

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL. EL PROCESO DE REFORMA TRAS LA ASISTENCIA FINANCIERA A LA BANCA ESPAÑOLA

Jorge Urbaneja Cillán

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura

RESUMEN

Uno de los elementos esenciales de la respuesta a la crisis financiera internacional ha sido un complejo proceso de reforma de la regulación y supervisión de los mercados financieros. Este proceso ha adquirido unas particularidades específicas en el caso español, especialmente tras la asistencia financiera de la Unión Europea para la recapitalización del sistema bancario español. Como consecuencia de ello, se ha producido la última reforma regulatoria, que, principalmente, ha conformado un nuevo sistema de intervención pública sobre las entidades de crédito.

Palabras clave: *Sistema financiero español, asistencia financiera, Mecanismo Europeo de Estabilidad, Memorándum de Entendimiento, actuación temprana, reestructuración, resolución ordenada, Sociedad de Gestión de Activos.*

ABSTRACT

One of the essential elements of the response to the international financial crisis has been a complicated process of reform of the regulation and su-

Jorge Urbaneja Cillán

pervision of financial markets. This process has acquired a specific peculiarities in the Spanish case, especially after the financial assistance of the European Union for the recapitalization of the Spanish banking system. Consequently, there has been the last regulatory reform, which mainly has shaped a new system of public intervention on credit institutions.

Keywords: *Spanish financial system, financial assistance, European Stability Mechanism, Memorandum of Understanding, early action, restructuring, orderly resolution, Asset Management Company.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA ORDENACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA.
 - 2.1. Las particularidades del sistema financiero Español hasta 2007.
 - 2.2. El proceso de reforma.
3. LA ASISTENCIA FINANCIERA A LA BANCA ESPAÑOLA.
 - 3.1. El Mecanismo Europeo de Estabilidad.
 - 3.2. El memorándum de entendimiento.
4. LOS NUEVOS REQUISITOS EN MATERIA DE RECURSOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.
5. LA GESTIÓN DE ENTIDADES EN CRISIS.
 - 5.1. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).
 - 5.1.1. Constitución y objetivo.
 - 5.1.2. Financiación.
 - 5.1.3. Gobierno.
 - 5.2. Los renovados mecanismos de intervención.
 - 5.2.1. La actuación temprana.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

5.2.2. La reestructuración.

5.2.3. La resolución ordenada.

5.3. Los instrumentos de reestructuración y resolución ordenada.

5.4. La reforma del Fondo de Garantía de Depósitos.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN. CUESTIONES PENDIENTES.

7. BIBLIOGRAFÍA..

1. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera internacional, cuyo origen inmediato se sitúa en el año 2007, ha dado lugar a un amplio y complejo catálogo de iniciativas destinadas a reformar algunos de los elementos estructurales del sistema financiero internacional. Aunque, como pone de manifiesto ROLDÁN ALEGRE, «una situación como la vivida durante los últimos cinco años sólo puede ser descrita con la palabra complejidad»¹; existe un consenso casi unánime en la necesidad de proceder a cambios estructurales en la regulación del sistema financiero².

Ciertamente, los factores determinantes de la crisis continúan siendo, en parte, una cuestión objeto de importantes controversias tanto en la doctrina económica como jurídica³. A pesar de ello, ha quedado acreditado que los siste-

¹ ROLDÁN ALEGRE, J.M., Director General de Regulación del Banco de España, «El papel del modelo "originar para distribuir" en la crisis financiera de 2007», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 15, noviembre, 2008, pp. 9-20. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/ief0115.pdf>>.

² Vid. VIVES, X., «Crisis financiera y regulación», en *La Crisis de 2008: de la Economía a la Política y Más Allá*, A. COSTAS (ed.), Fundación Caja Mar, Almería, 2010, pp. 77-92. En este mismo sentido, en la Cumbre del G-20, celebrada en Washington, se establecieron como principios informadores de la reforma de los mercados financieros: «fortalecimiento de la transparencia y la responsabilidad, mejora de la regulación financiera, promoción de la integralidad de los mercados financieros, reforzamiento de la cooperación internacional y reforma de las instituciones financieras internacionales sin ceder al proteccionismo». Declaración Final de la Cumbre del G-20, celebrada en Washington, el 15 de noviembre de 2008. Disponible en <<http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf>>. Para un análisis de la función de la regulación como respuesta a la crisis financiera, EMBID IRUJO, A., *El Derecho de la crisis económica*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «Crisis financiera: ¿más o mejor regulación?», en *XXXI Jornadas de estudio de la Abogacía. La regulación de los mercados II: Ordenación bancaria*, Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2010, pp. 391-412.

