proceso de actuación temprana o resolución, o su uso para fines diferentes de los previstos en la ley, salvo que sean constitutivas de una infracción muy grave.

h) La falta de comunicación o la comunicación demorada, por parte de una entidad o un grupo o subgrupo consolidable de entidades de crédito, de que se encuentra en alguna de las circunstancias de actuación temprana, cuando fuera conocido o, dadas las circunstancias objetivas, debiera ser conocido por el órgano de administración; salvo que se deba considerar infracción muy grave.

i) La falta de comunicación o la comunicación demorada por el órgano de administración al supervisor o a las autoridades de resolución competentes de

que la entidad se encuentra en situación de inviabilidad, cuando fuera conocido o, dadas las circunstancias objetivas, debiera ser conocido por el órgano de administración; salvo que se deba considerar infracción muy grave.

j) No proponer a la autoridad de resolución preventiva competente las medidas adecuadas para reducir o eliminar los obstáculos a la resolubilidad y la no aplicación de las medidas alternativas impuestas por la autoridad de resolución preventiva competente para reducir o eliminar los obstáculos, cuando tenga carácter meramente ocasional o aislado.

k) No mantener el plan de recuperación actualizado anualmente o tras haber ocurrido un cambio en la estructura jurídica u organizativa de la entidad que requiera actualizaciones en el mismo, salvo que constituya infracción muy grave.

l) El incumplimiento de las obligaciones, requisitos y limitaciones previstos en la Ley 11/2015 en relación con la ayuda financiera intragrupo, salvo que sea constitutivo de una infracción muy grave.

m) Realizar actos u operaciones sin autorización cuando ésta sea preceptiva, sin observar las condiciones básicas de la misma, o habiendo obtenido la autorización por medio de declaraciones falsas o por otro medio irregular, cuando tenga carácter meramente ocasional o aislado.

n) El incumplimiento meramente ocasional o aislado de las demás obligaciones exigibles de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2015 y su normativa de desarrollo mediando requerimiento previo del supervisor o las autoridades de resolución competentes.

ñ) Incurrir en infracciones leves cuando durante los dos años anteriores a su comisión hubiera sido impuesta a la entidad al menos una sanción firme en vía administrativa por el mismo tipo de infracción.

o) En relación con la sociedad de gestión de activos, y sin perjuicio de la aplicación del resto de letras: la realización de actividades ajenas a su objeto social que pongan en peligro la consecución de los objetivos generales legalmente establecidos para ella en la Ley 11/2015 y en su normativa de

desarrollo, siempre que no tengan la consideración de muy grave; el incumplimiento meramente ocasional o aislado de sus obligaciones de transparencia, mediando requerimiento previo de la autoridad supervisora, la falta de remisión o remisión fuera del plazo al FROB de los datos o documentos que deban remitírsele o que requiera en el ejercicio de sus funciones, así como la falta de veracidad en los mismos, salvo que ello suponga la comisión de una infracción muy grave; el incumplimiento de las normas vigentes sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente; el incumplimiento de las obligaciones de gobierno corporativo y las relativas a la estructura organizativa de la sociedad de gestión de activos impuestas por la Ley 11/2015 y su normativa de desarrollo.

Por último, establece la Ley 11/2015 que serán consideradas como infracciones leves aquellos incumplimientos de obligaciones establecidas en dicha Ley que no sean constitutivas de infracciones muy graves o graves conforme a lo previsto en los artículos destinados a las infracciones muy graves o graves.

Como puede observarse, como novedad la Ley 11/2015, cosa que no estaba prevista en la Ley 9/2012, dicta un extenso listado de infracciones que las califica entre muy graves, graves o leves, a las cuales les corresponderá un tipo de sanción teniendo en cuenta el grado de gravedad de la acción sancionable.

## **6. TIPOS DE SANCIONES**

Una vez expuestas las conductas sancionables de acuerdo con la normativa europea y nacional en los diferentes planos, es preciso ahora llevar a cabo un estudio del tipo de sanciones que podrá imponerse a las distintas infracciones por parte de las distintas autoridades con potestad sancionadora en los procedimientos de recuperación y resolución de las entidades.

### **6.1. SANCIONES IMPUESTAS POR LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN EN EL MARCO DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

Recoge el Reglamento (UE) nº806/2014 sanciones basadas en multas, cuando la Junta considere que se han cometido alguna de las infracciones recogidas en dicho Reglamento y que tuvimos oportunidad de ver, de forma intencionada o negligentemente, basándose en un porcentaje del volumen de negocios neto anual total que haya realizado la entidad en el ejercicio precedente.

De este modo, en primer lugar, establece el artículo 38.3.a) que, para las infracciones graves, como no facilitar la información solicitada o no someterse a una investigación general o a una inspección in situ, el importe base de la multa estará entre el 0.05% y el 0.15% del volumen de negocios neto anual total del ejercicio anterior.

En segundo lugar, en relación a las infracciones muy graves basadas en el incumplimiento de una decisión que la Junta dirija a la entidad correspondiente, establece el artículo 38.3.b) que, el importe base de la multa estará comprendido entre el 0.25% y el 0.5% del volumen de negocios neto anual total del ejercicio anterior.

Como hemos indicado, el importe base de la multa constituirá un porcentaje del volumen de negocios anual del ente en el ejercicio precedente, y para decidir dicho importe base dentro de la horquilla porcentual que establece el Reglamento para las distintas infracciones, la Junta deberá tener en cuenta dicho volumen de negocios, con el fin de saber si la base de la multa deberá situarse en el extremo inferior, tramo intermedio o en el extremo superior de los límites a los que nos hemos referido. Así, para el caso de que el volumen de negocio anual del año precedente haya sido inferior a 1.000 millones de euros, deberá la Junta calcular el importe base de la multa de acuerdo con el extremo inferior de la horquilla, para el caso de que el volumen anual de negocios al que nos referimos se sitúe entre los 1.000 millones de euros y los 5.000, deberá situarse en el tramo intermedio de la horquilla, y por último, para los casos en el que el volumen anual de negocios de la entidad haya superado los 5.000

millones de euros, el importe base de la multa deberá situarse en el extremo superior de dicha horquilla<sup>1429</sup>.

Además, recoge el Reglamento una serie de circunstancias agravantes<sup>1430</sup> y atenuantes<sup>1431</sup> con el fin de ajustar el importe base de las multas.

En todo caso, las multas impuestas por la Junta Única de Resolución no podrán superar el 1% del volumen de negocios anual realizado por la entidad en el ejercicio precedente, sin perjuicio de que, para el caso de que la entidad haya obtenido algún lucro directo o indirecto de la infracción sancionable y si pueden determinarse los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas gracias a dicha infracción, el importe de la multa deberá ser como mínimo equivalente a ese beneficio<sup>1432</sup>.

Además de las multas a las que ahora hemos hecho referencia, con el fin de garantizar que se respeten las decisiones adoptadas en el marco del Mecanismo Único de Resolución, el Reglamento prevé la posibilidad de imponer multas coercitivas a las entidades.

De este modo, podrá imponerse una multa coercitiva con el fin de obligar al ente en cuestión a cumplir una decisión adoptada en virtud de lo establecido en el artículo 34 del Reglamento (UE) nº 806/2014, con el fin de obligar a cumplir

---

<sup>1429</sup> Último párrafo del artículo 38.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1430</sup> El artículo 38.5 del Reglamento (UE) nº806/2014 establece que se considerarán factores agravantes las siguientes circunstancias: que la infracción haya sido cometida intencionadamente; que la infracción haya sido cometida reiteradamente; que la infracción haya sido cometida a lo largo de un periodo superior a tres meses; que la infracción haya puesto de manifiesto debilidades sistémicas en la organización del ente, en particular en lo que respecta a sus procedimientos, sistemas de gestión y controles internos; que no se hayan adoptado medidas correctoras desde que se descubrió la infracción y que los altos directivos del ente no hayan cooperado con la Junta en sus investigaciones.

<sup>1431</sup> El artículo 38.6 del Reglamento (UE) nº806/2014 establece que se considerarán factores atenuantes las siguientes circunstancias: que la infracción haya sido cometida a lo largo de un período inferior a diez días laborables; que los altos directivos del ente puedan demostrar que tomaron todas las medidas necesarias para impedir la infracción; que el ente haya puesto la infracción en conocimiento de la Junta rápida, efectiva y completamente; que el ente haya adoptado medidas voluntariamente para garantizar que no pueda volver a cometerse una infracción similar.

<sup>1432</sup> Artículo 38.7 del Reglamento (UE) nº806/2014.

los requerimientos de información completa, con el fin de obligar los entes o al personal a someterse a una investigación, y en particular a presentar de forma completa los registros, datos, procedimientos o cualquier otra documentación que se haya exigido, así como completar y corregir otra información facilitada en una investigación ya iniciada o con el fin de obligar al sometimiento de una inspección *in situ*<sup>1433</sup>.

La multa coercitiva no podrá imponerse por un plazo superior a seis meses desde la decisión de la Junta<sup>1434</sup>, debiendo ser efectiva y proporcionada, imponiéndose por día de demora en el cumplimiento<sup>1435</sup>, equivaliendo su importe al 0,1% del volumen de negocios diario medio del ejercicio precedente<sup>1436</sup>.

Como es obvio, las sanciones impuestas por la Junta serán de carácter administrativo y tienen fuerza ejecutiva<sup>1437</sup>.

Para el caso de que se trate de una sanción pecuniaria, los importes de las multas o las multas coercitivas de asignarán al Fondo Único de Resolución<sup>1438</sup>.

En definitiva, contempla la normativa europea dos tipos de sanciones, según el grado de incumplimiento, con el fin de sancionar la infracción o con el fin de forzar al cumplimiento de determinadas decisiones que se adopten en el marco del Mecanismo Único de Resolución.

Todas ellas, serán calculadas e impuestas, como vimos en su momento, por la Junta Única de Resolución, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento.

## **6.2. SANCIONES IMPUESTAS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES**

---

<sup>1433</sup> Artículo 39.1 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1434</sup> Artículo 39.4 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1435</sup> Artículo 39.2 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1436</sup> Artículo 39.3 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1437</sup> Artículo 41.2 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1438</sup> Artículo 41.4 del Reglamento (UE) n°806/2014.

Diferencia aquí la Ley 11/2015 entre las sanciones interpuestas por el FROB o el Banco de España en el ejercicio de sus funciones como autoridad de resolución preventiva, y las sanciones interpuestas por el Banco de España en el ejercicio de sus facultades en la fase de actuación temprana recogido en el Capítulo II de dicha Ley.

En primer lugar, haciendo referencia a las sanciones impuestas por el Banco de España como supervisor en el marco de la actuación temprana, la Ley 11/2015 señala que habrá de atenerse a lo previsto en el Título IV de la Ley 10/2014, de 26 de junio, en concreto, las sanciones se impondrán en base a lo previsto en los artículos 97 a 102 de la Ley 10/2014, donde se establecen las sanciones por la comisión de infracciones muy graves, graves o leves, así como las sanciones a los que ejerzan cargos de administración o de dirección por la comisión de infracciones muy graves, graves o leves.

De este modo, para las infracciones muy graves<sup>1439</sup>, el Banco de España en sus competencias durante la fase de actuación temprana podrá imponer a la entidad una multa<sup>1440</sup> y/o revocar la autorización de dicha entidad. Además, podrán imponerse una serie de medidas accesorias como el requerimiento al infractor para que ponga fin a su conducta y se abstenga de repetirla, la suspensión del derecho a voto del accionista o accionistas responsables o amonestación pública con publicación en el Boletín Oficial del Estado de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y las sanciones impuestas.

En lo que se refiere a las sanciones por infracción grave<sup>1441</sup>, prevé la Ley 10/2014 que, el Banco de España podrá imponer multas<sup>1442</sup>, y adicionalmente

---

<sup>1439</sup> Artículo 97.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1440</sup> La multa podrá ser de entre el triple y el quíntuplo del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse; o de entre el 5% y el 10% del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior; o multa de entre 5.000.000 y 10.000.000 de euros, si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra.

<sup>1441</sup> Artículo 98 de la Ley 10/2014.

<sup>1442</sup> La multa podrá ser de a entre el doble y el triple del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse; o de entre el 3% y el 5% del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones

podrá tomar algunas medidas accesorias como el requerimiento de que el infractor ponga fin a su conducta o la amonestación pública en el Boletín Oficial del Estado o amonestación privada.

En cuanto a las sanciones por infracción leve<sup>1443</sup>, prevé la norma que se interpongan multas<sup>1444</sup> a las entidades infractoras, así como una serie de medidas accesorias como el requerimiento de que se ponga fin a la conducta sancionable o la amonestación privada.

Además, establece la Ley que con independencia de la sanción que, en su caso, corresponda imponer a la entidad de crédito infractora podrán imponerse una serie de sanciones a quienes, ejerciendo cargos de administración o dirección, de hecho o de derecho, en la misma, sean responsables de la infracción<sup>1445</sup>.

Diferencia la Ley 10/2014 para este tipo de sanciones a dichas personas físicas también entre las infracciones muy graves, graves y leves.

Para las infracciones muy graves<sup>1446</sup>, podrá imponerse una multa a cada uno de dichos infractores por importe de hasta 5.000.000 euros, la suspensión en el cargo de administración o dirección en la entidad correspondiente por un plazo no superior a tres años, la separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en la misma entidad de crédito por un plazo máximo de cinco años o la inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito del sector financiero,

---

y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior; o multa de entre 2.000.000 y 5.000.000 de euros, si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra.

<sup>1443</sup> Artículo 99 de la Ley 10/2014.

<sup>1444</sup> La multa podrá ser de entre el doble y el triple del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse; o de entre el 0,5% y el 1% del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior; o multa de entre 100.000 euros y 1.000.000 de euros, si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra.

<sup>1445</sup> El artículo 104 de la Ley 10/2014 regula la responsabilidad de los cargos de administración y dirección a fin de determinar cuándo serán considerados estas personas responsables de las infracciones.

<sup>1446</sup> Artículo 100 de la Ley 10/2014.

por plazo no superior a diez años. Todas estas sanciones podrán imponerse de manera separada o conjunta. Además, podrá requerirse de forma adicional al infractor que ponga fin a su conducta y se abstenga a repetirla, así como amonestarle públicamente con su publicación en el Boletín oficial del Estado.

Para las infracciones graves<sup>1447</sup>, podrá imponerse de manera separada o conjunta, una multa a cada uno de dichos infractores por importe de hasta 2.500.000 euros, la suspensión en el ejercicio del cargo por un plazo no superior a un año, la separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en la misma entidad de crédito por un plazo máximo de dos años o la inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito del sector financiero, por plazo no superior a cinco años. Además, podrá requerirse de forma adicional al infractor que ponga fin a su conducta y se abstenga a repetirla, así como amonestarle públicamente con su publicación en el Boletín oficial del Estado.

Para las infracciones leves<sup>1448</sup>, podrá imponerse una multa de dichos por importe de hasta 500.000 euros y amonestación privada. Adicionalmente se podrá requerir al infractor que finalice su conducta.

En lo que respecta al procedimiento de resolución propiamente dicho, ya sea por parte del FROB como autoridad de resolución ejecutiva o por parte del Banco de España como autoridad de resolución preventiva, la Ley 11/2015 prevé una serie de sanciones en base a la gravedad de la infracción y al infractor en sí.

De este modo, para las infracciones muy graves<sup>1449</sup>, se prevén tres tipos de sanciones, que podrán imponerse de forma simultánea, pudiendo el Banco de España o el FROB, por lo tanto, imponer una multa<sup>1450</sup> y/o revocar la

---

<sup>1447</sup> Artículo 101 de la Ley 10/2014.

<sup>1448</sup> Artículo 102 de la Ley 10/2014.

<sup>1449</sup> Artículo 83 de la Ley 11/2015.

<sup>1450</sup> La multa podrá ser de hasta el doble de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse, o de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior.

autorización de la entidad previo informe al supervisor competente, pudiendo adicionalmente requerir al infractor que desista en su conducta, así como amonestarlo públicamente en el Boletín oficial del Estado.

Para las infracciones graves<sup>1451</sup>, la sancione prevista es de multa<sup>1452</sup>, pudiendo además requerir que finalice la conducta y no se vuelva a repetir así como llevar a cabo una amonestación pública en el Boletín Oficial del Estado o una amonestación privada.

Para las infracciones leves<sup>1453</sup> la Ley prevé la imposición de multas<sup>1454</sup> y adicionalmente se podrá requerir al infractor que desista de su conducta, así como llevar a cabo una amonestación privada.

Además, podrá imponerse sanciones directamente a las personas que ejerzan el cargo de administración o dirección de la entidad infractora en cuestión cuando sean responsables de dicha infracción<sup>1455</sup>. Diferenciando entre sanciones para el caso de comisión de infracciones muy graves<sup>1456</sup> contemplando sanciones de multa a cada uno de ellos por importe de hasta 5.000.000 de euros, suspensión en el ejercicio del cargo de administración o dirección en la entidad por plazo no superior a tres años, separación del cargo en la entidad, con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en la misma entidad por un plazo máximo de cinco años e inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito o del

---

<sup>1451</sup> Artículo 84 de la Ley 11/2015.

<sup>1452</sup> La multa podrá ser de hasta 1,5 veces los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse, o de hasta el 5 por ciento del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior.

<sup>1453</sup> Artículo 85 de la Ley 11/2015.

<sup>1454</sup> La multa podrá ser de hasta 1,2 veces el importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan cuantificarse, o de hasta el 1 por ciento del volumen de negocios neto anual total, incluidos los ingresos brutos procedentes de intereses a percibir e ingresos asimilados, los rendimientos de acciones y otros valores de renta fija o variable y las comisiones o corretajes a cobrar que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior.

<sup>1455</sup> El artículo 90 de la Ley 11/2015 regula la responsabilidad de los cargos de administración y dirección a fin de determinar cuándo serán considerados estas personas responsables de las infracciones.

<sup>1456</sup> Artículo 86 de la Ley 11/2015.

sector financiero, con separación, en su caso, del cargo de administración o dirección que ocupe el infractor en una entidad, por plazo no superior a diez años; así como el requerimiento de que se ponga fin a la conducta sancionable y la amonestación pública a través del Boletín Oficial del Estado, de forma accesoria.

Para las infracciones graves<sup>1457</sup> sanciones de multa a cada uno de ellos por importe de hasta 2.500.000 euros, suspensión en el ejercicio del cargo por plazo no superior a un año, separación del cargo, con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en la misma entidad por un plazo máximo de dos años e inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito o del sector financiero, con separación, en su caso, del cargo de administración o dirección que ocupe el infractor en una entidad, por plazo no superior a cinco años, y como medidas accesorias también el requerimiento de que se ponga fin a la conducta sancionable y la amonestación pública a través del Boletín Oficial del Estado.

Y, por último, para las infracciones leves<sup>1458</sup> una sanción de multa por importe de hasta 500.000 euros y como medidas accesorias también el requerimiento de que se ponga fin a la conducta sancionable y la amonestación privada a dicha persona.

Las sanciones impuestas por el Banco de España conforme a dicha Ley no serán ejecutivas en tanto no hayan puesto fin a la vía administrativa<sup>1459</sup>, añadiendo que las resoluciones de dicha institución que ponga fin al procedimiento sancionador serán recurribles en alzada ante el Ministro de Economía y competitividad de acuerdo con lo establecido en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015<sup>1460</sup>. En lo referido a las sanciones del FROB, establece la Ley 11/2015 que las resoluciones de dicho órgano ponen fin a la vía

---

<sup>1457</sup> Artículo 87 de la Ley 11/2015.

<sup>1458</sup> Artículo 88 de la Ley 11/2015.

<sup>1459</sup> Artículo 113.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1460</sup> Artículo 113.2 de la Ley 10/2014.

administrativa y serán recurribles en reposición con arreglo a lo establecido en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015<sup>1461</sup>.

Con el fin de determinar las sanciones aplicables a cada caso, tanto la Ley 10/2014<sup>1462</sup> como la Ley 11/2015<sup>1463</sup>, establecen una serie de criterios que deberán ser tenidos en cuenta por parte del órgano sancionador.

De este modo, las sanciones se determinarán teniendo en cuenta la naturaleza y entidad de la infracción, el grado de responsabilidad en los hechos, la gravedad y duración de la infracción, la importancia de los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción, la solidez financiera de la persona jurídica responsable de la infracción, la solidez financiera de la persona física responsable de la infracción, las consecuencias desfavorables de los hechos para el sistema financiero y la economía nacional, la subsanación de la infracción por propia iniciativa del infractor, la reparación de los daños o perjuicios causados, las pérdidas causadas a terceros por la infracción, el nivel de cooperación con la autoridad competente, las consecuencias sistémicas de la infracción, el nivel de representación que el infractor ostente en la entidad infractora, las dificultades objetivas que puedan haber concurrido para alcanzar o mantener el nivel legalmente exigidos en el caso de insuficiencia de recursos propios, la conducta anterior del infractor en relación con los procesos de actuación temprana y resolución que le hayan afectado, atendiendo a las sanciones firmes que le hubieran sido impuestas durante los últimos cinco años.

En definitiva, vemos como la normativa nacional también establece diferentes sanciones en relación con la gravedad del tipo de infracción cometida por la entidad o por las personas que ostenten cargos de administración o de dirección en el ejercicio de sus funciones, así como una serie de criterios para establecer el tipo de sanción aplicable a cada caso por parte del órgano sancionador.

---

<sup>1461</sup> Artículo 99 de la Ley 11/2015.

<sup>1462</sup> Artículo 103 de la Ley 10/2014

<sup>1463</sup> Artículo 89 de la Ley 11/2015.

## 7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

### 7.1. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EUROPEO EN MATERIA DE RESOLUCIÓN

El procedimiento para la imposición de sanciones en el marco del Mecanismo Único de Resolución viene recogido en el Reglamento (UE) nº 806/2014.

De acuerdo con el mismo, se deberán respetar en todo momento los derechos de defensa de las personas físicas o jurídicas objeto del procedimiento<sup>1464</sup>. De esta forma, el Reglamento impone la obligación a la Junta de ofrecer a dichas personas la oportunidad de ser oídas en relación con sus conclusiones antes de decidir sobre alguna de las posibles sanciones aplicables para el caso, basando la Junta dichas decisiones únicamente en las conclusiones en relación con las cuales las personas físicas o jurídicas objeto del procedimiento hayan tenido la oportunidad de presentar sus alegaciones<sup>1465</sup>.

Además, recoge la norma europea que dichas personas tendrán derecho a acceder al expediente, sin perjuicio del interés legítimo de otras personas en la protección de sus secretos comerciales, no extendiéndose en dicho expediente la información confidencial ni los documentos preparatorios internos que haya llevado a cabo la propia Junta Única de Resolución<sup>1466</sup>.

Como vimos, dichas sanciones tendrán carácter administrativo<sup>1467</sup> y contarán con fuerza ejecutiva<sup>1468</sup>. La ejecución de dicha sanción se regirá por las normas del procedimiento vigentes en el Estado miembro cuyo territorio se lleve a cabo. La orden de ejecución se adjuntará a la decisión, sin más formalidades que la comprobación de la autenticidad de dicha decisión por la autoridad que el Gobierno de cada estado miembro designe a tal efecto y cuyo nombre deberá comunicar a la Junta y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

---

<sup>1464</sup> Artículo 40.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1465</sup> Artículo 40.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1466</sup> Artículo 40.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1467</sup> Artículo 41.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1468</sup> Artículo 41.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Cumplidas estas formalidades y a instancia del interesado podrá este promover la ejecución conforme al Derecho nacional, recurriendo de forma directa ante el órgano competente.

La suspensión de la ejecución sólo podrá darse en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión. No obstante, el control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones de los Estados miembro.