³ Para un estudio detallado de los factores determinantes de la crisis, entre otros, LASTRA, R.M. y WOOD, G., «The Crisis of 2007-2009: Nature, Causes, and Reactions», en *Jornal of Internacional Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, pp. 531-550; CROOUHY, M., JARROWA, R. y TURNBULL, S., *The Subprime Credit Crisis of 2007*, Bauer Collage of Business, Houston, 2008; MURPHY, A., *An Analysis of the Financial Crisis: Causes and Solutions*, Oakland University, Rochester, 2008. Entre los análisis institucionales de las causas de la crisis financiera, cabe destacar el Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre Supervisión Financiera en la Unión Europea (conocido como Informe de Larosiére). Disponible en español, en http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_es.pdf. Siguiendo, fundamentalmente, el criterio de los Profesores LASTRA y WOOD, se pueden dividir las explicaciones de la crisis en diez grupos de factores, no excluyentes entre sí: «a) desequilibrios macroeconómicos; b) política monetaria laxa; c) fallos en la regulación y supervisión; d) la doctrina de los demasiados grandes para quebrar y los incentivos distorsionadores; e) los excesos de titulación; f) las empresas no reguladas, las empresas poco reguladas y el sistema bancario en la sombra; g) los fallos de gobierno corporativo; f) fallos en la

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

mas de regulación y supervisión financiera no han servido para evitar la crisis o reaccionar adecuadamente ante ella. Incluso, en determinadas ocasiones, la normativa reguladora del sistema financiero potenció algunas de las circunstancias originadoras de la presente crisis⁴.

Además, en el ámbito de la Unión Europea, a la crisis del sistema financiero se ha añadido una crisis de deuda soberana en algunos de sus Estados. Ambos fenómenos aparecen relacionados de forma casi indisoluble, hasta el punto de colocar a la Unión Europea ante uno de los principales desafíos desde su constitución⁵.

De esta forma, desde diversos foros internacionales se ha iniciado un proceso tendente a la elaboración de un nuevo marco de regulación y supervisión para el sistema financiero. Para ello, se ha tomado como punto de partida la necesidad de adoptar repuestas coordinadas a nivel internacional, en la medida en que, ante unos mercados financieros globales e integrados, la respuesta regulatoria necesariamente tiene que acordarse bajo parámetros de cooperación internacional. Como acertadamente señalan los Profesores LASTRA y GOODHART: «*The dichotomy between international (global) markets and institutions and national rules, exposing the limitations of the principle of national sovereignty, adds yet another layer of complexity to the design of effective financial regulation*»⁶.

A nivel universal, el G-20 ha sido el foro internacional que ha actuado como impulsor de las nuevas propuestas en materia de regulación y supervisión financiera. De esta forma, en las sucesivas reuniones de este foro de cooperación internacional se han ido conformando los objetivos y los principios estructurales sobre los que debe asentarse el nuevo marco regulador del siste-

gestión de riesgos, demasiado apalancamiento y excesiva complejidad; (i) los sospechosos habituales: la codicia, euforia, y otros, y j) las teorías económicas defectuosas». (Traducción del autor).

⁴ En este sentido, VEGA SERRANO, al analizar las deficiencias de la regulación bancaria antes de la crisis, señala que no «*cabe duda de que una serie de fallas en el marco regulador agravaron la situación, al permitir (e incluso incentivar) determinadas prácticas viciosas de la industria financiera y dificultar la identificación por las autoridades supervisoras de los problemas que se estaban gestando*». VEGA SERRANO J.M., *La regulación bancaria*, Ed. La Ley, Madrid, 2011, p. 263.

⁵ GARICANO, L. y SANTOS, T., «La Crisis de la Eurozona: el bucle diabólico entre sistema financiero y deuda soberana», en *La Crisis en Europa ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 44, pp. 213-222. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1329827704Cuaderno_44_%28ferros%29_%284%29.pdf>.

⁶ GOODHART, C.A.E. y LASTRA, R.M., «Border Problems», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, pp. 705-718. Esta misma idea aparece reflejada en la Declaración Final de la Cumbre del G-20 celebrada en Londres, donde se afirma con rotundidad que «*una crisis global exige una solución global*». Declaración Final de la Cumbre del G-20 celebrada en Londres, 1 y 2 de abril de 2009. Disponible en <<http://www.g20.org/documents/>>.

Jorge Urbaneja Cillán

ma financiero⁷. Éstos, a su vez, han guiado las iniciativas regulatorias que se han desarrollado en el ámbito de la Unión Europea y, consecuentemente, también han inspirado la reestructuración del sistema financiero español. Fue en la reunión del G-20, celebrada en Londres, donde se acordaron los objetivos que debía perseguir la respuesta regulatoria a la crisis financiera: fortalecimiento de las normas internacionales de regulación prudencial, con la revisión de las normas de Basilea II sobre exigencias mínimas de capital; un marco adecuado para la gestión de crisis de entidades financieras transnacionales, mejora en la regulación y supervisión de las instituciones financieras sistémicamente importantes, ampliar la supervisión sobre las agencias de calificación crediticia y adoptar medidas contra los Estados no cooperantes.

En cuanto al objeto central de este análisis, como es la reestructuración de las entidades de crédito, las actuaciones regulatorias deben estar presididas por los siguientes principios: en primer lugar, agotar las soluciones privadas; en caso de que sea necesario utilizar fondos públicos, se debe minimizar el coste para el contribuyente; evitar las recapitalizaciones tendentes a mantener entidades inviables, y se deben establecer normas que favorezcan la asunción de responsabilidad por parte de los accionistas y gestores. Por último, la transparencia y la protección de los depositantes deben ser criterios referentes de cualquier actuación pública en esta materia⁸.