Además, establece el Reglamento que las decisiones de imposición de multas deberán ser publicadas por la Junta<sup>1469</sup>, a menos que su publicación pueda poner en peligro la resolución de la entidad afectada. Además, será posible llevar a cabo una publicación anónima cuando se den algunas circunstancias tasadas en la propia normativa: a) si la información que ha de publicarse contiene datos personales y se determina, tras una evaluación previa obligatoria, que la publicación de dichos datos personales es desproporcionada; b) si la publicación pudiera poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros o una investigación penal en curso; c) si la publicación pudiera causar un daño desproporcionado a las personas físicas o jurídicas implicadas, en la medida en que se pueda determinar el daño. En caso de que por dichas circunstancias fuera pertinente hacer pública la sanción de forma anónima, pero fuera previsible que en un periodo de tiempo pudieran desaparecer las circunstancias que razonan la publicación anónima, prevé el Reglamento que, la publicación de los datos de que se trate podrá aplazarse por un período razonable de tiempo<sup>1470</sup>.

## **7.2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR A NIVEL NACIONAL**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 92.1 de la Ley 11/2015, la instrucción y resolución por parte del Banco de España y del FROB de los procedimientos sancionadores de los que son competentes cada uno se llevan

---

<sup>1469</sup> Dicha publicación deberá permanecer en el sitio web oficial durante al menos cinco años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 112.3 de la Directiva 2014/59/UE.

<sup>1470</sup> Artículo 41.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

a cabo de acuerdo con las normas de procedimiento, publicidad y notificación previstas en la Ley 10/2014, de 26 de junio.

De este modo, imposición de sanciones se realizará de acuerdo con el procedimiento y los principios previsto en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente. No obstante, recoge la Ley 10/2014 algunas especialidades que habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de llevar a cabo la imposición de sanciones<sup>1471</sup>.

Cuando vayan a imponerse sanciones tanto a las entidades de crédito como a las personas que ostenten cargos de administración y dirección, deberán llevarse a cabo la tramitación de un único procedimiento sancionador, adoptando una única resolución, siempre y cuando ello sea posible<sup>1472</sup>. Es decir, el tratamiento de unos mismos hechos en los que estén implicados la entidad financiera y sus órganos de dirección o administración, se tramitarán y resolverán acumuladamente, ello es así por *“razones de economía procesal, y de evitar posibles contradicciones que se pudieran producir con su tramitación separada. No se está, por tanto, en presencia de un concurso ideal o de sanciones, sino en una simple acumulación de actuaciones que pueden terminar con diferentes sanciones a los distintos implicados en función de su participación de los hechos que son objeto del expediente”*<sup>1473</sup>.

Siempre que concurren razones de urgencia, el Banco de España, de oficio o a instancia de parte, podrá adoptar las medidas provisionales oportunas con el fin de garantizar el correcto ejercicio de su función supervisora y asegurar la eficacia de la resolución que pudiera dictarse posteriormente. Las medidas provisionales adoptadas deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador<sup>1474</sup>. Además, prevé la Ley que el órgano competente para incoar el procedimiento podrá adoptar las

---

<sup>1471</sup> Artículo 107.1 de la Ley 10/2014. Establece además el artículo 92.3 de la Ley 11/2015 que de forma supletoria se aplicará el procedimiento y principios establecidos en las citadas leyes.

<sup>1472</sup> Artículo 107.2 de la Ley 10/2014.

<sup>1473</sup> STS 6874/2006, de 18 de octubre, que resuelve el recurso 202/2004.

<sup>1474</sup> Artículo 111.1 de la Ley 10/2014.

medidas de carácter cautelares necesarias, mediante acuerdo motivado, con el fin de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales<sup>1475</sup>. Entre las medidas provisionales que pueden adoptarse hace referencia expresa la norma a la medida de suspensión de la actividad del presunto infractor o cualquier otra que se estime, siempre que ello resulte aconsejable para la protección del sistema financiero o de los intereses económicos afectados<sup>1476</sup>. Cuando se adopten medidas provisionales, el órgano que las imponga podrá disponer la publicación de las mismas<sup>1477</sup> y su inscripción en los registros públicos que correspondan, señalando la Ley en particular los casos en los que los destinatarios de dichas medidas no las cumplieran de forma voluntaria<sup>1478</sup>.

Además, prevé la Ley que será posible la suspensión provisional de las personas que ostentan cargos de administración o dirección de la entidad de crédito, tanto en el acuerdo de incoación del expediente como durante la tramitación del mismo, cuando dichas personas sean presuntamente responsables de las infracciones, para el caso de las infracciones muy graves, siempre que ello sea aconsejable con el fin de proteger el sistema financiero o los intereses económicos afectados<sup>1479</sup>. Esta suspensión no podrá exceder de un máximo de seis meses, pudiendo ser levantada en cualquier momento<sup>1480</sup> y deberá ser inscrita en el Registro Mercantil y en los demás registros en que proceda<sup>1481</sup>. Durante esta suspensión podrá nombrarse de forma provisional los miembros que se precisen para que el órgano de administración pueda adoptar acuerdos<sup>1482</sup>. El tiempo que dure dicha suspensión, en el caso de que se tome dicha medida, se computará a efectos del cumplimiento de las sanciones de suspensión que puedan resultar del procedimiento<sup>1483</sup>. Del mismo modo,

---

<sup>1475</sup> Artículo 111.2 de la Ley 10/2014.

<sup>1476</sup> Artículo 111.4 de la Ley 10/2014.

<sup>1477</sup> La publicación se llevará a cabo si la naturaleza de las medidas y las circunstancias de las mismas así lo aconsejan según lo previsto en el artículo 45 de la Ley 39/2015.

<sup>1478</sup> Artículo 111.3 de la Ley 10/2014.

<sup>1479</sup> Artículo 112.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1480</sup> Artículo 112.2 de la Ley 10/2014.

<sup>1481</sup> Artículo 112.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1482</sup> Artículo 112.4 y 106 de la Ley 10/2014.

<sup>1483</sup> Artículo 112.3 de la Ley 10/2014.

establece la Ley 11/2015 que *“en el caso de que, por el número y cargo de las personas afectadas por las sanciones de suspensión o separación, resulte estrictamente necesario para asegurar la continuidad en la administración y dirección de la entidad, el supervisor o supervisores y las autoridades de resolución competentes podrán disponer el nombramiento, con carácter provisional, de los miembros que se precisen para que el órgano de administración pueda adoptar acuerdos o de uno o más administradores, especificando sus funciones”*<sup>1484</sup>

En lo relativo a las infracciones leves a las que hemos hecho alusión con anterioridad, las sanciones previstas podrán imponerse previa la tramitación del procedimiento simplificado, siendo únicamente preceptiva la audiencia de la entidad interesada y de los cargos de administración o dirección correspondientes<sup>1485</sup>.

Una vez contestado el pliego de cargos, el instructor del procedimiento podrá acordar la práctica de pruebas adicionales que estime necesaria, a petición de los interesados o de oficio<sup>1486</sup>.

Podrán nombrarse instructores o secretarios adjuntos, en el propio acuerdo de incoación del procedimiento, si la complejidad del expediente así lo requiere, los cuales actuarán bajo la dirección del instructor<sup>1487</sup>.

En cuanto a la ejecutividad de las sanciones, establece la Ley 10/2014 que las sanciones impuestas por el Banco de España conforme a dicha Ley no serán ejecutivas en tanto no hayan puesto fin a la vía administrativa<sup>1488</sup>, añadiendo que las resoluciones de dicha institución que ponga fin al procedimiento sancionador serán recurribles en alzada ante el Ministro de Economía y competitividad de acuerdo con lo establecido en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015<sup>1489</sup>. En lo referido a las sanciones del FROB, establece la Ley 11/2015 que las resoluciones de dicho órgano ponen fin a la vía

---

<sup>1484</sup> Artículo 91 de la Ley 11/2015.

<sup>1485</sup> Artículo 108 de la Ley 10/2014.

<sup>1486</sup> Artículo 110 de la Ley 10/2014.

<sup>1487</sup> Artículo 109 de la Ley 10/2014.

<sup>1488</sup> Artículo 113.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1489</sup> Artículo 113.2 de la Ley 10/2014.

administrativa y serán recurribles en reposición con arreglo a lo establecido en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015<sup>1490</sup>.

Con relación a las sanciones consistentes en multa, establece la Ley 10/2014 que su importe deberá ser ingresado en el Tesoro<sup>1491</sup>, y para el caso de que no fuera cumplida en plazo, podrá reclamarse en vía ejecutiva<sup>1492</sup>.

En cuanto a la publicidad de las sanciones dispone la Ley 10/2014 de una serie de requisitos, ampliando lo previsto en diversos artículos de la Ley 11/2015, en función a los diferentes tipos de sanciones que tuvimos ocasión de estudiar con anterioridad. Así, dispone la Ley que la imposición de sanciones se debe hacer constar en los registros administrativos de las entidades de crédito y altos cargos que corresponda, con excepción de las amonestaciones privadas que tuvieran lugar<sup>1493</sup>. Además, las sanciones que se refieran a suspensión, separación y separación con inhabilitación se harán constar además en el Registro Mercantil y, en su caso, en el Registro de Cooperativas<sup>1494</sup>. En el caso de que se tome la medida de nombrar miembros del órgano de administración o administradores provisionales deberán hacerse constar también en los registros correspondientes<sup>1495</sup>. Las sanciones impuestas que tengan ya carácter ejecutivo deberán comunicarse en la siguiente Junta o Asamblea General celebrada en la entidad<sup>1496</sup>.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 10/2014, se deberán publicar en el Boletín Oficial del Estado las sanciones muy graves y las amonestaciones públicas realizadas en dichos casos, dejando a disposición del órgano la publicación en dicho Boletín de las sanciones que pertenezcan al tipo de graves o leves<sup>1497</sup>, debiendo publicarse a su vez, las sanciones por infracción muy grave o grave en la página web del Banco de España, debiendo permanecer la información pertinente durante cinco años. Del mismo modo, tal y como

---

<sup>1490</sup> Artículo 93 de la Ley 11/2015.

<sup>1491</sup> Artículo 114.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1492</sup> Artículo 114.2 de la Ley 10/2014

<sup>1493</sup> Artículo 115.1 de la Ley 10/2014.

<sup>1494</sup> Artículo 115.2 de la Ley 10/2014.

<sup>1495</sup> Artículo 115.3 de la Ley 10/2014.

<sup>1496</sup> Artículo 115.4 de la Ley 10/2014.

<sup>1497</sup> Artículo 115.5 de la Ley 10/2014.

podíamos observar que establecía la normativa europea, también la normativa estatal prevé que para el caso de que la publicación de los datos personales de la persona a la que se le imponga la sanción resulte desproporcionada, para los casos en que la publicación pudiera causar un daño desproporcionado a las entidades o las personas físicas implicadas (siempre que el daño fuera determinable), o para los casos en los que la publicación de dicha información pudiera poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros o una investigación penal en curso, se podrá acordar que la sanción se publique manteniendo de manera confidencial la identidad de los sujetos sancionados<sup>1498</sup>.

Además, habrá de publicarse el estado de tramitación de los recursos en vía administrativa o jurisdiccional que se presenten contra las sanciones, así como el resultado de los mismos<sup>1499</sup>. Así lo prevé la Directiva 2014/59/UE, estableciendo en el artículo 112.1 que *“los Estados miembros velarán por que las autoridades de resolución y las autoridades competentes publiquen en su sitio web oficial, al menos, las sanciones administrativas impuestas por ellas por la infracción de las disposiciones nacionales adoptadas para trasponer lo dispuesto en la presente directiva, que no hayan sido objeto de recurso o que hayan agotado la posibilidad de recurso”*.

Por último, en lo que respecta a la concurrencia del ejercicio de la potestad sancionadora con la posible concurrencia con procedimientos penales, cabe indicar que dicha potestad será independiente de dichos delitos o faltas de naturaleza penal. Cuando se esté tramitando un proceso penal por los mismos hechos u otros cuya separación de los hechos sancionables de acuerdo con los preceptos analizados en este epígrafe no sea posible, el procedimiento administrativo quedará suspendido hasta que haya pronunciamiento firme de la autoridad judicial. En el caso de que se reanude el procedimiento sancionador tras esto, la resolución que se dicte deberá respetar la apreciación del referido pronunciamiento<sup>1500</sup>.

## **8. INFORMACIÓN DE LAS SANCIONES A OTROS ORGANISMOS**

---

<sup>1498</sup> Artículo 115.6 de la Ley 10/2014.

<sup>1499</sup> Artículo 115.7 de la Ley 10/2014.

<sup>1500</sup> Artículo 117 de la Ley 10/2014.

Establece la Ley 10/2014 que el Banco de España deberá enviar de forma anual a las Cortes Generales una Memoria de las actuaciones que hayan dado lugar a sanciones muy graves<sup>1501</sup>, lo cual se aplica también, de acuerdo con establecido en el artículo 92.1 de la Ley 11/2015, a las sanciones muy graves impuestas por el FROB.

Además, las autoridades que ostentan dicha potestad sancionadora a las que aquí se ha hecho referencia deben rendir cuenta razonada de las sanciones impuestas por infracciones muy graves al Ministro de Economía y Competitividad, asimismo, estarán obligadas a remitirle cada tres meses la información esencial sobre los procedimientos en tramitación y las resoluciones adoptadas<sup>1502</sup>.

Por otra parte, determina el artículo 113.1 de la Directiva 2014/59/UE que, con el fin de mantener una base de datos central por la Autoridad Bancaria Europea, las autoridades de resolución y las autoridades competentes deberán informar a la Autoridad Bancaria Europea de todas las sanciones administrativas impuestas por ellas y del estado en que se encuentre el recurso en su caso y de su resultado.

Ello, como hemos indicado, con el fin de que la Autoridad Bancaria Europea mantenga una base de datos central en la que consten todas las sanciones que se le hayan comunicado a fines de intercambio de información entre autoridades de resolución, cuyo acceso está restringido a las autoridades de resolución, así como, con el fin de que se mantenga una base de datos central en la que consten todas las sanciones que se le hayan comunicado a fines de intercambio de información entre autoridades competentes, cuyo acceso está restringido a dichas autoridades competentes.

De este modo, en el cumplimiento de lo previsto en la Directiva, la Ley 11/2015 prevé que las sanciones impuestas, los recursos interpuestos contra las mismas o los resultados de estos recursos, sean comunicados a la ABE<sup>1503</sup>.

---

<sup>1501</sup> Artículo 115.6 de la Ley 10/2014.

<sup>1502</sup> Artículo 76.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1503</sup> Artículo 82.3 de la Ley 11/2015.

De la misma forma, el Reglamento (UE) nº806/2014 prevé que la Junta Única de Resolución deberá informar a la ABE de todas las multas, así como de las multas coercitivas que imponga a una entidad de crédito, así como el estado de los correspondientes recursos y los resultados de los mismos<sup>1504</sup>.

## **9. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIA**

Según el tipo de infracción que se haya llevado a cabo en cada caso, el plazo de prescripción de la misma variará. De este modo, las infracciones calificadas como muy graves prescribirán a los 5 años, calificadas como graves prescribirán a los 4 años y, por último, las consideradas leves prescribirán a los 2 años<sup>1505</sup>.

El plazo de prescripción deberá contarse desde la fecha en la que se cometa la infracción. Si las infracciones derivan de una actividad u omisión continuada, se tendrá en cuenta a efectos del cómputo del plazo la fecha de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consume<sup>1506</sup>.

La prescripción se interrumpe cuando se inicia el procedimiento sancionador, siempre y cuando haya conocimiento por parte del interesado. El plazo de prescripción de la infracción se reanudará si el expediente permaneciera paralizado durante 6 meses por causa no imputable al presunto responsable. No obstante, no se entenderá que existe interrupción del plazo si la paralización se produce a causa de la adopción de un acuerdo de suspensión del procedimiento por concurrencia con un proceso pena<sup>1507</sup>.

Con relación al régimen de prescripción de las sanciones, la Ley 11/2015 se remite a lo establecido en el régimen general<sup>1508</sup>. De este modo, los plazos

---

<sup>1504</sup> Artículo 41.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1505</sup> Artículo 77.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1506</sup> Artículo 77.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1507</sup> Artículo 77.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1508</sup> Artículo 77.4 de la Ley 11/2015.

de prescripción de las sanciones serán de tres años para las faltas muy graves, dos años para las faltas graves y un año para las graves<sup>1509</sup>.

Estos plazos comenzarán a contarse desde el día siguiente a aquel en el que sea ejecutable la resolución mediante la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla<sup>1510</sup>, es decir, cuando sea firme en vía administrativa<sup>1511</sup>, ya sea porque ha sido confirmada en alzada o porque, como establece la propia Ley, el plazo para interponer el recurso haya expirado.

En este caso, el artículo 93 de la Ley 11/2015 establece que las resoluciones del FROB ponen fin a la vía administrativa, siendo recurribles potestativamente en reposición.

El plazo de prescripción de la sanción quedará interrumpido por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución. Este plazo vuelve a reanudarse si el procedimiento de ejecución está paralizado más de un mes por causas no imputables al infractor<sup>1512</sup>.

---

<sup>1509</sup> Artículo 30.1 de la Ley 40/2015.

<sup>1510</sup> Artículo 30.3 de la Ley 40/2015.

<sup>1511</sup> Artículo 90.3 de la Ley 39/2015.

<sup>1512</sup> Artículo 30.3 de la Ley 39/2015.

## **CAPÍTULO VII. MECANISMOS DE CONTROL A LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

### **1. CONTROL JUDICIAL: EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS AFECTADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CRÉDITO**

#### **1.1. LA NECESIDAD DEL CONTROL RESPECTO A LOS CONFLICTOS SURGIDOS FRENTE A LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO**

Como hemos tenido ocasión de ver, debido a las fuertes consecuencias negativas experimentadas durante la última crisis financiera, se han puesto en marcha durante los últimos años diversos mecanismos para llevar a cabo la intervención de entidades de crédito que se encuentren en una situación de dificultad que puedan afectar a la estabilidad del sistema. De este modo, como vimos, a partir de los procedimientos de recuperación y resolución de entidades de crédito, diversas autoridades ostentan potestades para intervenir en dichas entidades en el caso de que se cumplan los requisitos exigidos en la normativa para que puedan hacer uso de las potestades que el ordenamiento jurídico confiere a las citadas autoridades.

Como ha quedado puesto de manifiesto, la respuesta dada por parte de las autoridades competentes o las medidas o potestades empleadas por parte de dichas autoridades, en los casos en los que sea necesario poner en funcionamiento las herramientas de las que dota la Ley a las mismas con el fin de intervenir la entidad en crisis en cuestión, deberá realizarse de manera ágil, llevándose a cabo la toma de dichas decisiones con carácter urgente en un corto plazo de tiempo, con el fin de intervenir con suficiente diligencia a la entidad en crisis, de una forma rápida y eficaz, para, como indicamos, evitar el riesgo de contagio al resto del sistema financiero.

Así se pone de manifiesto en el Considerando 5º de la Directiva 2014/59/UE, señalando “*se necesita un marco que dote a las autoridades de una serie de instrumentos creíbles para intervenir con suficiente antelación y rapidez*”

*en una entidad con problemas de solidez o inviable, a fin de garantizar la continuidad de las funciones financieras y económicas esenciales de la entidad, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y financiero”.*

Del mismo modo, se pone de manifiesto en el Considerando 53º de la citada Directiva europea que, con el fin de mantener la confianza y minimizar el contagio sobre otras entidades, *“es necesario actuar con rapidez y coordinación”*, señalando que, para el caso de que se estime que una entidad está en una situación de dificultad grave o exista la probabilidad de que vaya a ser inviable, para el caso de que sea necesario aplicar las medidas previstas para los procedimientos de recuperación y resolución de dichas entidades de crédito *“las autoridades de resolución no deben demorarse en adoptar medidas adecuadas y coordinadas de resolución”*.

En el mismo sentido, la Ley 11/2015, hace referencia en el Preámbulo a la idea de que, las potestades específicas incluidas en el ordenamiento mediante las cuales se permite llevar a cabo la gestión del proceso a las autoridades públicas competentes son establecidas de tal forma que deben permitir llevar a cabo la resolución de la entidad en cuestión *“de una manera enérgica y ágil”*.

Por último, cabe señalar que el propio Reglamento (UE) nº806/2014, también hace referencia a lo expresado en este punto, recordando en el Considerando 10º que la Directiva 2014/59/UE, tal como se ha expuesto trata de garantizar que las autoridades cuenten con herramientas suficientes como para *“actuar con suficiente antelación y rapidez ante una entidad con problemas de solidez o en graves dificultades, a fin de asegurar la continuidad de las funciones financieras y económicas esenciales de dicha entidad, a tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y financiero”*. Asimismo, hace referencia en el Considerando 26º a que la medida de resolución *“exige un proceso de toma de decisiones sumamente rápido”*.

En este sentido, señalan CARRASCOSA MORALES Y DELGADO ALFARO, que *“las líneas maestras de la resolución deberán fijarse en un fin de semana de modo que, entre el cierre de mercados y oficinas y la reapertura debe*

*hacerse pública la situación de resolución de la entidad en cuestión y comunicarse las líneas maestras para la recapitalización. El lunes siguiente el banco debe poder seguir cumpliendo las funciones críticas que han justificado que no fuera puesto en liquidación ordinaria*<sup>1513</sup>.

En definitiva, parece incuestionable que el procedimiento de resolución de entidades de crédito sugiere una actuación rápida de las autoridades competentes, debido a que se debe dar respuesta a situaciones en entidades de crédito que demandan una solución urgente.

Además, a dichas autoridades cuentan con un amplio margen de discrecionalidad respecto a la aplicación de los instrumentos y el uso de mecanismos para los casos concretos, según estime conveniente la autoridad en cuestión aplicar una u otras herramientas para solventar la situación.

Esta rapidez en la ejecución de las distintas fases del procedimiento de resolución establecido por la normativa, así como las diferentes facultades que ostentan las autoridades para intervenir una entidad en dificultades, encuentra como contrapartida la necesidad de que el régimen estipulado en el procedimiento se aplique en todo caso respetando el principio de proporcionalidad enunciado en diferentes ocasiones en la normativa, tanto a nivel europeo<sup>1514</sup>, como a nivel estatal<sup>1515</sup>.

En este sentido, señala ÁVILA ORIVE (refiriéndose el autor a la propuesta de Directiva por la que se establece un marco para el rescate y resolución de

---

<sup>1513</sup> CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M., “Nuevo marco de resolución bancaria...”, *loc. cit.*

<sup>1514</sup> Considerando 14<sup>o</sup>, 21<sup>o</sup>, 24<sup>o</sup>, 25<sup>o</sup>, 27<sup>o</sup>, 29<sup>o</sup>, 49<sup>o</sup>, 126<sup>o</sup>, 131<sup>o</sup> y artículo 32.5 de la Directiva 2014/59/UE de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n<sup>o</sup> 1909/2010 y (UE) n<sup>o</sup> 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo; y Considerando 45<sup>o</sup> del Reglamento (UE) n<sup>o</sup> 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de junio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n<sup>o</sup> 1093/2010.

<sup>1515</sup> Considerando 14<sup>o</sup> de la Directiva 2014/59/UE

entidades de crédito que, debido a la “*incidencia que los procedimientos previstos pudieran producir en el derecho de libertad de empresa y derecho de propiedad, reconocidos en los artículos 16 y 17, respectivamente de la Carta de los Derechos Fundamentales, y de cuyo alcance e interpretación se encarga el artículo 52 de dicha Carta, alerta sobre la necesidad de una aplicación limitada y proporcionada en los mismos*”<sup>1516</sup>.

La afectación de los derechos de propiedad y libertad de empresa es una cuestión recurrente en las crisis bancarias que han necesitado la intervención del Estado, aunque hayan quedado algo relegadas o marginadas estas consecuencias en el contexto del apoderamiento normativo del interventor, pese a que la doctrina más atenta haya apuntado la importancia de este problema<sup>1517</sup>.

Consciente de esta necesidad, la normativa sobre recuperación y resolución de entidades de crédito prevé un régimen procesal con el fin de que los mecanismos utilizados por la autoridad competente en el procedimiento tengan, para el caso de conflicto, un control judicial.

ÁVILA ORIVE, sumando a lo expuesto anteriormente señala que además de que se deba dar una aplicación limitada y siempre con respeto al principio de proporcionalidad, en relación a las medidas tomadas en los procedimientos, se debe al mismo tiempo garantizar “*el tratamiento judicial de los conflictos que pudieran surgir de la aplicación de tales mecanismos y procedimientos*”<sup>1518</sup>.