Aunque la reforma del sistema financiero español se ha desarrollado en el entorno de la crisis financiera y siguiendo las iniciativas regulatorias supranacionales para darle respuesta, nuestro sistema crediticio presenta unas particularidades que justifican un análisis diferenciado de sus cambios regulatorios. De esta forma, el sistema financiero español ha oscilado desde una posición ciertamente sólida en los inicios de la crisis hasta la necesidad de requerir la activación de los mecanismos europeos para la recapitalización de parte del sistema financiero; lo que ha desencadenado la última reforma regulatoria, operada por el Real Decreto-ley 24/2012. Por ello, resulta esencial comprender las transformaciones producidas durante este período de cinco años, en la medida en que determinarán el entorno regulatorio en el que debe desenvol-

⁷ Sobre las actuaciones del G-20 como impulsor de las reformas regulatorias tras la crisis financiera, vid. LÓPEZ ESCUDERO, M., «El Derecho Internacional ante la crisis económica y financiera global de 2008», en *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)*, MARTÍN PÉREZ y NANCLARES, J. (Coord.), Iustel, AEPDIRI, Universidad de La Rioja, 2010, pp. 209 y ss.

⁸ Estos principios también aparecen recogidos de forma expresa en el art. 4 del Real Decreto-ley 24/2012, a propósito de los principios comunes que deben presidir los procesos de reestructuración y resolución ordenada que se desarrollen conforme a esta norma.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

verse un sector tan trascendental para nuestra economía contemporánea como es el sistema crediticio⁹.

2. LA ORDENACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA

2.1. LAS PARTICULARIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL HASTA 2007

Aunque, como se acaba de señalar, los componentes esenciales del sistema financiero español vienen determinados por el contexto internacional, nuestro sistema crediticio ha presentado un conjunto de singularidades que han modulado su proceso de reforma. Por ello, resulta imprescindible un análisis de estas características diferenciadoras del sistema financiero español; en la medida en que éstas han determinado que pase de ser considerado como uno de los más sólidos y rentables de nuestro entorno a precisar la ayuda financiera de la UE para su reestructuración¹⁰.

Para una mayor claridad expositiva, se pueden agrupar estas singularidades del sistema financiero español en tres categorías: las vinculadas al modelo de negocio, particularidades regulatorias y las que se derivan del ciclo económico¹¹. En primer lugar, con carácter general, se puede afirmar que el modelo de negocio de las entidades españolas había venido determinado por ser un mo-

⁹ En este sentido se ha pronunciado recientemente J. ALMUNIA, Vice-presidente de la Comisión y Comisario de Competencia: «*Recuperar un sector financiero cada vez más sano para financiar la economía real es una condición indispensable para la recuperación económica en España*». Conferencia de prensa posterior a la aprobación por la Comisión de los Planes de Reestructuración de los bancos españoles: BFA-Bankia, NCG Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia, 28 de noviembre de 2012. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-773_en.htm.

¹⁰ ARIZTEGUI, J., ex Sub-Gobernador del Banco de España, *El sector bancario español: situación, perspectivas y evolución del proceso de reestructuración*, Conferencia pronunciada en Santander, Asociación de Periodistas de Información Económica-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 18 de junio de 2010. Disponible en <<http://www.bde.es/webbde/en/secciones/prensa/intervenpub/subgoberna/sub180610.pdf>>.

¹¹ Para un análisis más detallado sobre las características diferenciadoras del sistema financiero español, VIVES, X., «La industria financiera española en el inicio del S. XXI: situación y retos de futuro», en *Un siglo de historia del sistema financiero español*, MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN-ACENA, P. (eds.), Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 415-455. El Profesor VIVES señala que el sector bancario español antes del estallido de la crisis se caracterizaba por «una gran expansión y por un aumento del crédito con especialización en el mercado inmobiliario; la centralidad del sistema bancario, pese al desarrollo de los mercados financieros; la financiación mediante depósitos y mercados mayoristas; el aumento de la concentración y del número de oficinas y la alta densidad de red; el elevado poder de mercado, aunque con tendencia decreciente; una alta rentabilidad, una solvencia a nivel de la UE-15 y una baja tasa de morosidad; y un alto ritmo de internacionalización».

Jorge Urbaneja Cillán

delo de banca minorista y alejada del modelo «originar para distribuir»¹². De esta forma, «*nuestras entidades han mantenido un modelo de negocio bancario “tradicional”, caracterizado por el desarrollo de una actividad que nada tiene que ver con la desarrollada por la gran banca de inversión estadounidense, que se caracteriza por el desarrollo de intensos procesos de innovación financiera, en los que las entidades españolas no han participado, salvo de forma estrictamente residual*»¹³.

A esta circunstancia hay que añadir que, a pesar de que la normativa europea y las recomendaciones del Comité de Basilea condicionaban directamente la regulación bancaria española, ésta presentaba algunas divergencias que reforzaban su carácter prudencial. De esta forma, siguiendo el criterio de POVEDA ANADÓN¹⁴, las particularidades de la normativa española implicaban: una regulación más rigurosa de recursos propios¹⁵, un ámbito de aplicación material más amplio que el de la normativa de la Unión Europea¹⁶ y diferencias de naturaleza contable, con la inclusión de las provisiones dinámicas de carácter anti-cíclico¹⁷.

¹² PURNANDAM, A., «Originate-to-distribute Model and the Subprime Mortgage Crisis», en *The Review of Financial Studies*, Vol. 24, núm. 6, pp. 1181 y ss.; ROLDÁN ALEGRE, ob. cit., «El papel del modelo de @originar para distribuir” en la crisis financiera de 2007».

¹³ FEF, «Nuevo entorno para el sistema bancario español», en *El Sistema Bancario Español ante el Nuevo Entorno Financiero*, MORO SUÁREZ, A. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2009, p. 27. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1242901960Papeles_FEF_28_final_pdf.pdf>. Ello se pone de manifiesto en que las hipotecas que pueden ser calificadas como «subprime» representaban el 0,03% de los activos totales de las entidades de crédito españolas. Vid. *Informe de Estabilidad Financiera*, Banco de España, noviembre de 2007. Disponible en <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/07/Fic/completo13_11_2007.pdf>. En esta misma línea, hay que tener presente que «*El sistema financiero español no ha sido ajeno al proceso de innovación financiera, pero sí ha estado alejado de las innovaciones nocivas que han desembocado en la actual crisis, lo que le ha situado en una buena posición de partida para afrontarla*», ALVÁREZ, J.A., «La banca española ante la actual crisis financiera», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 15, noviembre de 2008, p. 28. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/IEF200815.pdf>>.

¹⁴ POVEDA ANADÓN, R., «La respuesta del marco regulatorio español a la crisis», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, R. ORTEGA FERNÁNDEZ (Coord.), Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2011, pp. 19-34. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1326197370PAPELES_42_corregido.pdf>.

¹⁵ Vid. POVEDA ANADÓN, R., *Basilea II*, 2.ª ed., FUNCAS, Madrid, 2010, pp. 67- 69.

¹⁶ POVEDA ANADÓN, ob. cit., «La respuesta del marco regulatorio español a la crisis», p. 20; GONZÁLEZ DE MIGUEL, J.M., «La nueva regulación de los conglomerados financieros: cuestiones

Fundamentales», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 3, mayo de 2003, pp. 129-154. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/03/Fic/estfin04.pdf>>.

¹⁷ SAURINA, J., «Loan loss provisions in Spain. A working macroprudential tool», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 17, noviembre de 2012, pp. 9-26. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/09/Noviembre/ief0117.pdf>>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

A pesar de ello, durante la fase expansiva del ciclo se sucedieron ciertos cambios regulatorios, que motivaron la introducción de nuevos parámetros en el modelo de negocio de las entidades españolas, permitiendo la incorporación de ciertas operaciones de titulización¹⁸. Ello motivó que, entre 2005 y 2007, España, con ciertas características propias¹⁹, se convirtiera en el segundo país europeo emisor de titulizaciones, sólo por detrás de Reino Unido. Por lo tanto, como señala POVEDA ANADÓN, aunque en el modelo de negocio impulsado en la normativa española se ha querido ver un rechazo del modelo originar para distribuir, puede considerarse que «*si se ponen las cosas en sus justos términos, las diferencias prácticas entre ambos modelos no son demasiado relevantes*»²⁰.

Por último, el sistema financiero español experimentó una sobreexposición a los activos inmobiliarios, como consecuencia de la prolongada política monetaria expansiva²¹, practicada por los principales bancos centrales²². Esta circunstancia determinó una concesión excesiva de créditos al sector inmobiliario y una incorrecta valoración de los riesgos de éstos. De esta forma, aunque la expansión inmobiliaria se ha reproducido en las principales economías mundiales, en el caso español su incidencia ha sido especialmente relevante; como consecuencia de que ésta «*estuvo apoyada en la financiación tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda*»²³. Como consecuencia de ello, a finales de 2007, el crédito al sector de la construcción y la promoción inmobiliaria representaba cerca del 26% del crédito al sector privado (con un aumento de 14 puntos en relación con el año 1997); siendo este porcentaje del 29% en el caso de las cajas de ahorro. En definitiva, esta situación *hizo*

¹⁸ De acuerdo con nuestra regulación contable las operaciones crediticias titulizadas, en general, se han tenido que mantener en el balance de las entidades titulizadoras; lo que ha exigido que las carteras titulizadas siguiesen bajo la supervisión prudencial y que las entidades las continuasen gestionando como el resto de la inversión crediticia.

¹⁹ Vid. CATARINEU, E. y PÉREZ, D., «La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial», en *Revista Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 14, mayo de 2008, pp. 87-122. Disponible en <<http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/May/Fic/IEF200814.pdf>>.

²⁰ POVEDA ANADÓN, ob. cit., «La respuesta del marco regulatorio español a la crisis», pp. 20-21.

²¹ Sobre los prolongados bajos tipos de interés como causa de la crisis, entre otros, LOWENFELD, A.F., «The International monetary system: a look back over seven decades», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, Oxford University Press, pp. 575-595; CROTTY, J., «Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the new financial architecture», en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, núm. 4, 2009, pp. 563-580.

²² Fundamentalmente, se hace referencia a la Reserva Federal, al Banco Central Europeo, al Banco de Inglaterra y al Banco de Japón.

²³ ALVÁREZ, ob. cit., «La banca española ante la actual crisis financiera», p. 34.

Jorge Urbaneja Cillán

vulnerable el balance de algunas entidades a un posible deterioro del sector inmobiliario, tal y como efectivamente sucedió²⁴.