Al señalar los límites de la tutela judicial efectiva en la impugnación de las decisiones de las autoridades de resolución, LARA ORTIZ, recuerda en primer término que “*la tutela judicial efectiva es un Derecho Fundamental de base constitucional pero de configuración legal. De este modo, será la ley la que*

---

<sup>1516</sup> ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº35, nº143, julio-septiembre, 2016, p. 119.

<sup>1517</sup> MUÑOZ MACHADO, S., “Regulaciones económicas y despojos patrimoniales: (sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorro)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº19, 2011, pp. 66-82; MUÑOZ MACHADO, S., “Regulaciones económicas y privaciones patrimoniales...”, *op. cit.*

<sup>1518</sup> ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *loc. cit.*

determinará el acceso a la jurisdicción en primera instancia, así como la extensión de ese acceso a través de recursos, a una segunda instancia o de revisión judicial<sup>1519</sup>. En efecto, la normativa, tanto a nivel europeo como nacional, aborda la cuestión del control judicial de las decisiones que tomen las autoridades competentes en materia de resolución respecto a los afectados que ostenten derechos en estos procedimientos de recuperación o resolución de una entidad.

En este orden de consideraciones, ÁVILA ÓRIVE advierte que, en comparación con la Propuesta de Directiva, la Directiva 2014/59/UE adoptó una posición más garantista respecto a los derechos de los afectados por los procedimientos de resolución, estableciendo un régimen que más tarde se vio reflejado tanto en el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución como en la legislación nacional<sup>1520</sup>.

Así se pone de manifiesto en el Considerando 130º de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, señalando que dicha Directiva “*respeto los derechos fundamentales y observa los derechos, libertades y principios reconocidos, en particular, en la Carta y especialmente [...] el derecho a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y a los derechos de la defensa*”. De la misma manera lo reproduce el Considerado (121) del Reglamento (UE) nº806/2014.

Señala del mismo modo el Considerando 88º de la Directiva 2014/59/UE que de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, “*las partes afectadas tienen el derecho a un procedimiento legal y a un recurso contra las medidas que les afecten*”.

Así, establece el artículo 85.1 que “*los Estados miembros podrán exigir que la decisión de adoptar una medida de prevención o de gestión de crisis esté sujeta a una aprobación judicial ex ante, siempre que, de conformidad con la*

---

<sup>1519</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *op. cit.*, p. 344.

<sup>1520</sup> Con el fin de comparar el régimen de control judicial establecido en la propuesta de Directiva y en la Directiva 2014/59/UE véase ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *op. cit.*, pp. 113-137.

*legislación nacional, por lo que atañe a la decisión de adoptar una medida de gestión de crisis, el procedimiento relativo a la solicitud de aprobación y al estudio de la misma por los tribunales sea de carácter rápido”.*

De la misma forma, señala en el apartado 2 del citado artículo que “*los Estados miembros establecerán en su legislación nacional el derecho de recurso contra una decisión de adopción de una medida de prevención de crisis o una decisión de ejercer cualquier tipo de competencia, distinta de una medida de gestión de crisis, con arreglo a la presente Directiva*”.

Y añade el artículo 85.3 de la Directiva 2014/59/UE que “*los Estados miembros se asegurarán de que todas las personas afectadas por una decisión de adoptar una medida de gestión de crisis puedan apelar tal decisión*”.

En conclusión, podemos afirmar que, debido a la urgencia y, por consecuencia, a la rapidez con la que se toman las medidas de resolución y se produce la intervención de las entidades de crédito en este procedimiento y debido a las amplias potestades con las que cuentan las autoridades competentes así como el margen de discrecionalidad existente en las decisiones tomadas por éstas, podemos decir que se hace completamente necesario, tal y como queda expuesto en la normativa, se ha de proteger el derecho a tutela judicial efectiva de los afectados teniendo en cuenta las especiales razones de urgencia y excepcionalidad que rodean la toma de decisiones sobre resolución de entidades de crédito.

De esta forma, como veremos, podemos afirmar que queda establecido un régimen procesal específico para las actuaciones de las autoridades de resolución, tanto a nivel europeo por las decisiones o actuaciones llevadas a cabo por la Junta Única de Resolución, como estatal, respecto a la actuación del FROB.

## **1. 2. LA MULTIPLICIDAD DE INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO: CONTROL JUDICIAL A NIVEL EUROPEO Y NACIONAL**

Venimos reiterando que cuando hablamos de los procedimientos de recuperación y resolución de las entidades de crédito hacemos alusión a dos

ámbitos diferenciados (europeo y nacional) que quedan integrados. Ámbitos en los que son diversas instituciones, tanto de carácter europeo como de carácter nacional, las que tienen atribuidas competencias de intervención. Dichas instituciones de carácter europeo o nacional a las que hacemos referencia ejercerán sus competencias en el procedimiento según el tipo de entidad y la fase del mismo en la que nos encontremos.

Así, como hemos podido ver, la Junta Europea de Resolución tendrá unas funciones dentro del procedimiento de resolución de una entidad, como realizar el dispositivo de resolución y dar instrucciones a la autoridad nacional competente para que lleve a cabo de forma adecuada la fase de ejecución de resolución de la entidad con dificultades de la que se trate; mientras que el FROB, como autoridad nacional de resolución competente en nuestro país, será el encargado de llevar a cabo la ejecución de dicha resolución. Del mismo modo, hemos visto que la autoridad europea no es competente en todos los casos, siendo el FROB la autoridad de resolución competente en exclusiva para algunas entidades que no sean significativas.

Como vemos, dependiendo de las características de la entidad que haya que intervenir o del momento o fase del procedimiento en la que nos encontramos, existen dos autoridades de resolución que llevan a cabo sus funciones y despliegan sus facultades. A ello debemos añadir que, como hemos visto en el apartado anterior, las actuaciones de ambas autoridades deben estar sometidas a control judicial en el caso de que fuera preciso.

Interesa conocer por tanto si estas instituciones, en el ejercicio de sus funciones, serán sometidas a control por el mismo tribunal, o en su caso, a tribunales diferentes en razón del ámbito en el que se desarrollan.

Adelantándonos a lo que veremos a continuación, cabe señalar que, como parece lógico, el control judicial sobre el ejercicio de las funciones realizadas por parte de las distintas instituciones se lleva a cabo a dos niveles, correspondiendo dicho control tanto a los órganos judiciales europeos como nacionales, dependiendo, como hemos puesto de manifiesto, de la institución sobre la que ejercer dicho control judicial y la competencia que haya ejercido dicha institución.

De este modo, nos corresponde analizar los distintos niveles de control, haciendo una diferenciación entre el control llevado a cabo por parte de los órganos judiciales de la Unión Europea y, el control llevado a cabo por parte de los órganos judiciales nacionales, pudiendo diferenciar así quién será competente en cada caso concreto.

### **1.3. EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LAS DECISIONES TOMADAS EN EL SENO DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

#### **1.3.1. El control judicial sobre las decisiones de la Junta Única de Resolución**

Tal y como se enuncia en el Considerando 120º del Reglamento (UE) nº806/2014, el órgano judicial competente para controlar la legalidad de las decisiones en el procedimiento de resolución adoptadas por la Junta Única de Resolución, el Consejo o la Comisión Europea será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Ello viene establecido en el propio TFUE, en concreto en el artículo 263, que señala que, entre otras cuestiones, corresponderá al Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlar *“la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”*.

Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 267 del TFUE, el Tribunal de Justicia europeo será el órgano competente para pronunciarse con carácter prejudicial, a petición de las autoridades judiciales nacionales, sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Como veremos, existe un órgano interno de control: el Panel de Recurso. Ante dicho órgano se podrán interponer recursos en determinadas situaciones. Con relación a esto, el Reglamento (UE) nº806/2014 prevé la posibilidad de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para el caso de que no quepa recursos ante el Panel de Recurso e incluso para el caso de que lo que se estime necesario recurrir sean las decisiones tomadas por el propio

Panel de Recurso en relación a los recursos interpuestos ante el mismo frente a las decisiones de la Junta Única de Resolución<sup>1521</sup>.

Los recursos frente a las decisiones del Panel de Recurso o de la Junta<sup>1522</sup> podrán interponerse por parte de los Estados miembro, las instituciones de la Unión Europea o cualquier persona física o jurídica<sup>1523</sup> contra los actos de los que sea destinatario o que le afecten directa e individualmente<sup>1524</sup>.

Para los casos en los que la Junta esté obligada a intervenir, pero se abstenga de tomar una decisión, podrán los Estados miembros y demás instituciones de la Unión, así como las personas físicas o jurídicas en las condiciones establecidas en el artículo 265 del TFUE, interponer un recurso por omisión regulado en el citado artículo<sup>1525</sup>.

Cuando el Tribunal de Justicia de la Unión resuelva, la Junta Única de Resolución estará obligada a tomar las medidas necesarias con el fin de cumplir la sentencia del Tribunal<sup>1526</sup>.

### **1.3.2. El control sobre la responsabilidad contractual y extracontractual de la Junta Única de Resolución**

El artículo 87 del Reglamento (UE) nº 806/2014 establece el régimen de responsabilidad de la Junta Única de Resolución, indicando en el mismo también las competencias que tiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el control de dicho régimen.

Así, hace una distinción el citado artículo entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual de la Junta.

En lo que respecta a la responsabilidad contractual, señala el Reglamento que la misma se regirá por el Derecho aplicable al contrato en cuestión que se

---

<sup>1521</sup> Artículo 86.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1522</sup> De conformidad con los recursos de anulación previstos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>1523</sup> Artículo 86.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1524</sup> Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>1525</sup> Artículo 86.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1526</sup> Artículo 86.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

trate<sup>1527</sup>, no obstante, establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será el competente para pronunciarse sobre cualquier cláusula compromisoria contenida en cualquier contrato celebrado por la Junta<sup>1528</sup>.

Por otra parte, en relación a la responsabilidad extracontractual en la que pudiera incurrir la Junta, establece la normativa que la misma deberá reparar los daños causados por ella o su personal en el ejercicio de sus funciones, señalando particularmente las funciones de resolución<sup>1529</sup>.

De este modo, se recoge en el Reglamento (UE) nº806/2014 el deber de la Junta Única de Resolución de compensar a toda autoridad nacional de resolución por los daños y perjuicios que le haya ordenado pagar un órgano jurisdiccional nacional, o que, en concertación con la Junta, se haya comprometido a pagar en aplicación de un acuerdo amistoso, que sean consecuencia de un acto u omisión contenido por dicha autoridad nacional de resolución en el transcurso de cualquier resolución, emprendida en virtud del citado Reglamento. No obstante, añade que la obligación a la que aquí se hace referencia no se aplicará cuando dicho acto u omisión constituya una infracción del Reglamento (UE) nº806/2014, de otras disposiciones del Derecho de la Unión Europea, de una decisión de la Junta Única de Resolución, del Consejo o de la Comisión Europea, cometida dolosamente o por un error grave y manifiesto de apreciación<sup>1530</sup>.

Para este caso, también será responsabilidad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea conocer los litigios sobre responsabilidad no contractual de la Junta, prescribiendo las acciones en materia de responsabilidad extracontractual a los cinco años de producido el hecho que las motivó<sup>1531</sup>.

Como se aprecia de los dos últimos apartados, además de tener un órgano de control interno, frente al que se pueden interponer recursos, existe la posibilidad por parte de los Estados miembro, las distintas instituciones de la

---

<sup>1527</sup> Artículo 87.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1528</sup> Artículo 87.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1529</sup> Artículo 87.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1530</sup> Artículo 87.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1531</sup> Artículo 87.5 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Unión Europea e incluso las personas físicas o jurídicas interesadas, de interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cual, como venimos afirmando, pretende garantizar el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva frente a las decisiones y actuaciones llevadas a cabo por la Junta Única de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución de la Unión Bancaria.

#### **1.4. EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LAS ACTUACIONES DEL FROB**

Con relación al control de las actuaciones del FROB por parte de los tribunales de justicia, en primer lugar, cabe señalar que, el régimen procesal establecido en la Ley 11/2015 es fruto de la trasposición de las reglas básicas sobre la materia establecidas en la Directiva 2014/59/UE a nuestro ordenamiento jurídico.

De este modo cabe recordar que, como se puso de manifiesto y trayendo de nuevo las palabras de ÁVILA ORIVE la Directiva 2014/59/UE modificó de manera radical algunos aspectos fundamentales recogidos en la propuesta de Directiva, *“adoptando una posición más garantista para los afectados por las decisiones de las autoridades de resolución”*<sup>1532</sup>.

Así, como se señaló, la Directiva 2014/59/UE establece en el artículo 85 el deber de establecer, por parte de los Estados miembros en su legislación nacional, el derecho a recurrir las decisiones o medidas adoptadas en relación con la gestión de crisis de una entidad.

Además, de conformidad con el Considerando 120º del Reglamento (UE) nº806/2014, respecto a los procedimientos de recuperación y resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución, *“las autoridades judiciales nacionales deben ser competentes, de conformidad con su legislación nacional, para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por las autoridades de resolución de los Estados miembros participantes”*.

---

<sup>1532</sup> ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *loc. cit.*

Parece razonable por tanto analizar ahora el régimen procesal establecido por la Ley 11/2015, debiendo diferenciar entre las acciones llevadas a cabo contra las decisiones tomadas en el ejercicio de las facultades mercantiles o de las facultades administrativas que tiene el FROB.

#### **1.4.1. Acciones contra las decisiones y acuerdos adoptados por parte del FROB en el ejercicio de sus facultades mercantiles**

Como pudo verse, la Ley 11/2015 otorga al FROB una serie de facultades mercantiles<sup>1533</sup>. Respecto a las mismas, señala SÁNCHEZ-CALERO que los acuerdos adoptados por el FROB en el ejercicio de las facultades mercantiles que le confiere la Ley “*se beneficia de una limitada posibilidad de ser cuestionados a través de un procedimiento judicial de revisión*”<sup>1534</sup>.

Partiendo de esta premisa, establece la Ley 11/2015 que las decisiones y acuerdos que adopte el FROB en el ejercicio de las facultades mercantiles a las que no referimos, serán impugnables únicamente de acuerdo con las normas y procedimientos previstos para a impugnación de acuerdos sociales de las sociedades de capital que sean contrarios a la Ley<sup>1535</sup>. En este sentido, dispone el artículo 204.1 de la Ley de Sociedades que “*son impugnables los acuerdos sociales que sean contrarios a la Ley, se opongan a los estatutos o al reglamento de la junta de la sociedad o lesionen el interés social en beneficio de uno o varios socios o de terceros*”. Como vemos, el artículo 71.1 de la Ley 11/2015 sólo hace alusión a los acuerdos que sean contrarios a la Ley. Al respecto pone de manifiesto SÁNCHEZ-CALERO que “*es llamativa la exclusión de la impugnación de aquellos acuerdos que el FROB adopte y a los que sólo pueden achacárseles que se oponen a los estatutos o lesionan el interés social en beneficio de uno o varios socios o de terceros. Pero también es comprensible si se toma en consideración que los acuerdos sociales que pueda adoptar el FROB no deben*

---

<sup>1533</sup> Artículo 63 de la Ley 11/2015.

<sup>1534</sup> SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, *op. cit.*, p. 67.

<sup>1535</sup> Artículo 71.1 de la Ley 11/2015. Las normas y procedimientos previstos para la impugnación de acuerdos sociales de las sociedades de capital vienen establecidos en el Capítulo IX del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Boletín Oficial del Estado, nº161, 3 de julio de 2010).

*atender al interés social, sino a los intereses generales que subyacen en la formulación de objetivos y principios” de la propia Ley*<sup>1536</sup>.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 207 de la Ley de Sociedades de Capital, la impugnación se llevará a cabo por la vía civil, siguiendo los trámites del juicio ordinario y las disposiciones contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Dicha acción caduca en el plazo de quince días a contar desde el momento en el que el FROB de publicidad a dichas actuaciones<sup>1537</sup>. Puede parecer el plazo de quince días un plazo corto, si es comparado con el plazo de un año que establece el artículo 205.1 de la Ley de Sociedades de Capital. En efecto, se reduce de manera muy considerable la posibilidad de los accionistas para acordar los acuerdos sociales adoptados por el FROB en el ejercicio de las facultades mercantiles que le otorga la Ley<sup>1538</sup>. Señala LARA ORTIZ que “*esto determinará en la práctica, y en la mayoría de supuestos, la imposibilidad de impugnar estos acuerdos con éxito*”<sup>1539</sup>.

No obstante, reducir el plazo a tan sólo quince días parece lógico si recordamos la urgencia y rapidez con la que se llevan a cabo los procedimientos de recuperación y resolución, por lo que las soluciones a los recursos que puedan interponerse también deberán gozar de la misma celeridad<sup>1540</sup>.

Establece la Ley 11/2015 que los accionistas, socios, obligacionistas, acreedores u otros terceros que consideren lesionados sus derechos o intereses legítimos por las decisiones adoptadas por el FROB, directamente o indirectamente a través de personas físicas o jurídicas que lo representen, en su condición de administrador podrán solicitar que se les indemnicen los daños y perjuicios sufridos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 241 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital<sup>1541</sup>. No obstante, es clara la Ley

---

<sup>1536</sup> SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, *loc. cit.*

<sup>1537</sup> Artículo 71.1 de la Ley 11/2015

<sup>1538</sup> LUCAS MARTÍN, E. P., “Competencias mercantiles del FROB”, *op. cit.*, p. 211.

<sup>1539</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *op. cit.*, p.335.

<sup>1540</sup> SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, *loc. cit.*

<sup>1541</sup> Artículo 71.2 de la Ley 11/2015.

en relación con la acción social de responsabilidad respecto a las actuaciones realizadas por las autoridades de supervisión, las de resolución preventiva o las del FROB en el marco de un proceso de actuación temprana o resolución de una entidad, estableciendo que “*no se podrá ejercer la acción social de responsabilidad*” en estos casos<sup>1542</sup>.

#### **1.4.2. Suspensión del procedimiento contra las decisiones y acuerdos adoptados por la autoridad de resolución en el ejercicio de las facultades mercantiles conferidas por la Ley**

Antes de entrar en los recursos contencioso-administrativos que de acuerdo con la Ley podrán interponerse contra las decisiones y actos administrativos dictados en el proceso de recuperación y resolución de una entidad por parte de las autoridades competentes, es preciso hacer mención a la suspensión prevista para los procedimientos iniciados en virtud del artículo 71 analizados en el epígrafe anterior.

Así, la Ley 11/2015 establece que, en el caso de que se interponga un recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72 de la misma, contra alguno de los actos que pueda dictar el FROB al amparo de las facultades administrativas que le confiere la Ley, el órgano judicial competente que esté conociendo el asunto deberá suspender el procedimiento iniciado hasta la resolución del recurso contencioso-administrativo, cuando el acto administrativo impugnado diera cobertura a las decisiones adoptadas por el FROB al amparo del artículo 63<sup>1543</sup>.

De este modo, señala la Ley que el órgano judicial competente quedará vinculado por la decisión que adopte el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo sobre la cuestión prejudicial<sup>1544</sup>.

Es decir, tal y como pone de manifiesto, la mera interposición del recurso contencioso-administrativo contra cualquiera de los actos administrativos

---

<sup>1542</sup> Artículo 71.2. de la Ley. Sobre la prohibición de ejercer la acción social de responsabilidad por actos de administración realizados por el FROB, véase SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada...”, *op. cit.*, pp. 68-71.

<sup>1543</sup> Párrafo primero del artículo 71.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1544</sup> Párrafo segundo del artículo 71.3 de la Ley 11/2015.

dictados por el FROB paraliza la tramitación de los procedimientos de impugnación de los acuerdos sociales que el FROB hubiere podido dictar en el ejercicio de las facultades mercantiles conferidas a dicha autoridad por el artículo 63 de la Ley 11/2015, prolongándose dicha paralización hasta que el recurso contencioso-administrativo interpuesto sea resuelto<sup>1545</sup>.

#### **1.4.3. Recursos contra las decisiones y actos administrativos dictados en el marco del proceso de actuación temprana y resolución de una entidad**

La impugnación de las decisiones y actos administrativos dictados en el marco del proceso de actuación temprana y resolución de una entidad se rige por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>1546</sup>. No obstante, ya desde la Ley 9/2012, se introducían en nuestro ordenamiento jurídico una serie de especialidades, que más tarde han sido recogidas por la actual Ley 11/2015<sup>1547</sup>.

Con relación a los recursos contra las decisiones y actos llevados a cabo por las diferentes autoridades que intervienen en el proceso en relación a sus facultades administrativas, la Ley 11/2015 garantiza, como venía haciendo su antecesora la Ley 9/2012 y adaptándose también al Derecho europeo en la materia, el acceso a la tutela judicial efectiva.

En relación con los planes de recuperación y resolución, establece la Ley que, la aprobación de los citados planes por parte de la autoridad competente –ya sea el supervisor o la autoridad de resolución preventiva en los diferentes casos– pondrá fin a la vía administrativa y será recurrible ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>1548</sup>.

Asimismo, señala la norma que los actos y decisiones dictados por el supervisor y las autoridades de resolución competentes en el marco de los procesos de actuación temprana y fase preventiva y ejecutiva de la resolución

---

<sup>1545</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 39.

<sup>1546</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>1547</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *loc. cit.*

<sup>1548</sup> Artículo 72.1 de la Ley 11/2015.

también pondrán fin a la vía administrativa y, por tanto, serán recurribles de igual forma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional<sup>1549</sup>.

Añade, además, que la valoración que acompañe a dichos actos y decisiones por parte de las citadas autoridades competentes en materia de recuperación y resolución no podrán ser objeto de recuso por separado. De acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2015, la valoración que acompañe a los actos y decisiones únicamente será impugnabile en los recursos que se planteen contra dichos actos o decisiones. Esto plantea un punto controvertido, ya que, para el caso de los procedimientos de resolución, al no establecerse un trámite de audiencia, el no poder impugnar las valoraciones a las que aquí nos referimos por separado a los actos o decisiones que tomen las autoridades competentes merma las garantías del afectado en el procedimiento de resolución<sup>1550</sup>.

Por otro lado, en el caso de no ser impugnadas dicha valoración en el recurso planteado contra los actos o decisiones de la autoridad, el tribunal utilizará la misma como base de su propia evaluación de los actos y decisiones que sean objeto del recurso contencioso-administrativo al que nos referimos<sup>1551</sup>.

Con relación a esta cuestión cabe señalar que la misma se presenta como una novedad en la Ley 11/2015 que no venía contemplada en la Ley 9/2012, respondiendo en gran medida a la trasposición de la Directiva 2014/59/UE. No obstante, es preciso reparar en que, aun cuando la inclusión de la previsión contenida en el segundo párrafo artículo 72.2 vienen provocada como indicamos, en cierta medida, por la trasposición a nuestro ordenamiento del Derecho europeo, no se corresponde exactamente la misma con lo establecido en la Directiva europea.

Sobre la cuestión, ÁVILA ORIVE resalta que el artículo 85.3 de la Directiva 2014/59/UE señala que los Estados deberán velar por que *“los tribunales nacionales utilicen como base de su propia evaluación las complejas evaluaciones económicas de los hechos que la autoridad de resolución ha*

---

<sup>1549</sup> Artículo 72.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1550</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *op. cit.*, pp. 340-341.

<sup>1551</sup> Artículo 72.2 de la Ley 11/2015.

*llevado a cabo”, conforme a ello, mantiene el autor que “el mismo texto de este artículo deja claras dos cosas. Primero, que los tribunales nacionales deben hacer su «propia evaluación», y segundo, que esa evaluación debe partir de las complejas evaluaciones económicas realizadas, lo que no quiere decir que necesariamente hayan de darse por buenas”<sup>1552</sup>.*

Todo ello, además, parece deducible del Considerando 89º de la Directiva 2014/59/UE, el cual señala que *“las autoridades nacionales de resolución disponen específicamente de la experiencia necesaria para la realización de estas evaluaciones y para la determinación del uso apropiado del margen de discreción. Conviene, por lo tanto, que, a la hora de revisar las medidas de gestión de crisis en cuestión, los tribunales utilicen las complejas evaluaciones económicas realizadas por dichas autoridades en este contexto. No obstante, la complejidad de estas evaluaciones no debe impedir que los tribunales nacionales examinen si las pruebas en las que se basa la autoridad de resolución son precisas, fiables y coherentes en cuanto a los hechos, si contienen toda la información pertinente que se ha de tener en cuenta para evaluar una situación compleja y si sirven para justificar las conclusiones extraídas”*. En efecto, por el conocimiento y la experiencia en la materia de las autoridades de resolución, se hace necesario que las mismas lleven a cabo las evaluaciones necesarias para llevar a cabo las decisiones o actos en dicha materia, lo que no quita que, tal y como establece el Derecho europeo, los tribunales deban hacer su “propia evaluación”.

Al respecto, señala ÁVILA ORIVE que *“parece razonable pensar que el Tribunal, ante la revisión de una decisión de las autoridades de resolución, parta de las evaluaciones realizadas que sirven de soporte a los actos y decisiones adoptadas. Es imperativo el carácter revisor de la jurisdicción en la medida en que el acto o decisión es precisamente el objeto de la impugnación, y desde luego será imperativa también la consideración de las evaluaciones realizadas si están relacionadas con la decisión adoptada. Sin embargo, en la medida en que los tribunales nacionales deben hacer su «propia evaluación», el hecho de*

---

<sup>1552</sup> ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *op. cit.*, p. 122.

*que el análisis parte de la base de las evaluaciones realizadas no quiere decir que pueda condicionarla hasta el extremo de impedir el hecho de que la evaluación sea la propia de los tribunales”. De este modo, añade, como hemos señalado que la Ley 11/2015 “sólo contempla la utilización de esas valoraciones como base de la evaluación que realicen los tribunales cuando esas valoraciones no sean impugnadas”. Y sobre la materia aquí analizada, llega a la conclusión de que “en todo caso, [...], el Derecho europeo no presta ninguna cobertura a la exclusión que realiza (la Ley 11/2015) de la impugnación separada de las valoraciones que acompañen a las decisiones y actos del supervisor y de las autoridades de resolución competentes. De cualquier forma, esta previsión provocará que cuando el motivo de impugnación esté residenciado en la valoración se incorpore en el recurso el acto o decisión correspondiente, sin que tal hecho pueda desvirtuar la posibilidad efectiva de revisar la valoración so pena de incurrir en una vulneración de la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24.1. de la Constitución”<sup>1553</sup>.*

Es preciso señalar en este punto también el carácter preferente del que dota la Ley 11/2015 a la tramitación de las impugnaciones de resoluciones de las autoridades de resolución competentes<sup>1554</sup>. Ello encuentra su sentido, como parece lógico, en la rapidez con la que se tienen que tomar las decisiones en dichos procedimientos lo cual hace que también la respuesta por parte de la justicia deba ser de carácter urgente, con el fin de velar por la estabilidad del sistema.

Asimismo, establece la Ley que, en el ejercicio de instrumentos y competencias de resolución por parte de las autoridades de resolución competentes, las mismas podrán solicitar la suspensión de cualquier acción o procedimiento judicial del que sea parte la entidad objeto de resolución durante el tiempo necesario para garantizar que se cumpla el objeto perseguido, asimismo, se establece la obligación de suspender dichas acciones o procedimientos judiciales por parte del Tribunal competente<sup>1555</sup>.

---

<sup>1553</sup> *Ibid.*

<sup>1554</sup> Artículo 72.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1555</sup> Artículo 72.4 de la Ley 11/2015.

Por último, en lo relativo a la suspensión de los efectos de la decisión impugnada en el marco de procesos de actuación temprana y resolución, cabe indicar que la Ley 11/2015 no prevé nada, por lo que la suspensión judicial de los efectos de la decisión impugnada ante el órgano judicial se rige por el régimen establecido en la regulación general, en los artículos 129 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>1556</sup>.

#### **1.4.4. Especialidades del recurso contra las decisiones y actos administrativos dictados en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna**

Establece la Ley 11/2015 también una serie de especialidades respecto de los recursos contra las decisiones y actos administrativos dictados en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna.

Presenta en este ámbito la Ley 11/2015 una clara diferencia respecto a la Ley 9/2012, en la cual se recogían las especialidades de los recursos contra las decisiones y actos administrativos en materia de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada. Ello es debido a las nuevas herramientas que nacen a partir de la Directiva europea y son incluidas en nuestro ordenamiento mediante la Ley 11/2015.

En este caso, legitima la Ley para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos y decisiones del FROB en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna, a los accionistas o socios de la entidad emisora de los instrumentos de capital y pasivos admisibles que representen al menos un 5% del capital social y, en su caso, la entidad íntegramente participada a través de la cual se haya instrumentado la emisión; a los titulares de valores incluidos en el ámbito de aplicación de la acción de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna; al comisario o representante del sindicato o asamblea

---

<sup>1556</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

que agrupe a los titulares de los valores de una determinada emisión afectada por la acción y a los depositantes y acreedores de la entidad en cuestión<sup>1557</sup>.

En el caso de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por el segundo o el tercer grupo al que acabamos de hacer mención, el fallo sólo tendrá efectos con respecto a la emisión o emisiones en las que los mismos hubieran intervenido<sup>1558</sup>.

Tanto la entidad como el FROB deberán dar publicidad a la sentencia, estableciendo la Ley que deberá darse la misma publicidad a ésta que a la acción de amortización y conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna<sup>1559</sup>

Por último, cabe señalar que para el caso de que se acordaran medidas cautelares, el pertinente auto de deberá publicarse en el Boletín oficial del Estado, debiendo además dar tanto el FROB como la entidad en cuestión la misma publicidad a dicho auto que a la acción de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna<sup>1560</sup>.

### **1.5. LA EXCEPCIÓN RESPECTO A LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS RESOLUTORIAS DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS INTERPUESTOS SOBRE LA BASE DE LA LEY 11/2015**

El artículo 74 de la Ley 11/2015 contempla los supuestos de imposibilidad de ejecución de las sentencias dictadas en los recursos contencioso-administrativos contra las decisiones y actos administrativos dictados en el marco de procesos de actuación temprana y resolución del artículo 72, así como la imposibilidad de ejecución de las sentencias dictadas frente a los recursos contra las decisiones y actos administrativos dictados en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna del artículo 73, estudiados con anterioridad.

---

<sup>1557</sup> Artículo 73.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1558</sup> Artículo 73.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1559</sup> Artículo 73.4 de la Ley 11/2015.

<sup>1560</sup> Artículo 73.2 de la Ley 11/2015.

Estamos ante casos en los que la sentencia hubiera sido estimatoria para el particular al declarar contraria a derecho algunas de las decisiones o actos dictados por las autoridades de supervisión y resolución competentes en el proceso de actuación temprana o resolución o en materia de amortización o conversión de instrumentos de capital y recapitalización interna. Señala LARA ORTIZ que la regla contenida en el artículo 74 de la Ley 11/2015, refuerza la posición del FROB como autoridad con potestades exorbitantes<sup>1561</sup>.

De esta forma, se establece en la Ley un régimen con una serie de particularidades, alterando de este modo el régimen general establecido por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio. Es decir, la Ley excepciona como ley especial el régimen general de ejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo<sup>1562</sup>.

Ello encuentra su razón de ser en las siguientes circunstancias. En primer lugar, en la rapidez con la que es preciso adoptar las medidas que deberán adoptarse con el fin de recuperar o resolver la entidad dañada en cuestión, a fin de evitar el efecto contagio y el eco multiplicador del mercado bursátil. En segundo lugar, debido al carácter irreversible de muchas de las consecuencias de los actos que puede tomar el FROB a través de las potestades administrativas que le otorga la Ley. Por último, la aplicación de un régimen distinto en el que se contemple la posibilidad de la inejecución de las sentencias en esta materia viene dado por los plazos para resolver que se manejan en la jurisdicción contencioso-administrativa; lo que, debido al carácter urgente del procedimiento y a la necesidad de tomar medidas con el fin último de preservar la estabilidad del sistema, hará que las sentencias se dicten una vez que los actos por parte del FROB han sido ya tomados y los efectos irreversibles<sup>1563</sup>.

En definitiva, se contempla estas especialidades respecto a la ejecución de las sentencias que anulen los actos dictados por el supervisor o las

---

<sup>1561</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *loc. cit.*

<sup>1562</sup> ÁVILA ORIVE lleva a cabo un análisis del régimen general de ejecución de sentencias. ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *loc. cit.*

<sup>1563</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 40.

autoridades de resolución competentes con el fin de preservar la estabilidad del sistema, debido a que, en ocasiones será imposible o más perjudicial anular los actos dictados por dichas autoridades. Asimismo, la urgencia con la que se pretenden resolver las dificultades que presente una entidad hacen que dejar la ejecución de los actos o decisiones adoptados por las autoridades de supervisión o resolución, a la espera de una respuesta judicial haga que dicha situación, como indicamos, se agrave.

Es por ello que recoge la Ley que el supervisor y las autoridades de resolución competente podrán alegar ante la autoridad judicial las causas que determinen la imposibilidad material de ejecutar una sentencia que declare contraria a derecho a alguna de las decisiones o de actos que hemos estado analizando con anterioridad. De este modo, corresponderá al Juez o Tribunal apreciar si se cumplen o no las condiciones de dichas causas que determinen la imposibilidad material y en su caso, deberá fijar la indemnización que se haya de satisfacer<sup>1564</sup>. La responsabilidad patrimonial o indemnización que haya de satisfacer la autoridad competente *“es el último reducto de las garantías de los particulares frente a la actuación administrativa”*<sup>1565</sup>.

Como vemos, de los dos tipos de imposibilidades recogidas en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio, imposibilidad material o legal, el legislador ha optado en la norma por recoger únicamente la imposibilidad material de ejecución de sentencias dictadas en los recursos contencioso-administrativos interpuestos en los procesos de actuación temprana y resolución.

Cabe afirmar que, por tanto, la norma especial focaliza las causas de imposibilidad en la imposibilidad material, sin hacer alusión a las causas de imposibilidad legal reguladas en la norma general, lo que no significa que no sea esto aplicable. Pudiendo afirmar que, las causas de imposibilidad legal quedarán a lo establecido con carácter general en la Ley reguladora de la Jurisdicción

---

<sup>1564</sup> Artículo 74.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1565</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *loc. cit.*

Contencioso-Administrativa, de 13 de julio<sup>1566</sup>. Al respecto, cabe señalar que la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no establece una lista, aunque fuera orientativa o interpretativa, de cuáles pueden ser las causas de imposibilidad material y legal a las que hace alusión el artículo 105.2<sup>1567</sup>.

Volviendo a la regulación especial, es preciso destacar que, tampoco la Ley 11/2015 establece una lista tasada de lo que podrían considerarse causas de imposibilidad material, correspondiendo como decimos a los Jueces y Tribunales determinar si se dan dichas causas o no. No obstante, sí que pretende la norma acotar su ámbito de aplicación, cosa que no está prevista en la norma general.

Es por ello que dispone la Ley 11/2015, en el segundo apartado de dicho artículo 74, una serie de pautas o circunstancias que habrán de tener particularmente en cuenta los Jueces o Tribunales concedores de la cuestión concreta, con el fin de valorar si efectivamente se cumple con el requisito de la imposibilidad material a la que nos referimos<sup>1568</sup>.

Así, se recoge en el artículo 74.2 de la Ley 11/2015 que al valorar las causas que determinan la imposibilidad material de ejecutar una sentencia dictada ante un recurso contencioso-administrativo a los que se refieren los artículos 72 y 73 de dicha norma, el Juez o Tribunal habrá de tener en cuenta particularmente tres circunstancias<sup>1569</sup>:

---

<sup>1566</sup> ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *op. cit.*, p. 128.

<sup>1567</sup> Sobre la imposibilidad material y legal de la ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 15ª edición, Civitas, Madrid, 2017.

<sup>1568</sup> Tal y como señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “*el precepto no se limita a indicar esos criterios al juez, sino que, [...], se los impone*”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria...”, *op. cit.*, p. 42.

<sup>1569</sup> Al respecto de las tres causas de imposibilidad materia, puede verse un análisis más detallado de cada uno en ÁVILA ORIVE, J. L., “Tutela judicial efectiva y procesos de reestructuración y resolución en el sistema financiero de la Unión Europea en España”, *op. cit.*, p. 129 y ss.

- En primer lugar, se deberá tener en cuenta el volumen especialmente significativo o la complejidad de las operaciones afectadas o que pudiera verse afectada.
- En segundo lugar, habrá de tenerse en cuenta si existirían perjuicios para la entidad y para el sistema financiero si se llevada a cabo la ejecución de la sentencia en los estrictos términos que es dictada.
- Por último, deberá considerar el Juez o Tribunal pertinente la existencia de derechos o intereses legítimos de otros accionistas, socios, obligacionistas, acreedores o cualesquiera otros terceros, amparados por el ordenamiento jurídico.

Por último, cabe señalar que, el precepto además establece que el Juez o Tribunal habrá de “tener particularmente en cuenta” dichas circunstancias, pero ello no excluye que puedan tener en consideración otras circunstancias con el fin de declarar la imposibilidad materia de la ejecución de la sentencia.

## **2. OTROS MEDIOS DE CONTROL**

### **2.1. CONTROL DE LAS DECISIONES Y ACTIVIDAD DE LA JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN**

#### **2.1.1. El Panel de Recurso en la Junta Única de Resolución**

De conformidad con lo establecido en el artículo 85.1 del Reglamento (UE) nº806/2014, la Junta Única de Resolución deberá establecer un Panel de Recurso para que resuelva una serie de recursos contemplados en la norma.

El Panel de Recurso estará formado por cinco miembros más dos suplentes, nombrados, como hemos indicado, por la propia Junta Única de Resolución. Dichas personas deben ser profesionales de excelente reputación que tengan acreditados conocimiento y experiencia profesional en materia de resolución. No podrán formar parte del Panel de Resolución el personal en funciones de la propia Junta Única de Resolución o el personal en funciones de las autoridades de resolución nacionales que participen en las actividades de la Junta. Estas personas serán nombradas en el cargo con una duración de cinco

años, que podrá prorrogarse una vez. Además, señala la normativa que el Panel de Recurso debe contar con recursos y conocimientos especializados suficientes para poder ofrecer asesoramiento jurídico sobre la legalidad del ejercicio por parte de la Junta de los poderes que tiene atribuido<sup>1570</sup>.

Las decisiones del Panel de Recurso serán independientes y en pro del interés público<sup>1571</sup>, no obedeciendo a instrucción alguna<sup>1572</sup>.

Tendrán la facultad de interponer recurso contra las decisiones de la Junta ante el Panel de Recurso cualquier persona física o jurídica, incluyendo de forma expresa la normativa también a cualquier autoridad de resolución, que sea destinataria o les afecte de una forma directa o personal<sup>1573</sup> de una serie de decisiones delimitadas en el propio Reglamento<sup>1574</sup>. De este modo, se podrá interponer recurso ante el Panel de Recurso en los siguientes supuestos:

- Frente a la decisión adoptada por la Junta Única de Resolución mediante la cual constate que las medidas que propone la entidad objeto de resolución a fin de abordar y eliminar de forma efectiva los obstáculos que impiden la resolución del mismo no son efectivos.
- Decisiones en materia de obligaciones simplificadas para determinadas entidades.
- Frente a la determinación del requisito mínimo de fondos propios y pasivos elegibles que lleve a cabo la junta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 del Reglamento (UE) nº806/2014.
- Decisiones en materia sancionadora.

---

<sup>1570</sup> Artículo 85.1 del Reglamento (UE) nº806/2014

<sup>1571</sup> Artículo 85.5 del Reglamento (UE) nº806/2014

<sup>1572</sup> Artículo 85.1 del Reglamento (UE) nº806/2014

<sup>1573</sup> Artículo 85.3 del Reglamento (UE) nº806/2014

<sup>1574</sup> En concreto se podrá interponer recurso frente a las decisiones adoptadas por la Junta contempladas en el artículo 10, apartado 10, el artículo 11, el artículo 12, apartado 1, los artículos 38 a 41, el artículo 65, apartado 3, el artículo 71 y el artículo 90, apartado 3.

- Decisiones en la que se determinen las contribuciones para cada uno de los entes a fin de contribuir a los gastos administrativos de la Junta.
- Decisiones sobre aportaciones ex post extraordinarias al Fondo Único de Resolución.
- Decisiones tomadas por la Junta sobre tramitación de solicitudes confirmatorias en virtud del artículo 8 del Reglamento (CE) nº1049/2001.

El recurso presentado ante el Panel de Recurso deberá interponerse de forma escrita en un plazo de seis semanas a contar a partir de la fecha de notificación de la decisión al interesado o, para el caso de que no existiera dicha notificación, a contar a partir de que el interesado tuviera conocimiento de la decisión de la Junta Única de Resolución<sup>1575</sup>

El Panel de Recurso deberá decidir sobre la cuestión, por mayoría, al menos, de tres de los cinco miembros que lo componen, en un plazo no superior a un mes a partir de que el interesado interponga el recurso<sup>1576</sup>.

Cuando los recursos sean admisibles, deberá el Panel de Recurso examinar si el mismo está fundado. Asimismo, invitará a las partes en el procedimiento de recurso a que presenten sus observaciones sobre sus propias alegaciones o sobre las alegaciones efectuadas por las otras partes de dicho procedimiento, pudiendo ser formuladas las alegaciones de forma oral<sup>1577</sup>.

Los recursos presentados ante el Panel de Recurso no tendrán efecto suspensivo, a menos que, si el Panel de Recurso considere que las circunstancias así lo requieren, conforme a lo cual el órgano podrá suspender la aplicación de la decisión recurrida<sup>1578</sup>.

---

<sup>1575</sup> Artículo 85.3 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1576</sup> Artículo 85.4 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1577</sup> Artículo 85.7 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1578</sup> Artículo 85.6 del Reglamento (UE) nº806/2014.

Las decisiones adoptadas por el Panel de Recurso deberán estar motivadas y se habrán de notificar a las partes en el procedimiento de recurso<sup>1579</sup>.

Una vez examinado el recurso, el Panel de Recurso podrá confirmar la decisión recurrida tomada por la Junta Única de Resolución o, en caso contrario, remitirle el asunto de nuevo a la misma. En este caso, la Junta, quedando vinculada por la resolución efectuada por el Panel de Recurso para el caso en cuestión, deberá llevar a cabo las modificaciones necesarias relativas al asunto que se trate<sup>1580</sup>.

Por tanto, vemos aquí como, las decisiones tomadas por la Junta Única de Resolución en las materias recogidas en el artículo 85.3 del Reglamento (UE) nº806/2014, son recurribles ante un órgano integrante del propio Mecanismo Único de Resolución, que tendrá potestad para decidir sobre la idoneidad o no de la decisión tomada por la Junta. Por lo que, la normativa europea dispone de una primera vía, interna, para dotar a los interesados en el procedimiento de una serie de garantías para la protección de sus derechos. Se trata, como se deriva de su propia regulación y en virtud del órgano que lo resuelva, de un recurso especial de los que resultan típicos en los mercados regulados en los que para este tipo de recursos la especialidad viene dada por la cualificación técnica e independencia del órgano de resolución<sup>1581</sup>.

### **2.1.2. Control de la actuación de la Junta Única de Resolución por parte de otras instituciones europeas**

La actuación de la Junta Única de Resolución también estará controlada por el Parlamento, la Comisión y el Consejo.

---

<sup>1579</sup> Artículo 85.9 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1580</sup> Artículo 85.8 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1581</sup> Sobre esta cuestión y en la emergencia de los recursos especiales en el plano supranacional y nacional puede verse en carácter general LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a debate*, 2016. Y en particular puede verse, dentro de la misma, LOZANO CUTANDA, B., “Los recursos administrativos en los ordenamientos supranacionales”, pp. 97-104 y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “Los recursos administrativos en los modelos comparados”, pp.259-266.

En primer lugar, hace alusión el Reglamento a que los aspectos discrecionales de las decisiones de resolución deben ser controladas por la Comisión.

De este modo, el Consejo, a propuesta de la Comisión, deberá llevar a cabo un control sobre las evaluaciones de la Junta Única de Resolución acerca de la existencia de un interés público para llevar a cabo una resolución. Asimismo, será el Consejo también, a propuesta de la Comisión, quien debe evaluar cualquier modificación significativa del importe del Fondo Único de Resolución que deba utilizarse en un procedimiento de resolución. Ello se justifica en *“la considerable repercusión que las decisiones de resolución tienen sobre la estabilidad financiera de los Estados miembros y de la Unión como tal, así como sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros”*<sup>1582</sup>.

Además, la Comisión tendrá competencias para adoptar actos delegados a fin de detallar los criterios o las condiciones que la Junta debe tener en cuenta en el ejercicio de las competencias que ostenta.

El artículo 45.1 del Reglamento (UE) n°806/2014 dispone que la Junta rendirá cuentas ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la aplicación del propio Reglamento.

Se establece en el artículo 45 el procedimiento que debe seguir la Junta para llevar a cabo la rendición de cuentas ante estas instituciones. La Junta deberá remitirles un informe anual sobre la ejecución de las funciones en materia de resolución que le han sido atribuidas<sup>1583</sup>. Además, el Presidente de la Junta participará en una audiencia de la comisión competente del Parlamento europeo sobre la ejecución de las funciones de resolución por la Junta, que se celebrará como mínimo una vez al año, a petición del Parlamento<sup>1584</sup>.

---

<sup>1582</sup> Considerando 24º del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1583</sup> Artículo 45.2 del Reglamento (UE) n°806/2014.

<sup>1584</sup> Artículo 45.4 del Reglamento (UE) n°806/2014.

Además, la Junta deberá remitir el informe anual también a los Parlamentos nacionales<sup>1585</sup> y al Tribunal de Cuentas<sup>1586</sup>.

El Tribunal de Cuentas también tendrá competencias para fiscalizar la actuación de la Junta Única de Resolución, de conformidad con el artículo 287.4 del TFUE.

## **2.2. CONTROL SOBRE LAS DECISIONES Y ACTIVIDAD DEL FROB**

### **2.2.1. La falta de control en vía administrativa**

Las actuaciones del FROB ponen fin a la vía administrativa y sólo serán impugnables ante los Tribunales de Justicia. La Ley únicamente prevé la posibilidad de interponer recurso potestativo de reposición con arreglo a lo establecido en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015<sup>1587</sup>.

De acuerdo con la idea expuesta por LARA ORTIZ, el control en vía administrativo debe avanzar y ser mejorado. Al respecto, la autora señala que *“lo que hay que comenzar por considerar es que si el poder de resolución, cuyo ejercicio motiva la actuación administrativa recurrible, es de nueva creación, nada impide que se configure ex novo un sistema de recursos que sea adecuado por contemplar las particularidades de ese poder administrativo novedoso, que, si bien se ha configurado como un poder exorbitante por el interés general al que sirve, nada impide que en contrapartida, se dote a los particulares de un sistema específico de recursos que se cree ad hoc, y que equilibre las posiciones en la relación Administración actuante – particular”*<sup>1588</sup>.

Coincidiendo con este planteamiento, y a la luz del modelo del Panel de Recurso, sería ciertamente deseable la regulación de un recurso especial que dote de mayores garantías al particular y mediante el cual se controlen las exorbitantes potestades con las que cuenta el FROB y que asimismo garantice las notas de especialidad técnica y de independencia del órgano de resolución.

---

<sup>1585</sup> Artículo 45.2 y 46.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1586</sup> Artículo 45.2 del Reglamento (UE) nº806/2014.

<sup>1587</sup> Artículo 93 de la Ley 11/2015.

<sup>1588</sup> LARA ORTIZ, M.L., “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar...”, *op. cit.*, p. 334.

### **2.2.2. Control a la actividad del FROB por parte de otras instituciones**

Las actuaciones del FROB están sometidas a control parlamentario. De este modo, establece la Ley 11/2015, de 18 de junio, que al menos cada seis meses el Presidente del FROB deberá comparecer ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre la evolución de las actividades que está llevando a cabo, sobre los elementos fundamentales de su actuación económico-financiera y sobre la gestión de los mecanismos financieros que prevé la Ley<sup>1589</sup>.