A estas circunstancias hay que añadir, como característica propia de nuestro sistema financiero, la existencia de las cajas de ahorro, que representaban en torno a un 50% y en las que se hacían especialmente intensas algunas de las debilidades propias de nuestro mercado crediticio²⁵.

Como consecuencia de todo ello, el sistema financiero español, en los inicios de la crisis, aparecía caracterizado: por entidades de relevancia determinante, las cuales se consideraba que mantenían una sólida posición; y otro conjunto de entidades de tamaño mediano o pequeño, en las cuales se preveía que se pudieran concentrar los problemas de nuestro sistema financiero, fundamentalmente cajas de ahorro²⁶.

En definitiva, como señala POVEDA ANADÓN, *«el sistema bancario español capeó con cierta comodidad la primera fase de la crisis internacional, pero luego se ha visto afectado por el largo período de debilidad coyuntural que siguió, y por las características de su propia expansión crediticia en el auge precedente»*²⁷.

2.2. EL PROCESO DE REFORMA

Tomando como referencia la respuesta regulatoria internacional a la crisis financiera y los elementos distintivos de nuestro sistema financiero, desde 2007 se ha impulsado una cuasi completa restructuración de éste. Siguiendo la agenda regulatoria internacional, los aspectos esenciales de esta reforma

²⁴ VIVES, ob. cit., «La industria financiera española en el inicio del S. XXI: situación y retos de futuro», p. 436. Además, de la acumulación de riesgos en el sector inmobiliario, el Profesor Vives señala como debilidades del sistema financiero español: la gran dependencia de la financiación exterior y la presencia de un importante exceso de capacidad en el sector.

²⁵ Sobre la cajas de ahorro y la crisis del sistema financiero español, GARCÍA REDONDO, F., «El preocupante presente e incierto futuro de las cajas de ahorro. Reflexiones sobre su régimen jurídico», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, pp. 627-661; ONTIVEROS BAEZA, E., VALERO LÓPEZ, F.J., BERGÉS LOBERA, A., «Enquadramiento actual de las cajas de ahorro en el sistema financiero español», en *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*, TORME, A. (Coord.), Ed. Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 95-176.

²⁶ Por su escasa cuota de mercado, en el presente artículo no se realiza ninguna referencia a las cooperativas de crédito. Para un análisis de las últimas tendencias en este sector, BELMONTE, J.J., «La concentración del sector de cooperativas de crédito españolas: similitudes con otros modelos europeos», en *El Sistema Bancario tras la Gran Recesión*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. y DIEZ GANGAS, J.C. (Coord.), Colección Mediterráneo Económico, núm. 19, Almería, 2011, pp. 295-312.

²⁷ POVEDA ANADÓN, R. «La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años», en *Un siglo de historia del sistema financiero español*, MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN-ACEÑA, P. (eds.), Alianza Editorial, Madrid, 2011, p. 281.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

han venido determinados por: medidas de garantía de los activos financieros, un reforzamiento de los recursos de las entidades de crédito y una mejora de los procedimientos para la gestión de entidades en situación de crisis. A ello hay que añadir la reforma del sistema de cajas de ahorro, como un fenómeno genuinamente español.

En línea con los acuerdos de la Unión Europea y con las medidas adoptadas por otros países de la zona Euro, entre las primeras reacciones a la crisis se procedió a la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros²⁸. Este Fondo, financiado con deuda pública, tenía como objetivo «*invertir en activos de máxima calidad con remuneración superior, haciendo posible que no se produzca un coste neto para las arcas públicas*»²⁹. La finalidad del mismo era atajar los problemas, todavía sólo de liquidez, de las entidades de crédito, superando las dificultades para obtener financiación en los mercados de capitales.

Además, siguiendo las recomendaciones del Comité de Basilea, se procedió a un endurecimiento de la normativa sobre recursos propios de las entidades de crédito. Aunque esta cuestión será analizada detalladamente en el epígrafe IV, en líneas generales la normativa española ha endurecido las exigencias de capital, en términos cuantitativos y cualitativos³⁰, y ha aumentado las exigencias de provisiones. Aunque ambos conforman los recursos propios de las entidades de crédito, «*capital y provisiones tienen funciones distintas: el primero apunta a la cobertura de pérdidas inesperadas, y las segundas a la de las pérdidas esperadas*». De esta forma, el aumento de las provisiones ha sido utilizado, en nuestro sistema financiero, como una forma de supervisar los activos de las entidades de crédito, especialmente los vinculados a la promoción inmobiliaria³¹.

Asimismo, se procedió a una actualización y mejora de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico destinados a gestionar las crisis de

²⁸ Creado por el *Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*, BOE de 14 de octubre de 2008. El Consejo de Ministros, por acuerdo de 30 de marzo de 2012, procedió a acordar la disolución del Fondo de Adquisición de Activos Financieros; la cual se concretó en Acuerdo de Consejo Rector de este Fondo de 1 de junio de 2012; <<http://www.fondoaf.es/Doc/Nota%20prensa%20FAAF%20120601.pdf>>.

²⁹ ÁLVAREZ DE GONZÁLEZ, E.M., «Medidas del Gobierno español ante la crisis financiera: los Decretos-leyes de octubre de 2008 sobre el sector financiero», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, REBOLLO PUIG, M., (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012, pp. 483-496.