Además, podrá la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados requerir la comparecencia del Presidente de la Comisión Rectora del FROB con el fin de que informe específicamente sobre medidas de resolución implementadas por el mismo<sup>1590</sup>.

Del mismo modo, prevé la Ley que la Comisión Rectora del FROB deberá elevar al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, así como, al Ministro de Economía y competitividad, de forma trimestral, un informe en el que se exprese la gestión y actuación del FROB. En dicho informe, deberá darse cuenta, entre otros aspectos, de las actuaciones de carácter económico y presupuestario de mayor impacto acometidas por el FROB durante este periodo. Dicho informe será trasladado a la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados por parte del Ministro de Economía y Competitividad<sup>1591</sup>.

Respecto a la aplicación de las decisiones de la Junta Única de Resolución por parte del FROB en los procedimientos de resolución unificado del Mecanismo Único de Resolución, el FROB deberá informar de forma exhaustiva a la Junta sobre el ejercicio de las facultades que tiene conferidas por la Ley 11/2015<sup>1592</sup>.

---

<sup>1589</sup> Artículo 56.1 de la Ley 11/2015.

<sup>1590</sup> Artículo 56.2 de la Ley 11/2015.

<sup>1591</sup> Artículo 56.3 de la Ley 11/2015.

<sup>1592</sup> Artículo 29 del Reglamento (UE) nº806/2014.

### 3. CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO: PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD.

Como ha quedado expuesto, las diferentes autoridades que intervienen en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito han sido dotadas de unas potestades muy amplias que deben ser de alguna forma controladas. Nos encontramos ante potestades caracterizadas por una notable discrecionalidad administrativa, no pocas veces rayana con la discrecionalidad técnica que está en la base de los conceptos contables y económico financieros que presiden la regulación del presupuesto de hecho desencadenante de la potestas, y siempre configurada desde el amplio y lábil halo de incertidumbre que preside la apreciación del riesgo que presentan los procesos de recuperación y resolución de las entidades de crédito.

Que nos encontremos ante potestades discrecionales, por muy amplias e incisivas que éstas se configuren, no significa en modo alguno que estén exentas de límites y sean ajenas al control en su ejercicio. Como desde antiguo viene señalando la doctrina que se ha ocupado de esta cuestión, las potestades discrecionales son susceptibles de control en tres planos: el control de los elementos reglados, los hechos determinantes y el control a través de los principios generales del derecho<sup>1593</sup>.

Como ha quedado expuesto, en la materia que nos ocupa, los poderes públicos cuentan con un margen de apreciación y decisión respecto a la aplicación de la normativa de control y supervisión, según entiendan las diversas circunstancias en las que pueden encontrarse en cada momento las entidades

---

<sup>1593</sup> SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos. Interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976; SÁNCHEZ MORÓN, M, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994; BACIGALUPO SAGESSE, M., *La discrecionalidad administrativa: (estructura, normativa jurídica, control y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, 1997; DESDENTADO DAROCA, E., *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*, Civitas, Madrid, 1997; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Coords.), *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) : estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. 2, 1993, pp. 1093-1114; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *De la arbitrariedad de la Administración*, Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

de crédito, a fin de poder adoptar soluciones y medidas diferentes a fin de recuperar o resolver las entidades bancarias en crisis. Para ello, deberán determinar cuál es la solución más ajustada al interés general presente en cada caso y lograr los objetivos que las distintas normas sobre intervención bancaria persiguen.

En la orientación y en el control de la discrecionalidad presente en este tipo de decisiones sumamente discrecionales, los principios generales del Derecho cobran especial relevancia como parámetro de legalidad de las mismas. Pone de manifiesto SÁNCHEZ MORÓN que *“cualquier decisión discrecional no es lícita si vulnera algún principio general del Derecho”* a lo cual añade que *“es éste, en la práctica, el límite más efectivo del ejercicio de potestades discrecionales”*<sup>1594</sup>.

Especialmente (que no exclusivamente como es lógico) la discrecionalidad ínsita en las potestades de intervención habrán de someterse al principio de proporcionalidad<sup>1595</sup> y razonabilidad. LÓPEZ GONZÁLEZ afirma que *“el ejercicio de potestades públicas, y en concreto de potestades administrativas, exige una relación de proporcionalidad y racionalidad entre las medidas que se adopten por los poderes públicos y los fines que el propio Ordenamiento jurídico persigue a través de la atribución de tales potestades”*<sup>1596</sup>.

Por su parte, FERNÁNDEZ NIETO señala que *“el principio de proporcionalidad, constituye [...] el más importante parámetro de control de la actuación de los poderes públicos”*<sup>1597</sup>. En el mismo sentido, GAMERO CASADO expone que el principio de proporcionalidad juega un papel particularmente incisivo respecto a la intervención de empresas<sup>1598</sup>.

---

<sup>1594</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Legalidad y sometimiento a la ley y al derecho”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010, p.69; y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo... op. cit.*, p. 100.

<sup>1595</sup> CARLÓN RUIZ, M., “El principio de proporcionalidad”, *op. cit.*

<sup>1596</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad... op. cit.*, p. 106.

<sup>1597</sup> FERNÁNDEZ NIETO, J., *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*, Dykinson, 2008, p. 559.

<sup>1598</sup> GAMERO CASADO, E., *La intervención de empresas: régimen jurídico-administrativo*, Marcial Pons, 1995. Y, asimismo en GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico... op. cit.*, p. 790.

Aun cuando el principio de proporcionalidad no encuentra referencia expresa en la Constitución Española, se desprende de la doctrina y la jurisprudencia que deriva o es “consagrado virtualmente” en el artículo 106.1 del texto constitucional. Aquí se enuncia que “*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifica*”. En concreto, se identifica el principio de proporcionalidad en la expresión “*a los fines que la justifican*”<sup>1599</sup>.

Entiende LÓPEZ GONZÁLEZ que el principio de proporcionalidad deriva del principio de legalidad<sup>1600</sup>. En este sentido el autor pone de manifiesto que “*el principio de proporcionalidad representa, en consecuencia, un límite sustancial a la actividad de la Administración, en cuanto que su inobservancia comporta una quiebra importante del principio de legalidad*”<sup>1601</sup>.

El principio de proporcionalidad ha cobrado especial relevancia en el ordenamiento jurídico-administrativo en los últimos años<sup>1602</sup> y adquiere especial importancia tras la aprobación de la Ley 40/2015. Aquí el principio de proporcionalidad queda expresamente enunciado en el artículo 4.1. De esta forma la Ley 40/2015 establece que “*las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias*”.

---

<sup>1599</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad... op. cit.*, pp. 90 y ss. y CARLÓN RUIZ, M., “El principio de proporcionalidad”, *op. cit.* p.216.

<sup>1600</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad... loc. cit.*

<sup>1601</sup> *Ibid.* p. 111.

<sup>1602</sup> Respecto a la formulación del principio de proporcionalidad en el ordenamiento jurídico-administrativo previo a la aprobación de la Ley 40/2015 véase CARLÓN RUIZ, M., “El principio de proporcionalidad”, *op. cit.*, pp.218-223.

De acuerdo con lo expuesto por CARLÓN RUIZ el principio de proporcionalidad engloba tres subprincipios<sup>1603</sup>:

- El principio de idoneidad o utilidad, a fin de que se comprueben si las medidas empleadas o los medios utilizados son aptos para la consecución del fin público que se persigue.
- El principio de necesidad o adecuación, no solo que las medidas puestas en marcha sean aptas, sino que además serán las menos incisivas (dentro de las distintas medidas existentes) sobre la esfera privada.
- El principio de proporcionalidad en sentido estricto, es decir la ponderación entre el fin público y las medidas empleadas.

Por tanto, a través del principio de proporcionalidad se deberá controlar que las medidas o instrumentos empleado en los procesos de control e intervención de las entidades de crédito son aptas y necesarias y que se adecuen al fin perseguido, así como al interés general. Es decir, que no sea desproporcionada la medida con el fin.

En este sentido, LÓPEZ GONZÁLEZ pone de manifiesto que *“los principios de libertad de empresa y de libre competencia obligan al sector público, a la Administración, a justificar razonadamente los motivos y el alcance de las limitaciones e intervenciones que se reserve; no cabe seguir utilizando por parte de la Administración un concepto expansivo y abstracto del interés general, para respaldar el mantenimiento de técnicas de intervención. La libertad es la regla, la intervención la excepción; por ello el equilibrio y la armonía entre el principio de libertad y las exigencias del interés general puede ser restablecido en base al Principio de proporcionalidad de las intervenciones administrativas en la actividad económica”*<sup>1604</sup>.

Por último, un corolario necesario del entendimiento del principio de proporcionalidad y de sus distintas manifestaciones, en el sentido arriba apuntado, apunta necesariamente al principio de razonabilidad, entendido en estos contextos de prevención del riesgo, como el que nos hallamos, como

---

<sup>1603</sup> *Ibid.* pp. 207-208.

<sup>1604</sup> LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad... op. cit. p. 147.*

principio de prudencia o de precaución<sup>1605</sup>. Sólo conectando el principio de proporcionalidad con ese parámetro -y corolario- de la razonabilidad cobra sentido pleno el control de proporcionalidad como justificación objetiva y razonable de la actuación administrativa.

---

<sup>1605</sup> ESTEVE PARDO, J., "El principio de precaución. El derecho ante la incerteza científica", *Revista jurídica de Cataluña*, vol. 102, nº3, 2003, pp. 689 y ss.



## **CONCLUSIONES**

Del análisis de la respuesta jurídica articulada en el marco de la Unión Europea y de nuestro país diez años después del estallido de la crisis financiera internacional, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

### **PRIMERA.**

La actividad bancaria, dentro del sistema financiero, tiene una especial relevancia para el funcionamiento de la economía. Dadas las particularidades que presenta el sector bancario, ha sido necesario dotar a los poderes públicos de una serie de potestades a fin de velar por el buen funcionamiento de las entidades de crédito de modo que permitan evitar y corregir los riesgos que conlleva para el conjunto de la economía cualquier situación de crisis o insolvencia en una de dichas entidades y los potenciales efectos de contagio que de ello pueden derivar. Nos encontramos ante un sector fuertemente regulado, supervisado e intervenido debido a que la actividad que llevan a cabo los bancos guarda una especial relación con la estabilidad del sistema financiero y con el interés general por el que deben velar los poderes públicos.

Si bien es cierto que la Constitución Española reconoce en su artículo 38 la libertad de empresa, la posibilidad de que los poderes públicos puedan intervenir en una actividad privada como es la actividad bancaria encuentra su fundamento en el artículo 128.2 *in fine* de nuestra Constitución, donde se reconoce que los poderes públicos podrán acordar la intervención de empresas para el caso de que el interés general así lo exija.

Aun cuando dicha intervención deberá adecuarse al sector concreto de que se trate, al encontrarnos en un sector de actividad que reviste de especial relevancia y su buen funcionamiento irá íntimamente ligado al interés general y al desarrollo y estabilidad económica de un país, en la actualidad es uno de los sectores más fuertemente intervenidos dado su carácter basilar para el funcionamiento del conjunto del sistema económico y, por ende, del interés general.

### **SEGUNDA.**

La regulación bancaria y la intervención en este sector no es algo de nuestros días. Por las razones antedichas, desde hace muchos años viene siendo un sector especialmente regulado, supervisado e intervenido por parte de los poderes públicos dado que es la principal potencia de movimientos de capital desde tiempos remotos.

No obstante, debemos afirmar que no siempre ha habido el mismo grado de intervención respecto a las entidades de crédito. En nuestro país hemos tenido épocas en las que los poderes públicos han intervenido más sobre el sector crediticio que en otras, ello debido a distintos factores que han quedado estudiados en esta obra.

Durante los últimos siglos se ha ido avanzando de una regulación dispersa del sector a una regulación más general que cada vez presta más atención a la regulación referida a la vigilancia o supervisión de las entidades con el fin de prevenir una situación de crisis en las mismas. Para este fin fue capital la configuración a partir del siglo XVIII de la figura de un Banco Central -hasta llegar a la constitución del Banco de España como lo conocemos hoy día- al cual se le fue dotando de diversas facultades; no sólo capacidad emisora sino también de control sobre el sector. Es decir, la creciente institucionalización del Banco Central lo fue convirtiendo, desde sus inicios hasta hoy, en un instrumento de control del sector a través, principalmente, de la supervisión de los operadores del mismo.

### **TERCERA.**

Parece claro que la regulación bancaria es cambiante y surge, como se puede deducir del estudio de la legislación en perspectiva histórica que hemos analizado, para dar respuesta a una situación de crisis en la que se hace necesario tomar medidas con el fin de salvaguardar la estabilidad económica del país.

No obstante, en los últimos años el panorama ha cambiado y no sólo se ha centrado la atención a la vigilancia o supervisión de las entidades de crédito. Se han ido desarrollando diversos instrumentos a fin de permitir la intervención de los operadores bancarios de una forma más incisiva para el caso de que estos

se encuentren en un estado de insolvencia o fuera previsible que pudieran encontrarse en un futuro próximo en un estado de dificultad tal que hubiera que tomar medidas más intervencionistas por parte de los poderes públicos. Es decir, aun cuando hemos visto que la intervención de los poderes públicos en el sector bancario siempre ha estado presente de alguna u otra forma, no se había contemplado en épocas anteriores la necesidad de una legislación mediante la cual se regularan las técnicas o instrumentos para llevar a cabo la reestructuración, recuperación o la resolución de entidades de crédito.

#### **CUARTA.**

La crisis que tuvo lugar a partir de 2007 puede ser calificada como la crisis más grave de las últimas décadas, caracterizada por su carácter sistémico. Esta crisis se ha presentado a todos los niveles, tanto a nivel internacional como a nivel europeo y estatal poniendo de manifiesto el efecto expansivo de estas situaciones en economías tan interconectadas a escala global.

Las causas de la crisis internacional podemos enmarcarla bajo diversos factores: el exceso de liquidez producido durante los años de crecimiento, la facilidad de concesión de créditos y el crecimiento del endeudamiento a través de hipotecas *subprime*, destacando la creación de productos más sofisticados que escapan de la supervisión (en concreto en Estados Unidos), por lo que se mantenían fuera del alcance de la supervisión de las autoridades importantes cantidades de dinero, políticas monetarias laxas y falta de regulación y de supervisión por parte de las autoridades de control. Es un lugar común establecer la caída de Lehman Brothers como el detonante final para que se produjera efectivamente el desencadenante de la crisis financiera sistémica y se empezaran a producir los efectos tan dañinos que ha tenido en los distintos subsistemas financieros, no solo en el estadounidense.

Respecto al sector financiero europeo, cabe concluir que, promovido por los efectos de la crisis a nivel internacional, que se hizo patente también a nivel europeo, el principal elemento diferenciador del deterioro fue el aumento de la deuda soberana y el fraccionamiento y diversidad de operadores del sistema financiero, sujetos además a un modelo de control igualmente fraccionado y poco

cohesionado a nivel europeo. A partir del año 2012, en un momento coincidente con la intervención europea del sistema financiero español, desde la Unión se comenzó a avanzar en creación de una Unión Bancaria, con el fin de que se aplicaran de forma homogénea las medidas pertinentes para salvar a las entidades o resolverlas de forma ordenada. De este modo, podemos afirmar que, tras la aparición de la crisis en el plano europeo, se ponía de manifiesto la falta de armonización existente en Europa de elementos para llevar a cabo el manejo de la situación de crisis de forma que se pudieran dar soluciones efectivas y armonizadas a las entidades en quiebra. Pues en un inicio, cada Estado miembro ideó la aplicación de diferentes herramientas con la finalidad de salvar sus propias entidades, lo cual produjo una situación de incertidumbre y de desconfianza en el sistema. A tal efecto, muchas de las entidades en crisis tuvieron que ser rescatadas por medio de ayudas públicas y del recurso al endeudamiento del Estado, lo cual agravaba la situación de la deuda soberana de los Estados. De este modo, se puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una modificación en los mecanismos de supervisión y resolución a nivel europeo, que dio lugar a diversas reformas que han sido estudiadas en el presente trabajo.

Por último, a nivel nacional, queda claro que el estallido de la burbuja inmobiliaria fue el detonante de la crisis en nuestro país, unido a las desestabilizaciones a nivel internacional y europeo a las que acabamos de hacer referencia. De este modo, podemos afirmar que, los hogares españoles aumentaron su deuda a través de los créditos que se concedían de una manera muy fácil por las entidades de crédito, las cuales, cuando el precio de la vivienda bajó y comenzó a darse una alta tasa de morosidad por parte de las familias o empresas que habían adquirido dichos créditos, empezaron a presentar graves dificultades para su propia pervivencia. A ello se le suma que, al caer los precios de las viviendas, estos activos no sirven para garantizar el pago. De este modo, en España se llevaron a cabo una serie de revisiones y reformas en la regulación con el fin de hacer frente a la situación acontecida.

## **QUINTA.**

Aun cuando el detonante de la crisis tuvo componentes diferentes a nivel internacional, europeo y nacional, a nuestro parecer todas tienen algo en común que es necesario destacar y que ha sido en gran medida el origen de este trabajo de investigación. El marco regulatorio con el que se contaba al inicio de la crisis era insuficiente para hacer frente a las dificultades que como consecuencia de la misma se ha encontrado en el sector financiero y concretamente en el sector bancario, poniéndose de relieve la necesidad de armonizar los mecanismos de respuesta a escala supranacional.

Las diferentes respuestas dadas por distintas instancias –a nivel internacional, europeo y nacional– dejan muestra de que las primeras medidas tomadas fueron con carácter de urgencia, lo cual no acabó con el problema, sino más bien creó unos mecanismos dispersos y heterogéneos de solución que pusieron de manifiesto la necesidad de crear un sistema más fuerte. Es por ello que, hubo que llevar a cabo grandes esfuerzos para coordinar y armonizar la regulación de este sector, a fin de contar con unos mecanismos homogéneos para la intervención de entidades de crédito. Como resultado de ello se ha llevado a cabo una remodelación de la regulación bancaria como de las instituciones competentes para hacer frente a la crisis bancaria en la que el peso de lo público ha aumentado significativamente, poniendo de relieve una “administrativización” del régimen jurídico de las situaciones de insolvencia, recuperación y liquidación o resolución de entidades financieras.

## **SEXTA.**

En el ámbito europeo la crisis puso de manifiesto las deficiencias regulatorias y estructurales existentes para hacer frente a la situación. Dada la interconexión existente entre las diversas entidades y el riesgo de contagio que existe entre unas y otras en el marco europeo, desde la Unión Europea se tuvieron que tomar medidas para avanzar a una Unión más integrada y superar la fragmentación existente. Por un lado, la armonización del modelo de previsión y cobertura del riesgo. De otro lado, el diseño de una arquitectura de supervisión y resolución verdaderamente europea, dado que su inexistencia suponía una amenaza para el propio mantenimiento del proyecto europeo.

De este modo para hacer frente a la grave situación que atravesaba el sector bancario de diversos Estados miembros y debido a la creciente interconexión entre los mismos, la Unión Europea creó la Unión Bancaria.

El primer paso para llevar a cabo una efectiva recuperación de las mismas era implantar mecanismos e instituciones supranacionales en las que se asegurara que las decisiones de un Estado no afectaría al resto de los Estados integrantes de la Unión.

Se puso en marcha a partir del año 2012 un proceso en el que se ha venido impulsando la armonización de la regulación, la supervisión y la reestructuración y resolución de entidades bancarias, a fin de reducir la fragmentación existente en el seno de la Unión y minimizar sus perniciosos efectos. Es preciso afirmar que dicha solución no fue tomada inmediatamente después del surgimiento de la crisis en Europa, más bien fue una medida tomada tras observar los grandes perjuicios que estaba teniendo para la economía de los Estados miembros la crisis bancaria. Es de recordar que durante los años anteriores la mayoría de países estaban resolviendo la situación de las entidades de crédito mediante ayudas públicas que recaían directamente sobre los contribuyentes y afectaban a la economía del país y a la estabilidad financiera. Ello intensificaba el círculo vicioso entre el riesgo bancario y el riesgo soberano, siendo estos dos elementos detonantes principales de la crisis en Europa.

## **SÉPTIMA.**

Europa ha ido avanzando en los últimos años en cuatro direcciones: creación de un código normativo único; Mecanismo Único de Supervisión; Mecanismo Único de Resolución; y Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Por una parte, se ha ido creando un código normativo único a fin de establecer una política y normativa uniforme, fundamental para dar impulso a la Unión Bancaria.

Por otra parte, se crea el Mecanismo Único de Supervisión. Este mecanismo es el primer pilar de la Unión Bancaria. Se encarga supervisar de forma integrada a las entidades que se integran dentro de la zona euro, así como

aquellos Estados que quieran adherirse al mismo. Su objetivo es garantizar la seguridad y solidez del sistema bancario; reforzar la integración y la estabilidad financiera y lograr una supervisión homogénea de las entidades de crédito sobre las que tienen competencias.

También se crea el Mecanismo Único de Resolución, institución fundamental para complementar al Mecanismo Único de Supervisión, sin el cual, éste quedaría cojo. Es el mecanismo encargado de gestionar de forma armonizada y coordinada las crisis o dificultades que puedan presentar las entidades de crédito de la eurozona que no sean viables. Entre sus objetivos principales encontramos el de evitar que se produzcan contagio entre entidades; la aplicación de medidas y toma de decisiones de manera centralizada y homogénea; la disminución de las cargas y costes de la resolución sobre el dinero público; y romper con la fragmentación del mercado interior.

Se avanza en la actualidad, aunque de forma más lenta que en los dos instrumentos anteriores, hacia un nuevo sistema de garantía de depósitos a fin de dotar de garantías al sistema, así como dotarlo de una mayor confianza y seguridad de cara a la protección de los depositantes.

La evolución hacia una verdadera Unión Bancaria conlleva el establecimiento de un marco común en todos los Estados miembros de la zona euro, así como en los que quiera adherirse a los mecanismos creados. En los Mecanismos ya puestos en marcha se produce una integración entre las autoridades nacionales encargadas de la supervisión o la resolución en los Estados integrados en la Unión Bancaria y autoridades europeas ya existentes –como el caso del Banco Central Europeo en el Mecanismo Único de Supervisión–, o de nueva creación –como por ejemplo la Junta Única de Resolución en el Mecanismo Único de Resolución–. Ello conlleva una verdadera cesión de soberanía por parte de instituciones como el Banco de España o el FROB en favor de instituciones europeas.

Se traza por tanto en la Unión Europea un sistema novedoso a la vez que complejo, en el que se articula la actuación conjunta de autoridades nacionales y europeas, teniendo que cooperar estrechamente a fin de que los instrumentos

puestos en marcha funcionen correctamente y logren prevenir futuras crisis y superar las dificultades que puedan presentarse en el sector bancario. De este modo, las autoridades nacionales competentes en la supervisión y los procedimientos de recuperación y resolución de las entidades bancarias quedan integradas en los Mecanismos europeos de gestión de crisis bancarias. No obstante, las mismas tienen competencias directas tanto de supervisión como de recuperación y resolución de entidades de crédito respecto a las entidades menos significativas.

De esta forma, se otorga, tanto a autoridades a nivel europeo como nacional, una amplia gama de facultades y potestades administrativas a fin de que ejerzan sus funciones, pudiendo incluso llegar a intervenir la entidad en cuestión.

#### **OCTAVA.**

Los mecanismos de gestión de crisis fueron regulados en nuestro país en un momento previo a que se hiciera en la Unión Europea. Contábamos a partir de 2012 con una Ley de reestructuración y resolución bancaria.

Así, en 2014 se aprobó en Europa la Directiva 2014/59/UE a fin de que en los distintos Estados miembros se armonizaran las reglas de gestión de crisis bancarias, que fue traspuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 11/2015. Ello supuso algunas modificaciones importantes en el régimen establecido con anterioridad.

Se distinguen tres fases dentro del procedimiento de recuperación y resolución bancaria: una fase preventiva propiamente dicha, una fase de actuación temprana sobre entidades que presenten deficiencias y puedan volver a un estado de normalidad por sus propios medios y una fase de resolución cuando las entidades sean inviables o sea previsible que puedan llegar a serlo.

Con la fase preventiva se pretende que las entidades cuenten con una serie de planes – de recuperación y resolución – a fin de que estén preparadas frente a cualquier situación de crisis que pudiera darse en las mismas. Es un trabajo anticipatorio tanto por parte de las autoridades competentes como de las

propias entidades con el objetivo de prevenir las crisis y preparar la gestión de las dificultades que pudiera presentar una entidad. Con ello se pretende acabar con los obstáculos que pudieran presentarse de cara a una posible resolución, a fin de garantizar que llegado este momento se pueda garantizar el procedimiento sin poner en riesgo la estabilidad financiera. Asimismo, estas medidas preventivas tienen como objetivo que las propias entidades lleven a cabo una reflexión continuada sobre su resolubilidad y se esfuercen para que tanto su estructura como su funcionamiento sean adecuados para que en el caso de que hubiera que resolverla no hubiera impedimentos.

Por otra parte, la actuación temprana también tiene una finalidad preventiva. En esta fase se pretende hacer frente a un incumplimiento o posible incumplimiento por parte de una entidad de crédito –cuando exista un deterioro rápido y suficientemente grave de su situación financiera– de la normativa de solvencia, disciplina y ordenación. La actuación temprana podrá ponerse en marcha cuando una entidad se encuentre en un momento de dificultad, pero aún puedan tomarse medidas para que retornen al cumplimiento de los requerimientos de la norma prudencial y así normalizar su situación. Es decir, como indicamos, tiene una finalidad preventiva, trata de evitar que la situación de la entidad derive en un estado de inviabilidad para la que sea necesaria su resolución.

Por último, en relación a la fase de resolución propiamente dicha, la normativa establece una serie de mecanismos a fin de resolver una entidad que se encuentre o sea previsible que vaya a encontrarse en una situación de inviabilidad tal que sea necesaria su resolución a través de este procedimiento de carácter administrativo. Con este procedimiento especial se pretende mantener las funciones esenciales de la entidad, proteger el dinero público y proteger a los depositantes.

## **NOVENA.**

Para las distintas fases se establecen una amplia gama de herramientas y mecanismos, tanto para la preparación previa de la resolución, como para la situación en que la entidad presente dificultades o pueda presentarlas en un

futuro, ya sean superables por sus propios medios o devenga inviable y haya que resolverla. Para ello, se dota a las autoridades competentes de un conjunto de facultades y potestades de naturaleza jurídico-administrativa.

El principio de anticipación y prevención del riesgo que preside este régimen jurídico explica que se dote a las autoridades de potestad de intervención incluso antes de que la entidad sea inviable. Asimismo, cabe destacar el presupuesto de hecho tan abierto que se establece en las normas para ejercer dichas potestades, lo que permite poner en marcha los mecanismos de intervención cuando las situaciones reguladas para cada fase se estén produciendo; y también intervenir a las entidades –de forma temprana o para resolverlas– cuando sea previsible que las circunstancias recogidas en los preceptos puedan darse en un futuro próximo.

Es por ello que ha de ponerse especial cuidado y atención en que los poderes públicos ejerzan sus funciones velando por el interés general y que las potestades discrecionales que les otorga el ordenamiento jurídico para intervenir a las entidades de crédito queden sometidas en todo caso al principio de proporcionalidad. De hecho, el juego de éste y otros principios como el de adecuación o idoneidad, menor onerosidad, no discriminación y necesidad de motivación, son los verdaderos contrapesos de un modelo de intervención preventiva tan reforzado e incisivo.

#### **DÉCIMA.**

Además de las potestades conferidas a las autoridades competentes en aras de hacer frente a la situación de crisis que puedan presentar las entidades de crédito, para garantizar que éstas cumplen con las medidas y obligaciones impuestas en los procedimientos de recuperación y resolución de entidades bancarias por parte de los poderes públicos, se establece en las normas un régimen sancionador específico.

En efecto, tanto las autoridades a nivel europeo como nacional cuentan con potestad sancionadora a fin de velar porque las entidades cumplan con sus decisiones. Se establecen así distintos tipos de infracciones y sanciones,

clasificadas entre muy graves, graves y leves, como medida de carácter represivo.

### **UNDÉCIMA.**

Debido a la amplia gama de potestades atribuidas a las autoridades europeas y nacionales en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito, las normas han tenido que establecer un sistema de control a la actuación administrativa de las mismas.

Para ello se establecen una serie de mecanismos de control tanto judiciales como extrajudiciales, a fin de garantizar que los afectados puedan hacer valer sus derechos frente a las potestades exorbitantes con las que cuentan, especialmente, las autoridades de resolución propiamente dichas.

Se asegura el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a los afectados en los procedimientos de recuperación y resolución de crédito. Esto se establece a dos niveles: por un lado, a nivel europeo y por otro a nivel nacional. No obstante, creemos que aún hay que afinar el sistema del control judicial en este sentido. Ello es debido a que, tras la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución, son varias las autoridades que intervienen en los procedimientos de resolución de las entidades de crédito con importancia significativa. Cada uno de estos organismos públicos tendrá sus funciones y tomará decisiones durante las distintas etapas del procedimiento. Como se puede deducir del análisis realizado en esta obra, se trata de un procedimiento complejo, a distintos niveles.

Por otro lado, se realiza un control por parte de distintas instituciones tanto a nivel europeo como nacional, a quien las autoridades competentes en materia de recuperación y resolución deberán rendir cuentas.

Asimismo, son notables las carencias y deficiencias del control en vía administrativa, por lo que debe avanzarse hacia un procedimiento en vía administrativa que dote de mayores garantías al particular y mediante el cual se controlen de forma efectiva y especializada las exorbitantes potestades con las que cuentan las autoridades de resolución.

Por último, es preciso destacar la especial relevancia que cobran los principios generales del Derecho como mecanismos de orientación y control de la discrecionalidad administrativa frente a las exorbitantes potestades atribuidas a los poderes públicos en relación a la reestructuración y resolución de entidades de crédito.

#### **DUODÉCIMA-**

Concluimos la obra afirmando que, a pesar de los grandes avances que se han producido desde el inicio de la crisis hasta ahora a fin de establecer un régimen de supervisión y de intervención sobre las entidades de crédito común y armonizado, aún queda mucho por hacer, dado que no nos encontramos todavía con un sistema completamente integrado, que por lo demás contempla un marco temporal de implantación progresivo que está muy lejos de considerarse plenamente definido.

Como se ha podido ver a lo largo del trabajo, aun cuando con el establecimiento de la Unión Bancaria se pretende crear un sistema completamente integrado, aún existe un complejo entramado normativo y procedimental a dos niveles, lo cual deberá superarse si realmente se quiere crear una verdadera Unión Bancaria. La base del modelo actual distingue entre entidades significativas y menos significativas, que dan como resultado la asignación de funciones a dos niveles –europeo y nacional– y que en la práctica tiene gran relevancia y da lugar a un sistema bastante complejo.

Además, la doctrina es máxime en señalar la necesidad de establecer más medidas de control y garantías para los afectados por los procedimientos de recuperación y resolución de las entidades de crédito, debido a que las potestades discrecionales y exorbitantes otorgadas a los poderes públicos competentes en esta materia deben contar con un régimen de control más equilibrado, por lo que habrá que estar muy atentos a los pasos que se den en los próximos años en esta materia. Aunque en este reto comprometa la dogmática propia de disciplinas jurídicas muy dispares, como el Derecho mercantil o el administrativo, nos parece evidente que el desarrollo de mecanismos de garantías y de corrección de las desviaciones de un modelo tan

ajustado en potestades discrecionales es un reto para la última de las disciplinas citadas.



## BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL, M., ALONSO GISPERT, T., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y GOLECKI, W.A., “Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud”, *Documento de Trabajo BBVA Research*, nº14/32, Madrid, noviembre, 2014.
- ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S. y PARDO, J.C., “El Mecanismo Único de Resolución en el contexto de la Unión Bancaria”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), *Anuario del Euro 2014*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2014.
- ABASCAL, M., FERNÁNDEZ DE LIS, S., GÓMEZ, R. y PARDO, J.C., “Avances en el marco de resolución europeo”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ ANDÉS, F. (Dir.), *Anuario del Euro 2015*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2015.
- AGUADO I CUDOLA, V., *La presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 2014.
- ALONSO LEDESMA, C., “La resolución de entidades de crédito”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- ÁLVAREZ, J.A., “La banca española ante la actual crisis financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº15, 2008.
- ANES ÁLVAREZ, R., “El Banco de España, la deuda pública y la política monetaria entre 1874 y 1918”, en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX), Vol. I: España y México*, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994.
- ARAGÓN TARDÓN, S., “El sistema europeo de supervisión financiera: revisión y propuestas de futuro”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un*

*sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

ARENILLAS LORENTE, C., “Preservar la estabilidad financiera: la crisis subprime y la supervisión financiera”, *Intervención en las Jornadas de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*, junio, 2008.

ARGÜELLE ÁLVAREZ, J., “El proceso de concentración de la Banca española entre 1977 y 1996”, *Política y Sociedad*, nº29, Madrid, 1998.

ARIAS, X.C. “La crisis de 2008 y la naturaleza de la política económica”, *Documentos de Trabajo*, nº04/09, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad Alcalá de Henares, 2009.

ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de derecho público económico: (modelo de estado, gestión pública, regulación económica)*, Comares, Madrid, 2004.

- *La necesaria reforma de la Ley de Cajas de Ahorro*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2010.
- *Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias. Un análisis de las instituciones financieras y de la regulación que viene*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA J. M., “Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº9, Madrid, 2000.

ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Tomo V, Madrid, 1852.

ASMUSSEN, J., “Hacia una Unión Bancaria”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (ejemplar dedicado a: Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero de la UE)*, nº874, septiembre-octubre, 2013.

- AYUSO, J. y DEL RÍO, A., “Resolución de activos bancarios a través de bancos malos”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº23, 2012.
- BARRIOS PÉREZ, V., “¿Son los bancos empresas especiales a los efectos de su regulación?”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº2801, 2014.
- BACIGALUPO SAGESSE, M., *La discrecionalidad administrativa: (estructura, normativa jurídica, control y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- BASSOLS COMA, M. *Constitución y sistema económico*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 1988.
- BERGES, A., ONTIVEROS, E. y VALERO, F.J., “La Unión Bancaria: avances e incertidumbres para el año 2014”, *Documento de Trabajo Opex nº75/2014*, Fundación Alternativa, Madrid, 2014.
- BERMEJO GARCÍA, R., “La crisis financiera internacional y los procesos de integración”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y CANO LINARES, M.A. (Dir.), *Los procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, Aranzadi, Navarra, 2012.
- BERMEJO GARCÍA, R. y GARCIANDÍA, R. “El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº17, 2009.
- BERMEJO VERA, J., “Inspección y régimen sancionador del sistema financiero en España”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- BERNANKE, B.S., *The Great Moderation*, Comentarios del presidente de la Reserva Federal en el encuentro de Eastern Economic Association, Washington DC, febrero, 2004.

- BEZNO, A., “Construir una Unión Bancaria”, *Papeles de Economía Española*, nº137, 2013.
- BOBES SÁNCHEZ, M.J., “El Fondo de Garantía de Depósito”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J. M. (Dir.), *Derecho de la regulación económica, Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013.
- BRESCIA MORRA, C. “From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The role of the ECB and the EBA”, *Working paper 2/2014*, LUISS Guido Carli, School of European Political Economy, 2014.
- BUENO ARMIJO, A., “La potestad sancionadora del Banco Central Europeo y el respeto al principio de legalidad sancionadora”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.
- CALVO GONZÁLEZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, T., “El Banco Central Europeo ante la crisis. ¿Otra política habría sido posible?”, *Revista Universitaria Europea*, nº19, diciembre, 2013.
- CANDELARIO MACÍAS, M. I., “Procedimientos para concursales: ¿regulación administrativa o judicial de los concursos?”, *Revista de Estudios Jurídicos UNESP*, nº20, 2010.
- CAPELLA, M. y GASCÓN, A.M., *Los Cinco gremios mayores de Madrid: estudio histórico-crítico*, Madrid, 1957.
- CARANDE, R., *Carlos V y sus banqueros*, Crítica, 1987.
- CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., “La aplicación del Memorando de Entendimiento para la banca española”, *Cuadernos de Información Económica*, nº229, 2012.
- CARLÓN RUIZ, M., “El principio de proporcionalidad”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010.

CARRASCOSA MORALES, A., “El riesgo soberano y la nueva regulación financiera”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

- “Elementos básicos en el diseño del “Banco Malo” en España”, en MARTÍNEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº51, 2013.

CARRASCOSA MORALES, A. y DELGADO ALFARO, M.; “El bail-in en la reestructuración bancaria en España”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (ejemplar dedicado a: Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero de la UE)*, nº874, 2013.

- “Crisis bancarias: de la resolución a la resolubilidad”, *Conectando con el cambio de modelo de negocio*, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), Madrid, 2014.
- “Nuevo marco de resolución bancaria en la UE”, en MARTINEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2015)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº54, 2015.

CARRILLO DONAIRE, J.A., “Una última amenaza al estado de derecho: la normalización del estado de excepción en la intervención de las entidades de crédito”, *El Cronista Social y Democrático de Derecho*, nº32, noviembre, 2012.

- “Intervención de entidades de crédito en crisis: alcance y límites”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M. (Dir.), *Derecho de la regulación económica, Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013.
- “El nuevo paradigma jurídico de la intervención pública sobre la banca”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº137, 2015.

- CASADO, J.C., CAMPOY, J.A. y CHULIÁ, C., “La regulación financiera española desde la adhesión a la Unión Europea”, *Documento de Trabajo nº9510*, Servicio de Estudios-Banco de España, 1995.
- CASARES MARCOS, A., *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora*, Bosh, Barcelona, 2008
- CASTAÑEDA, L., *El Banco de España (1874-1900). La red de sucursales y los nuevos servicios financieros*, Estudios de Historia Económica, nº41, Servicio de Estudios-Banco de España, 2001.
- CASTILLO DE LA TORRE, F., “La Comisión Europea y los cambios en el poder legislativo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº50, 2015.
- CASTRO BALAGUER, R., “La banca francesa en la España del siglo XX”, *Estudios de Historia Económica*, nº61, Banco de España, 2012.
- CHOZAS VINUESA, G., “El Mecanismo Único de Resolución”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVIII, nº52, enero, 2016.
- COELLO DE PORTUGAL, J. M., “Ordenación bancaria y soberanía”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.
- COLINO MEDIAVILLA, J.L., “La confusa regulación de la incidencia de la actuación temprana en los órganos sociales de un banco”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº147, 2017.
- COLINO MEDIAVILLA, J. L. y FREIRE COSTAS, R. M., “La actuación temprana: relaciones sistemáticas y dificultades interpretativas”, en COLINO MEDIAVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorro y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014.

- “La actuación temprana. (Primeras reflexiones sobre el anteproyecto de Ley, de 28 de noviembre de 2014, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión)”, *Revista Derecho Bancario y Bursátil*, Año nº34, nº137, 2015.

CONDE VIÑUELAS V., “El régimen jurídico de las Sociedades de Gestión de Activos (Ley 9/2012 y Real Decreto 1559/2012)”, *Diario La Ley*, nº7980, La Ley, 2012.

CONLLEDO LANTERO, F., “El marco comunitario para la recuperación y resolución de entidades de crédito”, *Revista de Derecho de la Unión Europea, (ejemplar dedicado a: La crisis del sistema económico-financiero. La ciudadanía europea: un análisis crítico. Secesión de territorios en la UE)*, nº27-28, 2014-2015.

CONSTANCIO, V., “Banking Union: Meaning and implications for the future of banking”, *The Spanish Review of Financial Economics*, nº13, 2015.

CORTINA GARCÍA, A., “Hacia una Unión Bancaria”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013.

COSTAS, A., “Algo más que una crisis financiera y económica, una crisis ética”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010.

CUERVO, A., *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, Ariel, Barcelona, 1988.

DARNACULLETA I GARDELLA, M.M., *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 2002

- “La recepción y desarrollo de los conceptos y fórmulas de la regulación. El debate de la República Federal Alemana”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009.

- “La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009.
- “Las respuestas de la Unión Europea a la crisis financiera global. Especial referencia a la nueva arquitectura europea de regulación y supervisión de los mercados financieros”, Deloitte en colaboración con CISS, marzo, 2012.
- “Los instrumentos normativos de regulación bancaria en el sistema de fuentes del Derecho”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.

DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., “Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera”, *Revista de Administración Pública*, nº183, 2010.

DARNACULLETA I GARDELLA, M.M. y LEÑERO BOHORQUEZ, R., “Crisis financiera y crisis democrática: la regulación financiera internacional mediante las redes de supervisores”, en PERDICES HUERTOS, A.B., RECALDEL CASTELLS, J.A. y TIRADO, I., (Coord.), *Crisis y reforma del sistema financiero*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2015.

DE CODES ELORRIAGA, E., “Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº19, 2010.

DE GREGORIO MERINO, A., “Reflexiones preliminares sobre la Unión Bancaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº33, 2014.

DE LA TORRE, I., “La crisis bancaria irlandesa”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

- DELGADO ALFARO, M., “La Directiva Europea de Recuperación y Resolución de Entidades Bancarias”, en MARTINEZ-PARDO R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº51, 2013.
- DESDENTADO DAROCA, E., *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*, Civitas, Madrid, 1997
- DÍEZ FUENTES, J., “La reforma bancaria de 1981”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XI, nº37, 1982.
- DOMÍNGUEZ GABIÑA, I., *Mediterráneo descapotable (Viaje ridículo por aquel país tan feliz)*, Libros del K.O., 2015.
- DOMÍNGUEZ NAFRÍA, J.C., *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Dykinson, Madrid, 2018.
- ESCOLANO, R., “La arquitectura financiera europea: del Tratado de Maastricht a la realidad actual”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.
- ESTELLA, A., “¿Hacia una unión bancaria europea? El Mecanismo Único de Supervisión (MUS)”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº33, 2014.
- “Una cuestión de confianza: el marco europeo de supervisión y regulación financiera”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, nº1, 2018.
- ESTEVE PARDO, J., “De la policía administrativa a la gestión de riesgos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº119, 2003.
- “El principio de precaución. El derecho ante la incerteza científica”, *Revista jurídica de Cataluña*, vol. 102, nº3, 2003, pp. 689 y ss.

- “La regulación de la economía desde el Estado garante”, *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales. Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2007.
- *Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, 1999.
- *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009
- “El encuadre de la regulación de la economía en el Derecho Público”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J. (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009.
- “Origen, principios y técnicas de la regulación de sectores económicos de interés general”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.
- *Lecciones de Derecho administrativo*, 5ª edición, Marcial Pons, 2015.

ESTRADA, A., JIMENO, J.F. y MALO DE MOLINA, J.L., “La economía española en la UEM: los diez primeros años”, *Documentos Ocasionales*, nº0901, Banco de España, 2009.

FAUS MOMPART, E.M., *Regulación y desregulación. Notas para la historia de la banca Española*, Ediciones Península, Barcelona, 2001.

FERGUSON, N., *El triunfo del dinero: cómo las finanzas mueven el mundo*, Debate, 2011.

FERNÁNDEZ DE LIS, S., “La Unión Bancaria: una cuestión de supervivencia para el euro”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013.

FERNÁNDEZ DE LIS, S. y JIMÉNEZ GONZÁLEZ-ANLEO, M., “El riesgo soberano en la zona euro: una problemática particular”, en FERNÁNDEZ

MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., “Resumen ejecutivo”, en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F., (Dir.), *La arquitectura institucional de la refundación del Euro*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº49, 2013.

- “Últimos avances en el Proceso de Unión Bancaria Europea: Obstáculos y condicionantes”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013.

FERNÁNDEZ NIETO, J., *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*, Dykinson, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos de las crisis bancarias”, en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias: (respuesta del ordenamiento jurídico)*, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1988.

- “Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989.
- “Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Coords.), *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. 2, 1993.
- “Reflexiones sobre las autoridades administrativas independientes”, en PÉREZ MORENO, A. y CLAVERO ARÉVALO, F. (Coords.), *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Vol. I, Tomo 1, Madrid, 1994.
- *De la arbitrariedad de la Administración*, Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

- “Las Cajas de Ahorro: el principio del fin”, en CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. y VILLAR ROJAS, F.J. (Coord.), *Derecho administrativo y regulación económica: “Liber amicorum” profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011.
- “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: naturaleza, estructura y régimen jurídico”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- “La asistencia financiera a España desde la perspectiva del Derecho Administrativo”, *Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL*, nº5, 2015.
- “El mecanismo único de supervisión, pieza esencial de la Unión Bancaria Europea: primera aproximación”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

FERNÁNDEZ TORRES, I., “La reestructuración de las entidades de crédito”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.

- “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito a la luz de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Primera aproximación”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil 2015/95*, Universidad Complutense, Madrid, 2015.

FERNANDO PABLO, M.M., “Nuevo marco europeo de supervisión financiera”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

- FIELD, L. y PÉREZ CID, D., “El informe del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE: el informe Larosière”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº16, 2009.
- FLORES DOÑA, M. S., “Libro de reglas únicas del mercado financiero europeo. Single rule book in the european financial market”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil 2012/52*, Universidad Complutense, Madrid, 2012.
- FRANCH I SAGUER, M., *Intervención administrativa sobre bancos y cajas de ahorro*, Civitas, Madrid, 1992.
- FUENTES QUINTANA, E., “De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986)”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, nº826, 2005.
- GALÁN LÓPEZ, C., “El procedimiento de resolución de las entidades financieras: aspectos sustantivos”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- GAMERO CASASO, E., *La intervención de empresas: régimen jurídico-administrativo*, Marcial Pons, 1995.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 14ª edición, Tecnos, Madrid, 2017.
- GARCÍA ALCORTA, J. “El nuevo marco institucional relativo a la supervisión financiera en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº29, 2011.
- “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº34, 2013.
- GARCÍA COTO, D.J. y CALVO MARTÍNEZ, P., “Resumen ejecutivo y bibliografía”, en GARCÍA COTO, D.J. (Dir.), *Desapalancamiento y crecimiento en España. Prioridades y estrategias sectoriales en el camino*

*hacia una economía equilibrada*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº47, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, 15ª edición, Civitas, Madrid, 2017.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Las sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, 4ª edición, Comares, Granada, 2017

GARCÍA LLOVET, E. “Constitución económica y constitución territorial económica”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, nº22, 1997.

GARCÍA MACARRÓN, L.J., “Los sistemas de garantía de depósito como promotores de la estabilidad financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº3, 2002.

GARCÍA PASCUAL, A. y GHEZZI, P., “La crisis griega: un problema fiscal”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

GARCÍA-ÁLVAREZ, G., “La construcción de una Unión Bancaria Europea: La Autoridad Bancaria Europea, la supervisión prudencial del Banco Central Europeo y el futuro Mecanismo Único de Resolución”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria de la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “Aproximación al sistema bancario”, en COSCUELLA MONTANER, L. (Coord.), *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al Prof. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, 2003.

- “Fundamento y características de la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013.

GARCÍA-PELAYO, M., "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", *Obras completas*, Tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

GARCÍA-PITA Y LASTRES. J.L., "El Derecho Bancario: consideraciones generales", *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº3, 1999.

GARICANO, L. y SANTOS, T., "La crisis de la eurozona: el bucle diabólico entre sistema financiero y deuda soberana", en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?*, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

GIMENO FELIÚ, J.M., "Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas", *Revista de Administraciones Públicas*, nº135, 1994.

GÓMEZ DE MIGUEL, J.M., "Ante los bancos en crisis: ¿continuidad o liquidación? o ¿cómo asegurar los intereses públicos?", en ORTEGA FERNÁNDEZ, R. (Coord.), *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº42, 2011.

- "La situación previa: el sistema español de gestión de crisis bancarias", en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, C., "La unión bancaria: avanzando en la integración europea", *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, Working paper 1/2016, 2016.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Bases y ordenación general de la economía", en PÉREZ CALVO, A. (Coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “La intervención temprana de las entidades de crédito”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.