³⁰ GÓMEZ DE MIGUEL, J.M., «La calidad del capital regulatorio: una reforma necesaria», en *El Sistema Bancario tras la Gran Recesión*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. y DíEZ GANGAS, J.C. (Coord.), Colección Mediterráneo Económico, núm. 19, Almería, 2011, pp. 185-206.

³¹ *Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero*; BOE de 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*; BOE de 12 de mayo de 2012.

Jorge Urbaneja Cillán

entidades de crédito. Con carácter tradicional, esta función la tenían encomendada los Fondos de Garantía de Depósitos; y junto a ellos se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)³², siendo su régimen jurídico sustancialmente modificado por el Real Decreto-ley 24/2012³³.

Por último, como cuestión específica de nuestro sistema financiero, se ha producido una remodelación completa del sistema de cajas de ahorro³⁴. Hasta el momento presente, esta reforma ha alcanzado tres resultados esenciales: procesos de fusión que han reducido el número de entidades, mejora en el gobierno corporativo de las cajas de ahorro y la conversión de éstas en bancos³⁵, ya que han sido obligadas a traspasar su negocio financiero a bancos comerciales, sobre los que todavía continúan teniendo el control.

De esta forma, durante los últimos cinco años el sistema financiero español ha experimentado un proceso de reforma estructural en la mayor parte de sus componentes esenciales. Este proceso no ha contado con los imprescindibles mecanismos de flexibilidad para afrontar una reestructuración de la relevancia exigida, por lo que no se han atajado a tiempo algunas de las debilidades estructurales de nuestro sistema financiero, especialmente las vinculadas con el sector inmobiliario. Por ello, fue necesario activar los mecanismos europeos para garantizar la recapitalización del sistema financiero español, debiéndose recurrir a las evaluaciones de expertos independientes para detectar las necesidades de solvencia de las entidades españolas³⁶. A raíz de este déficit de recursos propios de una parte notable de las entidades españolas se hizo

³² *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de recursos propios de las entidades de crédito*. BOE de 27 de junio 2009.

³³ Sobre el régimen originario del FROB y sus funciones iniciales, entre otros, MARDOMINGO COZAS, J. y MÍNGUEZ, F., «Restructuring and liquidation of financial institutions: Spain», en *Global Financial Crisis: Navigating and understanding the Legal and Regulatory Aspects*, BRUNO, E.A. (ed.), Globe Business Published, Londres, 2009, pp. 205-216.

³⁴ La primera medida adoptada en esta materia fue la creación de los Sistemas Institucionales de Protección (popularmente conocido como *fusiones frías*). En esencia, suponían un acuerdo contractual entre varias cajas de ahorro por el que las mismas establecen «un compromiso mutuo de solvencia y liquidez» a través de «fondos inmediatamente disponibles» de un importe igual o superior al «40% de los recursos propios» de cada entidad. Además, éstas fijaban qué parte alícuota asumía cada entidad firmante, debiendo existir siempre una denominada «entidad central», que será responsable del cumplimiento de todos los extremos del acuerdo y debía adherirse al Fondo de Garantía de Depósitos. Art. 25 del *Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*; BOE de 13 de abril de 2010.

³⁵ *Real Decreto-ley 11/2010 de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos jurídicos de las Cajas de Ahorro*; BOE de 13 de julio de 2010.

³⁶ Las evaluaciones de los expertos independientes presentaron unos resultados provisionales en el mes de junio de 2012, siendo publicado el Informe definitivo de la consultora Oliver Wyman el 28 de septiembre de 2012. En este informe se cifró la cantidad necesaria para la reestructuración del sistema financiero español en un total de 60.000 millones de euros. Informes disponibles en <<http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/infointeres/reestructuracion/>>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

necesaria la solicitud, por parte del Gobierno español (en junio de 2012), de la asistencia financiera prevista en los mecanismos europeos a tal efecto.

3. LA ASISTENCIA FINANCIERA A LA BANCA ESPAÑOLA

3.1. EL MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD

Como se ha mencionado con anterioridad, la crisis financiera y económica tiene un carácter internacional, sin embargo no ha afectado por igual a todas las regiones del Mundo, siendo Estados Unidos y Europa los lugares donde la crisis ha tenido unas consecuencias más severas. Sin embargo, como manifiesta el Profesor BERMEJO GARCÍA, «*La frágil unidad política y económica (de la Unión Europea), unida a la gravedad de la crisis financiera y a la falta de precedentes cercanos de 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*»³⁷.

De esta forma, la gravedad y la duración de la crisis hicieron necesaria la conformación de mecanismos destinados a garantizar la estabilidad financiera de la Unión Europea y, especialmente, de los Estados que comparten el Euro como moneda única. Esto es, «*la Unión Económica y Monetaria se caracteriza por un elevado grado de integración económica y financiera entre sus Estados miembros, lo que en épocas normales resulta beneficioso para todos ellos. No obstante en épocas de crisis, la alta integración financiera implica que una evolución insostenible en un país miembro puede propagarse fácilmente a otros que el mercado considera vulnerables*»³⁸.