- “Mecanismo Único de Resolución bancaria. Aspectos institucionales”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C., “Aspectos controvertidos del régimen jurídico del FROB”, en COLINO MEDIAVILLA, J.L. y GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorro y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente”, *Cuadernos de Información económica*, nº250, 2016.

GOYAL, R., KOEVA BROOKS, P., PRADHAN, M y TRESSEL, T., “A Banking Union for the Euro Area”, *IMF Staff Discussion, Note 13/01*, 2013.

GUERRERO TREVIJANO, C., “La resolución de entidades financieras en EEUU y España. Especial referencia a la resolución de entidades sistémicas: El Mecanismo Único de Resolución”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: Reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

GUZMÁN ZAPATER, R., “Lecciones de la crisis: la perspectiva del FMI”, *XXXI Jornadas de Estudio. La regulación de los mercados (II): Ordenación bancaria*, Madrid, 2010.

HADJIEMMANUIL, C., “Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations”, *Law Society Economy Working Paper 21/2013*, London School of Economics and Political Science, 2013.

- “Bank Resolution Financing in the Banking Union”, *LSE Law, Society and Economy Working Paper 6/2015*, London School of Economics and Political Science, 2015.

HUERTAS, T.F., “Resolution and contagion”, *LSE Financial Markets Group Paper Series*, Special Paper, nº188, 2010.

- “European Bank Resolution: Making it work!”, *Interim Report Of The CEPS Taks Force on Implementing Financial Sector Resolution*, 2016.

IBAÑEZ SANDOVAL, J.P. y DOMINGO ORTUÑO, B., “La transposición de Basilea III a la legislación europea”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº25, 2013.

IÑARRITU, B., “La nueva Gobernanza Económica de la Unión Europea: propuesta de sistematización de elementos, procedimientos, mecanismos y herramientas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº31, 2016.

JIMÉNEZ, F., “El caso Matesa: un escándalo político en un régimen autoritario”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales, (ejemplar dedicado a: Escándalos políticos en España)*, nº4, 2000.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. *Regulación Bancaria y Crisis Financieras*, Atelier, Barcelona, 2013.

- “La función inspectora en el ámbito financiero”, *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2013.

JORDANO FRADA, J., “La potestad sancionadora de la administración”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2014.

LAGUNA DE PAZ, J.C., “El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria”, *Revista de Administración Pública*, nº194, 2014.

LASTRA, R.M., *International Foundations of International Monetary Stability*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

LARA ORTIZ, M.L., “La expansión actual del contenido de la supervisión prudencial en el marco internacional, en la Unión Bancaria y en la Ley 10/2014, de 26 de junio; Perspectivas de futuro”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

- “Los límites de la tutela judicial efectiva al impugnar las decisiones de la autoridad de resolución bancaria Española”, *Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawa II*, Vol. 60, nº3, 2017.

LEÑERO BOHÓRQUEZ, R., “El Comité de Basilea como poder público global. Implicaciones para el Derecho público”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.

LÓPEZ ESCUDERO, M., “Crisis y reforma del Fondo Monetario Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 59, nº2, 2007.

- “El Derecho internacional ante la crisis económica y financiera global en 2008”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord.), *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales (XXIII Jornadas Ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en La Rioja el 10,11 y 12 de septiembre de 2009)*, Iustel, AEPDIRI, Universidad de la Rioja, 2009.
- “Estabilidad económico-financiera y derecho internacional”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº16, 2012.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, 2016.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a debate*, 2016.

LOZANO CUTANDA, B., “Los recursos administrativos en los ordenamientos supranacionales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a debate*, 2016.

LUCAS MARTÍN, E. P., “Competencias mercantiles del FROB”, en COLINO MEDIAVILLA, J.L. y GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorro y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014.

MALARET I GARCÍA, E., “La aplicación de las previsiones constitucionales y estatutarias en materia de competencias económicas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. V, Civitas, Madrid, 1991.

MALO DE MOLINA, J. L., “Una larga fase de expansión de la economía española”, *Documentos Ocasionales*, nº0505, Banco de España, 2005.

- “La crisis y la insuficiencia de la arquitectura institucional de la moneda única”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (ejemplar dedicado a: *Euro y crisis económica*), nº863, 2011.

MARTÍN ACEÑA, P., “La conformación histórica de la industria bancaria española”, en DE OÑA NAVARRO, F. (Coord.), *Los retos de la industria Bancaria en España*, Colección Mediterráneo Económico, nº8, Instituto de Estudios Cajamar, 2005.

MARTÍN HEREDERO, D. y CORTINA GARCÍA, A., “La crisis de la deuda soberana europea: una visión general”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana*

*o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

MARTÍN-RETORTILLO, S., *Crédito, banca y cajas de ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Tecnos, Madrid, 1975.

- “Sistema bancario y crediticio”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Derecho administrativo económico*, Vol. II, La Ley, Madrid, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868”, *Revista de Administración Pública*, nº58, 1969.

MARTÍNEZ CAMPUZANO, J.M., “La crisis de Portugal”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F., (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., “La unión bancaria europea(I). El mecanismo único de supervisión (MUS)”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015.

MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L., “Problemas de cobertura jurídica de la supervisión bancaria del BCE en la nueva unión bancaria y apuntes para su solución”, *Revista de Estudios Europeos*, nº63, 2013.

MAUDOS, J., “La banca española ante la crisis financiera”, *Cim. Economía, Revista económica de Castilla-La Mancha, (ejemplar dedicado a: Problemásita actual del sistema financiero)*, nº14, 2009.

- “El impacto de la crisis en los bancos españoles: 2007-2010”, *Cuadernos de Información Económica*, nº222, 2011.
- “El impacto de la crisis en el sector bancario español”, *Cuadernos de Información Económica*, nº226, 2012.

MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., “La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III”, en ORTEGA FERNÁNDEZ, R. (Coord.),

*Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº42, 2011.

- “Las Autoridades Europeas de Supervisión: estructura y funciones”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014-2015.
- “Cambios en la arquitectura institucional”, en MARTÍNEZ-CHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015.

MILLARUELO, A. y DEL RÍO, A., “La construcción de la Unión Bancaria en la UE”, *Boletín Económico del Banco de España*, noviembre, 2014.

MOLTÓ CALVO, M., “La Unión Económica y Monetaria: Concepto, Evolución Histórica y Desafíos en la Gobernanza Económica de la UE”, en BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Aranzadi, 2013.

MONCHÓN LÓPEZ, J. y OLIVARES ÁLVARO, B., “El nuevo marco europeo de supervisión bancaria. El papel del Banco de España”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XVIII, nº52, enero, 2016.

MORENO FERNÁNDEZ, R., “Las disputas contables en el Banco de España en 1859. Valoración a precio de mercado vs valoración a precio de adquisición, el devengo y otras cuestiones”, *Revista Española de Historia de la Contabilidad*, nº6, junio, 2007.

- “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1. Banco de San Carlos”, *Estudios de Historia Económica*, nº54, Banco de España, 2009.
- “El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2. Banco de San Fernando (1829-1856)”, *Estudios de Historia Económica*, nº56, Banco de España, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009.

- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, Vol. IV, Iustel, Madrid, 2011.
- “Regulaciones económicas y despojos patrimoniales: (sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorro)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº19, 2011.
- “Regulaciones económicas y privaciones patrimoniales (sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorro)”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

NOVALES CINCA, A., “Política Monetaria antes y después de la crisis financiera”, *Claves de la economía mundial*, nº1, 2010.

NUÑEZ RAMOS, S., “La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilización financiera y estrategias de salida”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº59, 2010.

ORTEGA, E. y PEÑALOSA, J., “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”, *Documentos Ocasionales*, nº1201, Banco de España, 2012.

PELLEGRINO, D., “La potestad sancionadora en el sector bancario. Aproximación jurisprudencial”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación bancaria: transformaciones y Estado de Derecho*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2014.

- PÉREZ DE ARMIÑAN, G., “La autoridad financiera y la regulación monetaria, crediticia y de cambios”, *Revista de economía política*, nº65, 1973.
- *Legislación Bancaria Española*, 6º edición, Banco de España, Madrid, 1983.
- PERNÍA SOLERA, S., “Crónica de la crisis económico-financiera (2007-2013)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27 y 28, 2014-2015.
- PIKETTI, T., *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PISANI-FERRY, J., SAPIR, A., VERÓN, N. y WOLFF, G.B. “What kind of European Banking Union?”, *Bruegel Policy Contribution*, nº 2012/12, junio, 2012.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., *Régimen jurídico del Banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996.
- PONCE SOLÉ, J., “Crisis, bancos privados y obligaciones de servicio público y servicio universal. Actividad bancaria y servicios de interés económico general”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria de la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- POVEDA, R., “Política monetaria y financiera”, en GAMIR, L. (Coord.), *Política económica de España*, Vol.1, Alianza, 3ª edición, Madrid, 1980.
- “La regulación y supervisión bancaria en los últimos cuarenta años”, en MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN ACEÑA, P. (Coord.), *Un siglo de historia en el sistema financiero español*, Alianza, Madrid, 2011.
  - “De Basilea I a Basilea III”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº102, 2011.
- PUEYO SÁNCHEZ, J., “El comportamiento de la Gran Banca en España: 1921-1974”, *Estudios de Historia Económica*, nº48, Banco de España, 2006.

- PWC Y IE BUSINESS SCHOOL, “La Unión Bancaria, un proceso irreversible en marcha”, *Informe del Centro del Sector Financiero de PwC e IE Business School*, Madrid, febrero, 2014.
- RASPOLI FARINA, M., “La soluzione della crisi delle banche venete nell’ambito della procedura di risanamento e risoluzione delle banche italiane. Uno sguardo di insieme”, *Innovazion e Dirritto*, 2/2018, 2018.
- REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), 1989.
- REVELL, J.R.S., “The complementary nature of competition and regulation in the financial sector”, en VERHEIRSTRAETEN, A. (Ed.), *Competition and regulation in financial markets*, Macmillan Press, 1981.
- RODRÍGUEZ ARANA, J., “Competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº22, 1995.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Los recursos administrativos en los modelos comparados”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo a debate*, 2016.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Regulación del sector financiero y separación de poderes”, *Revista de fomento social*, nº286, 2017.
- RODRÍGUEZ PELLITERO, J., “Resolución de crisis bancaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M. (Dirs.), *Derecho de la regulación Económica. Vol. X. Sistema bancario*. Iustel, Madrid, 2013.
- “La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014-2015.
- ROJO FERNÁNDEZ-RÍOS, A. “Aspectos civiles y mercantiles de las crisis bancarias”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº29, 1988.

- ROLDÁN, J.M. y CARO, A., “Las entidades financieras en España. Un sistema en evolución al servicio de la sociedad”, *50 años de Análisis Financiero en España*, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2015.
- RUIZ OJEDA, A., “El saneamiento de Bankia por el FROB. ¿confiscación regulatoria de los accionistas minoritarios?”, *Economía industrial*, nº398, 2015.
- *Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga (UMA), 2ª edición, 2017.
- RUIZ Y GONZÁLEZ DE LINARES, E., “Historia económica: los bancos de emisión en la región castellano leonesa durante el siglo XIX”, *Boletín de la Institución Fernán González*, Año 61, nº199, 1982.
- SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos. Interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976.
- SANAHUJA PERALES, J.A., “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, *Anuario CEIPAZ*, nº5, 2012-2013.
- SÁNCHEZ ASIAIN, J.A., *La Banca española en la Guerra Civil, 1936-1939*, Discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, Madrid, 1992.
- SÁNCHEZ-CALERO, J., “El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria: competencias mercantiles”, en TEJEDOR BIELSA, J.C. y FERNÁNDEZ TORRES, I. (Coord.), *La reforma bancaria en la Unión Europea y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- SÁNCHEZ LISSEN, R. y SANZ DÍAZ, M.T., “El Plan de Estabilización español de 1959: Juan Sardá Dexeus y la economía social de mercado”, *Investigaciones de Historia Económica*, nº11, 2015.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.

- “Legalidad y sometimiento a la ley y al derecho”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010.
- *Derecho Administrativo. Parte general*, 13ª edición, Tecnos, Madrid, 2017.

SANTACREU SOLER, J.M., “La revolución monetaria española de 1868”, *Anales de historia contemporánea*, Cátedra de Historia Contemporánea, Universidad de Murcia, Murcia, 1994.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo 1, 4ª edición, Iustel, Madrid, 2016.

SANTILLÁN, R., *Memoria histórica sobre los bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando, y de España*, Tomo I, Madrid, 1865.

- *Memoria histórica sobre los bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo de San Fernando, y de España*, Tomo II, Madrid, 1865.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. “EL riesgo sistémico en la regulación bancaria: respuestas tras la crisis”, en CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. y VILLAR ROJAS, F.J. (Coord.), *Derecho administrativo y regulación económica: “Liber amicorum” profesor Doctor Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid, 2011.

- “Novedades de la regulación bancaria”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.
- Análisis de urgencia de las modalidades de intervención de empresas en el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto de restructuración y resolución de entidades de crédito”, en PIÑAR MAÑAS, J.L. (Coord.), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho*

*Administrativo, Actas del XIX Congreso Ítalo- Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2012.

- “El nuevo modelo de regulación bancaria y su encaje constitucional”, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. (Dir.), *Regulación Bancaria: transformaciones y estados de derecho*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2014.
- “Transformaciones en la regulación bancaria. Una perspectiva desde el Derecho Público”, en COLINO MEDIÁVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorro y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014.
- “Las fundaciones bancarias. El caso navarro”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº58, julio-diciembre, 2014.
- “El estado garante y la función administrativa de supervisión en el sector bancario”, en PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), *Estudios sobre la vigilancia y la supervisión como tareas de la administración en sectores de referencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

SARMIENTO, D., “La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº28, 2006.

- *El "soft law" administrativo: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Cizur Menor, Thomson Civitas, Navarra, 2008.

SAURINA SALAS, J., “Desregulación, poder de mercado y solvencia en la banca española”, *Investigaciones Económicas*, Vol. XXI, 1997.

SCHOENMAKER, D., “The financial trilemma”, *Economy Letters*, nº111, 2011.

- “On the need for a discal backstop to the banking system”, *DFC Policy Paper*, nº44, Julio, 2014.
- “Firmer foundations for a stronger European Banking Union”, *Bruegel Working Paper 2015/13*, noviembre, 2015.

- SCIPIONE, L., “La liquidación «ordenada» de los bancos del véneto: ¿hacia la quiebra de la nueva normativa europea?”, *Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, nº28, 2018.
- SHILLER, R.J., *The Subprime Solution*, Princenton University Press, 2008.
- SJÖBERG, G. “Banking Special Resolution Regimes as a Governance Tool”, en RINGE, WG. Y HUBER, P (Coord.), *Legal Chanlleges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Oxford: Hart Publishing, 2014.
- SOROS G., *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*. Taurus Pensamiento, Madrid, 2008.
- SPEYER, B., “EU Banking Union Right idea, poor execution”, *Deutsche Bank AG DB Research*, septiembre, 2013.
- STIGLITZ, J., *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, WW Norton & Company, 2010.
- SUDRIÀ TRAY, C., “Los bancos de emisión provinciales en la España del Siglo XIX”, en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX), Vol. I: España y México*, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994.
- TAJADURA GARRIDO, C., “El sistema financiero español tras la crisis; menor en tamaño, más seguro y menos rentable”, *Análisis Financiero*, nº127, Instituto Español de Analistas Financieros, Fundación de Estudios Financieros, 2015.
- TAPIA HERMIDA, A., “Evolución histórica, situación y perspectivas generales del Derecho público bancario español”, en MARTÍN-RETORTILLO, S. (Dir.), *Estudios de Derecho público bancario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1987.

- “El Informe Larosièere de febrero de 2009 sobre la crisis financiera”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº28, 2009.
- “El Sistema Europeo de Supervisión Financiera”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, nº30, nº121, 2011.
- “El Sistema Europeo de Supervisión Financiera”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº28, 2012.

TARRÉS VIVES, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, 2003.

TAVARES DA SILVA, S., “La regulación económica como materia del nuevo derecho administrativo”, en REBOLLO PUIG, M., (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

TEDDE, P., “Del Banco de San Carlos al Banco de España (1782-1856)”, en TEDDE, P. y MARICHAL, C. (Coords.), *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX), Vol. I: España y México*, Estudios de Historia Económica, nº29, Servicio de Estudios-Banco de España, 1994.

TENA PIAZUELO, V. *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, ONCE, Madrid, 1997.

TOMÉ MUGURUZA, B., “La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 15, nº43, 2013.

TORIBIO, J.J., “El contagio económico y financiero: conceptos básicos”, en FERNÁNDEZ MENDÉS DE ANDÉS, F. (Dir.), *La Crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº44, 2012.

- TORRES, X., “El Mecanismo Único de Supervisión y el papel de las autoridades nacionales”, *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, nº29, 2015.
- TORTELLA CASARES, G., “El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España: 1829-1869”, *Revista Moneda y Crédito*, nº104, 1964.
- “El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un banco central”, *El Banco de España. Una Historia Económica*, Banco de España, 1970.
  - *Los orígenes del capitalismo en España*, Tecnos, Madrid, 1973.
- TORTELLA CASARES, T., *Los primeros billetes españoles: las “cédulas” del Banco de San Carlos (1782-1829)*, Banco de España, Madrid, 1997.
- UGENA TORREJÓN, R., “El Mecanismo Único de Supervisión Europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº27-28, 2014- 2015.
- URBANEJA CILLÁN, J., “El procedimiento de actuación temprana. Su conformación en el sistema de la Unión Europea de reestructuración de entidades de crédito”, en ALONSO LEDESMA, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
- URÍA FERNÁNDEZ, F., “Iniciativas regulatorias necesarias para la Unión Bancaria”, *Documentos de Trabajo CUNEF*, nº9, 2013.
- “La supervisión bancaria europea en 2014: una Unión Bancaria incompleta”, en MARTÍNEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2013)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº51, 2013.
  - “Novedades en la construcción de la Unión Bancaria Europea”, *Sección Documentos on-line*, nº8223, Diario La Ley, enero, 2014.

- “Ante el Mecanismo Único de Supervisión”, *El comienzo de la Unión Bancaria. Claves de la nueva supervisión.*, Informe KPMG, Madrid, 2014.
- “SAREB: especialidades de su régimen legal”, en COLINO MEDIAVILLA, J. L. y GÓNZÁLEZ VÁZQUEZ, J. C. (Dir.), *Las cajas de ahorros y la prevención y tratamiento de las crisis de las entidades de crédito*, Comares, Granada, 2014.
- “La política legislativa y sus fases”, en MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, A., CAMPUZANO, A.B., y MÍNGUEZ PRIETO, R. (Dir.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*, La Ley, Madrid, 2015.
- “2016: la consolidación paulatina de la Unión Bancaria”, en MARTINEZ-PARDO, R. y ZAPATA CIRUGEDA, F.J. (Dir.), *Observatorio sobre la reforma de los mercados financieros europeos (2016)*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, nº56, 2016.
- *La Nueva Regulación y Supervisión Bancaria. Diez años de reforma tras la crisis*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur menor, Navarra, 2018.

VÁZQUEZ, R.M., “Las reformas para construir la Unión Económica Europea: ¿Una solución definitiva a las deficiencias de la imperfecta Unión Económica y Monetaria?”, *Derecho Público Iberoamericano*, nº8, 2016.

VEGA SERRANO, J.M., “La crisis bancaria irlandesa”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº3007, 2011.

- “La regulación bancaria española”, en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dir.), *Derecho de la regulación económica. Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013.
- “El Banco de España y el Sistema Europeo de Supervisión” en MUÑOZ MACHADO, S. y VEGA SERRANO, J.M., (Dirs.), *Derecho de la regulación Económica. Vol. X. Sistema bancario*, Iustel, Madrid, 2013.

VERGARA FIGUERAS, D., “Una panorámica de la Unión Bancaria”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº27, Banco de España, noviembre, 2014.

VICENT CHULIÁ, F., “La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria”, *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, nº18, 2013.

VIDAL-FOLCH, X., “Europa tras la crisis: ¿Gobierno económico común o dispersión nacional?”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010.

VILASECA MARCET, J.M., *La Banca Central y el Estado*, Bosh, Barcelona, 1947.

VIRGALA FORURÍA, E., “Agencias (y agencias reguladoras) en la Comunidad Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº5, 2006.

VIVES, X., “Crisis financiera y regulación”, en COSTAS COMESAÑA, A., *La crisis de 2008. De la economía política y más allá*, Colección Mediterráneo Económico, nº18, Fundación Caja Mar, 2010.

XIMÉNEZ RODRÍGUEZ, S., “La política financiera”, en GALINDO MARTÍN, M.A. y FERNÁNDEZ JURADO, Y., (Coord.), *Política socioeconómica en la Unión Europea*, Delta Publicaciones, Madrid, 2006.

ZABALETA ARAMBURU, G., “Basel I, Basel II, and Basel III: Main impacts and implications”, *Revista Universitaria Europea (RUE)*, nº20, 2014.

## **DOCUMENTOS E INFORMES**

BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual de 2006*.

- *Informe Anual de 2008*.
- *Informe Anual de 2010*.
- *Informe Anual de 2011*.
- *Guía de supervisión Bancaria*, septiembre, 2014.

- *Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE (2017)*, marzo, 2018.

BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2005*.

- *Informe Anual 2006*.
- *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre, 2006.
- *Informe de Estabilidad Financiera*, mayo, 2007.
- *Informe Anual 2008*.
- *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre, 2008.
- *Boletín Económico*, julio-agosto, 2009.
- *Boletín Económico*, noviembre, 2010.
- *Informe Anual 2010*.
- *Informe Anual 2012*.
- *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2014*.
- *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2015*,
- *Memoria de la Supervisión Bancaria en España de 2017*.
- *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, mayo, 2017.

BPI, *79º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea, junio, 2009.

- *81º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea, junio, 2011.

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco

Europeo de inversiones, *Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo*, COM(2012) 299 final, Bruselas, 30 de mayo de 2012.

- *Actualización: la Unión Bancaria*. junio, 2012. MEMO/12/478 de 22 de junio de 2012, que actualiza al MEMO/12/413.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hoja de ruta hacia una unión bancaria*, COM(2012) 510 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012.
- Comunicación de la Comisión, *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo*, COM(2012) 777 final, Bruselas, 28 de noviembre de 2012.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, *Un sector financiero reformado para Europa*, COM(2014) 0279 final, Bruselas, 15 de mayo de 2014.
- *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, junio, 2015.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo, *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria.*, COM(2015) 600 final, Bruselas, 24 de octubre de 2015.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia la culminación de la unión bancaria*, COM(2015) 587 final, Bruselas, 24 de noviembre de 2015.
- *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, COM(2017) 291, mayo, 2017.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Diario de las Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº696, de 25 de noviembre de 2014.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008*, junio, 2009

- *Informe 03/2012 sobre nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*, enero, 2013.

CONSEJO EUROPEO, *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria, Informe del Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy*, junio, 2012 (EUCO 120/12).

- *Informe de situación sobre las medidas para fortalecer la Unión Bancaria*, junio, 2016.

CORTES, *Diario de las Sesiones de las Cortes*, nº80, de 26 de octubre de 1921.

- *Diario de las Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República*, apéndice 7, nº53, de 9 de octubre de 1931.

FMI, *Informe Anual de 2009 – La lucha contra la crisis mundial*.

*Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. La vivienda y el ciclo económico*, abril, 2008.

*Informe sobre Perspectivas de la economía mundial. Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones*, octubre, 2008.

FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, octubre, 2014.

INFORME LAMFALUSSY *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Bruselas, 15 de febrero de 2001.

INFORME LASORIERE: *High level group on financial supervision on the EU*, Bruselas, 25 de febrero de 2009.

JUNTA ÚNICA DE RESOLUCIÓN, *Informe Anual del 2015*.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE 2005, España*, Vol. 2005/06, abril, 2005.

OCDE, *Economic Outlook*, nº83, junio, 2008.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, “Ayudas financieras de los países con dificultades”, *Informe especial nº18/2015*, enero, 2016.