La necesidad de abordar las situaciones de Grecia, en un primer momento, y posteriormente de Irlanda y Portugal, evidenciaron la ausencia de los mecanismos necesarios para prestar asistencia financiera a estos Estados y evitar el contagio de la inestabilidad financiera al conjunto de la Unión Económica y Monetaria. Como consecuencia de ello, se crearon dos mecanismos de carácter provisional: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF, o EFSM, por sus siglas en inglés)³⁹ y el Fondo Europeo de Estabilidad Financie-

³⁷ BERMEJO GARCÍA, R. «La crisis financiera internacional y los procesos de integración», en *Los procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, FERNÁNDEZ LIÉSA, C.R. y CANO LINARES, M.A., (Dir.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 63-93.

³⁸ Banco Central Europeo, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», en *Boletín mensual del Banco Central Europeo*, julio, 2011, pp. 75-89. Disponible en <<http://www.bde.es/ft/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/11/Fich/bm1107-4.pdf>>.

³⁹ El Reglamento (UE) núm. 407/2010, de 19 de mayo de 2010, estableció el MEEF, amparándose en el artículo 122, apartado 2, del TFUE, y cuenta con el pleno apoyo del presupuesto de la UE. La ayuda financiera de la Unión conforme al MEEF adopta la forma de un préstamo o una línea de crédito.

Jorge Urbaneja Cillán

ra⁴⁰ (FEEF, o EFSF, por sus siglas en inglés)⁴¹. A través del FEEF se han canalizado los programas de asistencia a Irlanda, Grecia y Portugal; mientras que la asistencia financiera a España ha sido asumida, sólo provisionalmente, por el FEEF, activándose posteriormente el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Los dos mecanismos de carácter temporal serán sustituidos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, o ESM, por sus siglas en inglés). Tal y como puso de manifiesto el Consejo Europeo, tales mecanismos no habían sido suficientes para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona Euro, requiriéndose la modificación del TFUE para posibilitar el encaje constitucional del citado mecanismo⁴². Esta reforma del TFUE se llevó a cabo por el procedimiento simplificado, consistiendo en la adenda del art. 136.3. Este apartado dispone: *«Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a*

⁴⁰ Aunque la traducción que más se ha utilizado es la de Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, la denominación que, usualmente, se encuentra en los documentos oficiales de la Unión Europea es la de *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera*.

⁴¹ El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera es un instrumento temporal para proveer asistencia financiera, sujeta a estricta condicionalidad, a los Estados miembros de la Facilidad que así lo soliciten cuando resulte indispensable salvaguardar la estabilidad de la zona euro. Desde el punto de vista jurídico, la EFSF es una sociedad anónima de carácter instrumental y temporal constituida en Luxemburgo el 7 junio de 2010, según el acuerdo del ECOFIN de 9 de mayo del mismo año por los entonces 16 Estados miembros de la zona Euro, a los que posteriormente se ha unido Estonia tras incorporarse el 1 de enero de 2011 a la Eurozona. A partir del 30 de junio de 2013 no ha participado en nuevos programas de asistencia financiera, aunque continuará haciendo frente a la gestión y el pago de las obligaciones pendientes hasta su reembolso total. Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, *BOE de 11 de julio de 2011*.

⁴² Conclusiones del Consejo Europeo, de 16 y 17 de diciembre de 2010: *«El Consejo Europeo ha acogido favorablemente el Informe presentado por su Presidente (...) y ha convenido en que debe modificarse el Tratado para que los Estados miembros de la zona del euro establezcan un mecanismo permanente para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto (Mecanismo Europeo de Estabilidad). Este Mecanismo sustituirá al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, que seguirán en vigor hasta junio de 2013. Puesto que este Mecanismo deberá salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, el Consejo Europeo ha convenido en que el art. 122, apartado 2, del TFUE no será ya necesario a tal efecto. Los Jefes de Estado y de Gobierno han acordado que no se utilizará a este propósito».*

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

condiciones estrictas»⁴³. El TJUE, recientemente, ha ratificado la validez de esta reforma y la compatibilidad del MEDE con el Derecho de la Unión⁴⁴.

El Tratado del MEDE fue firmado el 2 de febrero de 2012 y entró en vigor el 27 de septiembre de 2012, al haberlo ratificado los 17 Estados del Euro que lo adoptaron, siendo el MEDE inaugurado el 8 de octubre de 2012. Por lo tanto, aunque el MEDE actúa dentro del marco de la Unión Europea y, más específicamente, de la zona Euro, nos encontramos ante un Tratado regido por el Derecho Internacional general y que ha creado una institución financiera internacional (art. 1 del Tratado del MEDE).

La finalidad del MEDE es crear un instrumento de gestión de crisis, con capacidad para «*movilizar fondos y propiciar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros*» (art. 3 del Tratado). Según apunta este mismo artículo, para el cumplimiento de estos objetivos el MEDE podrá «*obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros*»⁴⁵.

Para la activación de la asistencia financiera del MEDE, en cualquiera de sus modalidades, será necesaria la petición formal por parte del Estado beneficiario. Corresponde a la Comisión, al BCE y al FMI valorar la existencia del riesgo para la estabilidad financiera y la idoneidad de la asistencia, así como fijar los criterios de ajustes necesarios para la concesión de la asistencia⁴⁶. Tal y como señala el art. 12, al regular los principios de actuación del MEDE, éste «*podrá proporcionar apoyo a la estabilidad de un miembro del MEDE, sujeto a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia elegido (...). Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste*

⁴³ Decisión del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. *DOUE de 6 de abril de 2011*. Vid. LINDE PANIGUA, E., «La mutación de la Unión Europea y de su derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros tratados (tratados parásitos) suscritos por estados de la Unión Europea, en particular, el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 23, 2012, pp. 87-104.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2012, Asunto Pringle (C-370/12). Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la Sentencia Pringle», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, 2013.