- “Junta Única de Resolución: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer”, *Informe especial nº23/2015*, diciembre, 2017.

## **NORMATIVA ESTATAL E INSTRUMENTOS REGULADORES**

Real Cédula de 2 de junio de 1782 de S.M. y Señores del Consejo, por el cual se crea, se erige y autoriza un Banco Nacional y general para facilitar las operaciones de Comercio, y el beneficio público de estos Reynos y los de Indias, con la denominación de Banco de San Carlos baxo las reglas que se expresan.

Prospecto del Banco Nacional de San Carlos que SM se ha servido erigir por su Real Cédula de 2 de junio de 1782 (Gaceta de Madrid, nº51, 25 de junio de 1782).

Código de Comercio decretado, sancionado y promulgado el 30 de mayo de 1829.

Real Cédula de 9 de julio de 1829 para la erección en Madrid del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº122, 3 de septiembre de 1829).

Real Decreto de 25 de enero de 1844 por el que se erige en Madrid un Banco de descuentos, préstamos, giros y depósitos, bajo la denominación de Banco de Isabel II (Gaceta de Madrid, nº3425, 30 de enero de 1844).

Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Banco de Isabel II para su establecimiento y dirección (Gaceta de Madrid, nº3425, 30 de enero de 1844).

Real Decreto, de 1 de mayo de 1844, estableciendo un Banco de descuentos, préstamos, depósitos, cobranzas y cuentas corrientes en la ciudad de

Barcelona bajo la denominación de Banco de Barcelona (Gaceta de Madrid, nº3627, 19 de agosto de 1844).

Real Decreto de 25 de diciembre de 1846 estableciendo en la ciudad de Cádiz un Banco de descuentos, préstamos, giros y depósitos, con la denominación del Banco de Cádiz (Gaceta de Madrid, nº4511, 20 de enero de 1847).

Real Decreto de 25 de febrero de 1847 determinando la reunión de los Bancos de San Fernando e Isabel II en uno solo con la denominación de Banco Español de San Fernando, y dictando varias disposiciones en orden al particular (Gaceta de Madrid, nº4548, 26 de febrero de 1847).

Ley de 28 de enero de 1848 sobre compañías mercantiles por acciones (Gaceta de Madrid, nº4905, 18 de febrero de 1848).

Ley de 4 de mayo de 1849 sancionada por S. M. sobre reorganización del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº5354, el 11 de mayo de 1849).

Ley de 15 de diciembre de 1851 de organización del Banco Español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº6367, 19 de diciembre de 1851).

Real Decreto de 29 de junio de 1853 mandando que se establezcan Cajas de Ahorros en todas las capitales de provincia en que no las haya, con sucursales en los pueblos de las mismas donde á juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos puedan ser convenientes (Gaceta de Madrid, nº182, 1 de julio de 1853).

Real Decreto, de 10 de enero, reorganizando el Tribunal contencioso-administrativo creado por el Real decreto de 7 de agosto de 1854 (Gaceta de Madrid, nº740, 11 de enero de 1855).

Ley de 26 de enero de 1856 disponiendo lo conveniente acerca del establecimiento del Banco español de San Fernando (Gaceta de Madrid, nº1121, 29 de enero de 1856).

Real Orden de 12 de junio de 1856 fijando la inteligencia de los artículos 3º y 4º de la ley de Bancos de 28 de enero (Gaceta de Madrid, nº1260, 16 de junio de 1856).

Ley de 28 de enero de 1859 dictando varias disposiciones sobre Sociedades Anónimas de Crédito (Gaceta de Madrid, nº1121, 29 de enero de 1856).

Reglamento de 12 de diciembre de 1857 de las funciones que deben ejercer los Gobernadores de provincia y Delegados especiales del Gobierno acerca de las compañías mercantiles por acciones al inspeccionar estas empresas (Gaceta de Madrid, nº1804, 13 de diciembre de 1857).

Ley de 15 de julio de 1865 relativa a los presupuestos ordinarios y extraordinarios para el año económico de 1865-66 (Gaceta de Madrid, nº201, 20 de julio de 1865).

Real Decreto de 30 de julio de 1865 aprobando el reglamento para la inspección de las Sociedades de Crédito (Gaceta de Madrid, nº230, 18 de agosto de 1865).

Decreto de 19 de octubre de 1868 por el que se reforma el sistema monetario (Gaceta de Madrid, nº294, 20 de octubre de 1868).

Decreto de 28 de octubre de 1868 derogando la Ley de Sociedades anónimas y el reglamento dado para su ejecución (Gaceta de Madrid, nº303, 29 de octubre de 1868).

Decreto de 10 de diciembre de 1868 suprimiendo los Comisarios de los Bancos y las Inspecciones de Sociedades anónimas de crédito, sustituyendo el ejercicio de sus funciones en la forma que se expresa (Gaceta de Madrid, nº346, 11 de diciembre de 1868).

Decreto de 20 de septiembre de 1869 disolviendo la comisión encargada de revisar el Código de Comercio y la ley de Enjuiciamiento mercantil, y mandando nombrar otra que proceda á la redacción de un proyecto de Código y de Enjuiciamiento mercantil (Gaceta de Madrid, nº267, 24 de septiembre de 1869).

Ley de 19 de octubre de 1869 declarando libre la creación de Bancos territoriales, agrícolas y de emisión y descuento, y de sociedades de crédito (Gaceta de Madrid, nº294, 21 de octubre de 1869).

Decreto de 19 de marzo de 1874 estableciendo el Banco Nacional y la circulación fiduciaria única en la Península é islas adyacentes (Gaceta de Madrid, nº82, 23 de marzo de 1874).

Ley de 14 de julio de 1891 aumentando hasta 1.500 millones de pesetas la emisión de billetes al portador del Banco de España y prorrogando su duración como Banco Nacional (Gaceta de Madrid, nº196, 15 de julio de 1891).

Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio (Gaceta de Madrid, nº289, 16 de octubre de 1885).

Real decreto de 25 de octubre de 1921 autorizando al Ministro de Hacienda para que presente a las Cortes un proyecto de Ley sobre Ordenación bancaria (Gaceta de Madrid, nº301, 28 de octubre de 1921).

Ley de 28 de diciembre de 1921 relativa a la Ordenación bancaria (Gaceta de Madrid, nº364, 30 de diciembre de 1931).

Reglamento de 13 de junio de 1922 para cumplimiento del artículo segundo de la Ley de Ordenación Bancaria de 28 de diciembre 1921 (Gaceta de Madrid, nº167, 16 de junio de 1922)

Real Decreto-Ley de 25 de mayo de 1926 ampliando las facultades del Consejo Superior Bancario y las del Comisario regio, como representantes del poder público, y subordinado el nombre de Banco o banquero a autorizaciones administrativas (Gaceta de Madrid, nº146, 26 de mayo de 1926).

Real Decreto-ley de 24 de enero de 1927 de Ordenación Bancaria, texto refundido (Gaceta de Madrid, nº28, 28 de enero de 1927).

Reglamento para cumplimiento de la disposición transitoria de la ley de Ordenación bancaria, texto refundido de 24 de enero de 1927 (Gaceta de Madrid, nº51, 20 de febrero de 1927).

Ley de 26 de noviembre de 1931 disponiendo que el artículo 1.º de la ley de Ordenación Bancaria, texto refundido de 24 de enero de 1927, sea modificado y adicionado con arreglo a los artículos que se insertan (Gaceta de Madrid, nº331, 27 de noviembre de 1931).

Decreto de 2 de marzo de 1938 derogando el de la Junta de Defensa de 20 de agosto, relativo al Comité Nacional de la Banca privada, suprimiendo el Consejo Superior Bancario y creando el Consejo Nacional del Crédito (Boletín Oficial del Estado, nº504, 9 de marzo de 1938).

Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de octubre de 1939 sobre ineficacia de determinadas autorizaciones para establecer negocios bancarios, o usar el nombre de Banco o banquero, y exigiendo determinadas formalidades para transferir negocios de Banca o modificar su constitución jurídica, (Boletín Oficial del Estado, nº293, 20 de octubre de 1939).

Decreto de 17 de mayo de 1940 en el que se dispone el mantenimiento del *statu quo* bancario durante el año 1940 (Boletín Oficial del Estado, nº148, 27 de mayo de 1940).

Ley de 30 de diciembre de 1940 por la que se prorrogan, con determinadas modificaciones, la Ley de 10 de febrero de 1940 y los Decretos de 17 de mayo y 17 de octubre de 1940 sobre Banca y Seguros (Boletín Oficial del Estado, nº1, 1 de enero de 1941).

Ley de 31 de diciembre de 1946 de Ordenación Bancaria (Boletín Oficial del Estado, nº1, 1 de enero de 1947).

Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica (Boletín Oficial del Estado, nº174, 22 de julio de 1959).

Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre bases de ordenación del crédito y de la Banca (Boletín Oficial del Estado, nº91, 16 de abril de 1962).

Decreto 94/1962, de 1 de febrero, por el que se crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico (Boletín Oficial del Estado, nº29, 2 de febrero de 1962).

Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España (Boletín Oficial del Estado, nº141, 13 de junio de 1962).

Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo (Boletín Oficial del Estado, nº286, 29 de noviembre de 1962).

Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución (Boletín Oficial del Estado, nº312, 30 de diciembre de 1963).

Ley 31/1971, de 19 de junio, sobre Organización y Régimen del Crédito Oficial (Boletín Oficial del Estado, nº174, 21 de junio de 1971).

Decreto 1473/1971, de 9 de julio, por el que se desarrolla la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial (Boletín Oficial del Estado, nº164, 10 de julio de 1971).

Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, por el que se modifican las normas de expansión bancaria (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, por el que se modifica la regulación de la creación de nuevos Bancos privados (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Orden 9 de agosto de 1974 por la que se modifica el tipo de interés básico del Banco de España (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Orden de 9 de agosto de 1974, sobre aplicación del artículo 10 del Decreto-ley 56/1962, de 6 de diciembre, por incumplimiento del coeficiente de Caja de

los Bancos privados (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Orden 9 de agosto de 1974, sobre operaciones a plazo de los Bancos privados (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Orden de 9 de agosto de 1974 sobre operaciones a plazo de las Cajas de Ahorro (Boletín Oficial del Estado, nº191, 10 de agosto de 1974).

Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (Boletín Oficial del Estado, nº283, 26 de noviembre de 1977).

Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, por el que se dota de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos y otras medidas complementarias (Boletín Oficial del Estado, nº78, 31 de marzo de 1980).

Ley 30/1980, de 21 de junio, por la que se regulan los órganos rectores del Banco de España (Boletín Oficial del Estado, nº154, 27 de junio de 1980).

Orden de 17 de enero de 1981 sobre liberalización de tipos de interés y dividendos bancarios y financiación a largo plazo (Boletín Oficial del Estado, nº16, 19 de enero de 1981).

Ley 26/1983, de 26 de diciembre, de coeficientes de Caja de los intermediarios financieros (Boletín Oficial del Estado, nº309, 29 de diciembre de 1983).

Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (Boletín Oficial del Estado, nº127, 28 de mayo de 1985).

Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (Boletín Oficial del Estado, nº182, 30 de julio de 1988).

Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de Bancos privados e instalación en España de Entidades de crédito extranjeras (Boletín Oficial del Estado, nº241, 7 de octubre de 1988).

Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº132, 2 de junio de 1992).

Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº293, 7 de diciembre de 1992).

Circular 5/1993, de 26 de marzo, del Banco de España a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (Boletín Oficial del Estado, nº84, 8 de abril de 1993).

Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº90, 15 de abril de 1994).

Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº181, 31 de julio de 1995).

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Boletín Oficial del Estado, nº90, 15 de abril de 1997).

Resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba el Reglamento Interno del Banco de España (Boletín Oficial del Estado nº83, 6 de abril de 2000).

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Boletín Oficial del Estado, nº264, 4 de noviembre de 2003).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Boletín Oficial del Estado, nº284, 27 de noviembre de 2003).

Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº276, 17 de noviembre de 2007).

Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº41, 16 de febrero de 2008).

Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos (Boletín Oficial del Estado, nº140, 10 de junio de 2008).

Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores (Boletín Oficial del Estado, nº246, 10 de octubre de 2008).

Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (Boletín Oficial del Estado, nº248, 14 de octubre de 2008).

Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro (Boletín Oficial del Estado, nº248, 14 de octubre de 2008).

Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda (Boletín Oficial del Estado, nº290, 2 de diciembre de 2008).

Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº155, 27 de junio de 2009).

Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Boletín Oficial del Estado, nº161, 3 de julio de 2010).

Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (Boletín Oficial del Estado, nº169, 13 de julio de 2010).

Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (Boletín Oficial del Estado, nº43, 19 de febrero de 2011).

Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (Boletín Oficial del Estado, nº30, 4 de febrero de 2012).

Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (Boletín Oficial del Estado, nº114, 12 de mayo de 2014)

Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº210, 31 de agosto de 2012).

Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos (Boletín Oficial del Estado, nº276, 16 de noviembre de 2012).

Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras (Boletín Oficial del Estado, nº287, 30 de noviembre de 2013).

Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº156, 27 de junio de 2014).

Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº39, 14 de febrero de 2015).

Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Boletín Oficial del Estado, nº146, 19 de junio de 2015).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Boletín Oficial del Estado, nº236, 2 de octubre de 2015).

Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº267, 7 de noviembre de 2015).

Circular 2/2016, de 2 de febrero, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) n.º 575/2013 (Boletín Oficial del Estado, nº34, 9 de febrero de 2016).

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Resolución de 24 de abril de 2018, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba la modificación del Reglamento interno del Banco de España, de 28 de marzo de 2000 (Boletín Oficial del Estado, nº102, 27 de abril de 2018).

Resolución de 21 de febrero de 2018, de la Presidencia del FROB, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Banco de España, en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito (Boletín Oficial del Estado, nº48, 23 de febrero de 2018).

## **NORMATIVA EUROPEA, ACTOS LEGISLATIVOS Y OTROS INSTRUMENTOS**

Directiva 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL124, 5 de mayo de 1989).

Segunda Directiva 89/646/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL386, 30 de diciembre de 1989).

Directiva 89/647/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL386, 30 de diciembre de 1989).

Directiva 92/30/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL110, 28 de abril de 1992).

Directiva 92/121/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, sobre supervisión y control de las operaciones de riesgo de las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL29, 5 de febrero de 1993).

Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL141, 11 de junio de 1993).

Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994 relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL135, 31 de mayo de 1994).

Reglamento (CE) nº2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nºL318, 27 de noviembre de 1998).

Decisión de la Comisión 2004/5/CE, de 5 de noviembre de 2003, por el que se crea el Comité de supervisores bancarios europeos (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL3, 7 de enero de 2004).

Decisión de la Comisión 2004/10/CE, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité Bancario Europeo (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL3, 7 de enero de 2014).

Decisión de la Comisión 2017/1246, de 7 de junio de 2017 por la que se aprueba el régimen de resolución el Banco Popular Español (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL178/15, 11 de julio de 2017).

Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, por la que se modifica la Directiva 94/19/CE relativa a los sistemas de garantía de depósitos, en lo que respecta al nivel de cobertura y al plazo de pago (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL64, 11 de marzo de 2009).

Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (refundición) (Diario de la Unión Europea, nºL177, 30 de junio de 2006).

Directiva 2006/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006 sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (refundición) (Diario de la Unión Europea, nºL177, 30 de junio de 2006).

Reglamento (UE) nº1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL331, 15 de diciembre de 2010).

Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República

Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012.

Dictamen del Banco Central Europeo, de 27 de noviembre de 2012, sobre una propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (CON/2012/96) (Diario Oficial de la Unión Europea, nºC30, 1 de febrero de 2013).

Dictamen del Banco Central Europeo, de 9 de enero de 2013, sobre actuación temprana, reestructuración y resolución de entidades de crédito (CON/2013/3)

Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL176, 27 de junio de 2013).

Reglamento (UE) nº575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº648/2012 (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL176, 27 de junio de 2013).

Reglamento (UE) nº1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL287, 29 de octubre de 2013).

Reglamento (UE) nº468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL141, 14 de mayo de 2014).

Acuerdo sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, Bruselas, 14 de mayo de 2014.

Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL173, 12 de junio de 2014).

Directiva 2014/59/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº1093/2010 y (UE) nº648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL173, 12 de junio de 2014).

Reglamento (UE) nº673/2014 del Banco Central Europeo, de 2 de junio de 2014, sobre el establecimiento de la Comisión de mediación y su reglamento interno (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL179, 19 de junio de 2014).

Reglamento (UE) nº806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010 (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL255, 30 de julio de 2014).

Reglamento Delegado (UE) nº1310/2014 de la Comisión, de 8 de octubre de 2014, relativo al sistema provisional de tramos de las contribuciones a los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución durante el período provisional (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL354, 11 de diciembre de 2014).

Reglamento de Ejecución (UE) nº2015/81 del Consejo, de 19 de diciembre de 2014, que especifica condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) nº806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL15, 22 de enero de 2015).

Reglamento (UE) 2015/159 del Consejo, de 27 de enero de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº2532/98 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL27, 3 de febrero de 2015).

Reglamento Delegado (UE) nº2016/451 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2015, por el que se establecen los principios y criterios generales de la estrategia de inversión y las normas aplicables a la administración del Fondo Único de Resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL79, 30 de marzo de 2016).

Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 de la Comisión, de 23 de marzo de 2016, que completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que especifican el contenido de los planes de reestructuración, los planes de resolución y los planes de resolución de grupos, los criterios mínimos que la autoridad competente debe evaluar en lo que respecta a los planes de reestructuración y planes de reestructuración de grupos, las condiciones para la ayuda financiera de grupo, los requisitos relativos a los valoradores independientes, el reconocimiento contractual de las competencias de amortización y de conversión, el procedimiento en relación con los requisitos de notificación y el anuncio de suspensión y el contenido de los

mismos, y el funcionamiento operativo de los colegios de autoridades de resolución (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL184, 8 de julio de 2016).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 17 de marzo de 2016, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, COM(2015) 586 final (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL177, 18 de mayo de 2016).

Dictamen del Banco Central Europeo, de 20 de abril de 2016, sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (CON/2016/26) (Diario Oficial de la Unión Europea, nºL257, 23 de septiembre de 2016).

## **PROPUESTAS LEGISLATIVAS**

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº1093/2010.

Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del que modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el reglamento que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la

resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº806/2014 a fin de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

## **ACUERDOS INTERNACIONALES**

COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *International convergence of capital measurement and capital standards*, 1988.

- *Convergencia internacional de medidas y normas del capital: marco revisado*, junio, 2004.
- *Basilea III: marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, diciembre, 2010.
- *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, septiembre, 2012.
- *Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades*, julio 2015.
- *Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis*, diciembre, 2017.

## **RESOLUCIONES PARLAMENTO EUROPEO**

Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de julio de 2010, con recomendaciones a la Comisión en materia de gestión transfronteriza de las crisis en el sector bancario (2010/2006(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2017, sobre la unión bancaria –Informe anual 2016 (2016/2247(INI)).

## **DIRECTRICES Y ESTÁNDARES TÉCNICOS DE LA ABE**

ABE, *Directrices sobre el abanico de escenarios que deben contemplarse en los planes de reestructuración* (EBA/GL/2014/06).

ABE, *EBA final draft Regulatory Technical Standard on the content of recovery plans under Article 5 (10) of Directive 2014/59/UE establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms* (EBA/RTS/2014/11).

ABE, *EBA final draft Regulatory Technical Standard on the content of resolution plans and the assessment of resolvability* (EBA/RTS/2014/15).

ABE, *Directrices sobre la lista mínima de indicadores cualitativos y cuantitativo de los planes de reestructuración* (EBA/GL/2015/02),

ABE, *Directrices sobre los umbrales para la activación de medidas de actuación temprana con arreglo al artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2014/59/UE* (EBA/GL/2015/03).

ABE, *Directrices sobre la interpretación de las distintas circunstancias en las que se considera que una entidad es inviable o existe la probabilidad de que lo vaya a ser* (EBA/GL/2015/07).

ABE, *EBA, Regulatory Technical Standards specifying conditions for group financial support under Article 23 of Directive 2014/59/UE* (EBA/RTS/2015/08).

ABE, *Directrices que especifican las condiciones para la ayuda financiera de grupo en virtud del artículo 23 de la Directiva 2014/59/UE* (EBA/GL/2015/17).

## **JURISPRUDENCIA**

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº32/1981, de 28 de julio (Boletín Oficial del Estado, nº193, 13 de agosto de 1981)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº1/1982, de 28 de enero (Boletín Oficial del Estado, nº49, 26 de febrero de 1982).

Tribunal Constitucional (Pleno), Auto nº64/1990, de 5 de abril.

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº155/1993, de 6 de mayo (Boletín Oficial del Estado, nº127, 28 de mayo de 1993)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº264/1993, de 22 de julio (Boletín Oficial del Estado, nº197, 18 de agosto de 1993)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº27/1994, de 5 de mayo (Boletín Oficial del Estado, nº129, 31 de mayo de 1994)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia 133/1997, de 16 de julio (Boletín Oficial del Estado, nº187, 6 de agosto de 1997)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº235/1999, de 16 de diciembre (Boletín Oficial del Estado, nº17, 20 de enero de 2000)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº98/2004, de 25 de mayo (Boletín Oficial del Estado, nº140, 10 de junio de 2004)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº291/2005, de 10 de noviembre (Boletín Oficial del Estado, nº297, 13 de diciembre de 2005)

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª), Sentencia nº6874/2006, de 18 de octubre.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran sala), Sentencia del de 2 de mayo de 2006, asunto C-217/04.

Tribunal Constitucional, Sentencia nº182/2013, de 23 de octubre (Boletín Oficial del Estado, nº278, 20 de noviembre de 2013)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº53/2014, de 10 de abril (Boletín Oficial del Estado, nº111, 7 de mayo de 2014)

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº108/2014, de 26 de junio (Boletín Oficial del Estado, nº177, 22 de julio de 2014).

Tribunal Constitucional (Pleno), Sentencia nº35/2016, de 3 de marzo (Boletín Oficial del Estado, nº85, 8 de abril de 2016).

## **NOTAS DE PRENSA, COMUNICACIONES Y COMPARENCIAS**

BANCO DE ESPAÑA, “Nota sobre el proceso de reestructuración y saneamiento de las Cajas de Ahorros. Situación a marzo de 2011”, 23 de marzo de 2011. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas230311.pdf>

BANCO DE ESPAÑA, “Nota sobre el proceso de reestructuración y saneamiento de las Cajas de Ahorros. Situación a julio de 2011”, 13 de julio de 2011. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas130711.pdf>

COMISIÓN EUROPEA, “La Comisión propone nuevas competencias de supervisión bancaria para el BCE como parte de una unión bancaria”, Comunicado de prensa de 12 de septiembre de 2012. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_es.htm)

COMISIÓN EUROPEA, “An important step towards a real banking union in Europe: Statement by Commissioner Michel Barnier following the trilogue agreement on the creation of the Single Supervisory Mechanism for the eurozone”, Nota de prensa de la Comisión Europea de 19 de marzo de 2013. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-251\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm?locale=en)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Council agrees position on bank supervision”, Nota de prensa de 13 de diciembre de 2012. Disponible en

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism”, Nota de prensa de 19 de diciembre de 2013. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Conclusiones del Consejo relativas a la hoja de ruta para completar la unión bancaria”, Comunicado de prensa del 17 de junio de 2016. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>

DE AZUMENDI, L. “Breve historia de BBVA (XXIII): crisis y reflote bancario”, *Comunicación corporativa del Banco BBVA*. Disponible en <https://www.bbva.com/es/breve-historia-bbva-xxiii-crisis-reflote-bancario/>

DRAGUI, M., Declaración introductoria de Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento. Disponible en <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120425.en.html>

GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA, Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso el 18 de septiembre de 2007. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/gobernador/ficheros/es/mfo180907.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, “El Ministerio de Economía procede a la liquidación del FAAF con un beneficio de 650 millones de euros”, 1 de junio de 2012. Disponible en <http://www.fondoaaf.tesoro.es/Doc/Nota%20prensa%20FAAF%20120601.pdf>