⁴⁵ Sobre la financiación del MEDE, Banco Central Europeo, ob. cit., «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», pp. 86 y 87.

⁴⁶ Sobre el procedimiento de concesión de la ayuda financiera, art. 13 del Tratado de MEDE.

Jorge Urbaneja Cillán

macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas»⁴⁷. Por lo tanto, cada actuación del MEDE implica la firma de un Memorándum de Entendimiento en el que se «define con precisión la condicionalidad asociada a cada instrumento de asistencia» (art. 13.3).

En definitiva, el MEDE supone un mecanismo permanente de resolución de crisis en la Unión Europea, que, en principio se sitúa fuera de la estructura de la Unión, pero en el que quedan implicados la Comisión, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia (además del FMI). En todos los casos, la intervención del MEDE implicará el establecimiento de unos criterios de condicionalidad, que deberán ser rigurosamente cumplidos por el miembro del MEDE destinatario de su asistencia financiera. Por tanto, como pone de manifiesto ORDOÑEZ SOLÍS, «los países del Euro se han visto obligados a emprender una cooperación reforzada fuera de la Unión Europea con la esperanza de volver pronto al abrigo del Tratado de la Unión Europea»⁴⁸.

3.2. EL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO

El primer programa que desarrolla el MEDE es la asistencia financiera al Estado español para la recapitalización de parte de su sector bancario⁴⁹. El art. 15 del Tratado del MEDE establece que «El Consejo de Gobernadores podrá decidir la concesión de asistencia financiera mediante préstamos a un miembro del MEDE con la finalidad específica de recapitalizar las entidades financieras de dicho miembro del MEDE».

A raíz de la intervención de *Bankia* y la necesidad de proceder a una recapitalización de una parte considerable del sistema financiero, el Gobierno español decidió solicitar, en junio de 2012, la asistencia financiera del MEDE con base

⁴⁷ Tales instrumentos de asistencia pueden ser: préstamos del MEDE a favor del Estado beneficiario, intervención en el mercado primario e intervención en el mercado secundario (arts. 16, 17 y 18 del Tratado del MEDE).

⁴⁸ ORDOÑEZ SOLÍS, ob. cit. El autor continúa afirmando: «Esta angustiada búsqueda de soluciones a la crisis no resulta especialmente brillante para los líderes europeos, pero tampoco lo fueron los inicios por lo que constituyó el acervo de Schengen en 1958 y 1990 y que, finalmente, desde 1999, es el ámbito más dinámico y transformador de la Unión Europea en el s. XXI».

⁴⁹ Tal y como puede observarse en el MoU y en el Acuerdo del Eurogrupo de 20 de julio de 2012, por el que se acepta la petición española de asistencia financiera, ésta sería asumida provisionalmente por la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, hasta que el MEDE se encontrara plenamente operativo. Por ello, en el Memorándum de Entendimiento señala que «la solicitud de ayuda se inscribe en los términos de la asistencia financiera para la recapitalización de las entidades financieras por la FEEF». Sin embargo, seguidamente matiza que «los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de la Eurozona celebrada el 29 de junio de 2012 aclararon que, en el futuro, será el MEDE el responsable de prestar esa asistencia, una vez que esa institución sea plenamente operativa, sin que los créditos adquieran la categoría de preferentes».

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

a las previsiones de este art. 15⁵⁰. Conforme al procedimiento previsto en el art. 13, en reunión celebrada el 20 de julio de 2012, el Eurogrupo decidió aprobar, por unanimidad, la asistencia financiera para el saneamiento del sistema financiero español⁵¹. En definitiva, la asistencia financiera ha adoptado la forma de préstamo al Estado español, en virtud de lo dispuesto en los arts. 15 y 16 del Tratado del MEDE, debiendo reflejarse la medidas de condicionalidad en un Memorándum de Entendimiento.

Efectivamente, en julio de 2012⁵² se alcanzó un acuerdo sobre las medidas de condicionalidad que implicaba la asistencia financiera al Estado español. Estas medidas aparecían en el *Memorándum de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera* (MoU, por sus siglas en inglés), firmado por el Ministro de Economía Español y por el Vice-presidente de la Comisión Europea⁵³, en representación de la FEEF y del MEDE.

Se plantean importantes dudas sobre la naturaleza jurídica de este Memorándum en la medida en que impone auténticas obligaciones jurídicas para las partes y se aproxima, formal y materialmente, a una norma de carácter convencional. De esta forma, se cuestiona su consideración como meros acuerdos técnicos o administrativos (acuerdos de carácter no jurídico), o su catalogación como normas convencionales⁵⁴. En uno y otro caso, el régimen de vigilancia para su aplicación efectiva y el de responsabilidad por incumplimiento no difieren en función de la naturaleza jurídica de la norma⁵⁵.

El contenido material del MoU viene determinado por la finalidad de la asistencia financiera prestada al Estado español, como es la de reestructurar su sistema financiero. Ello determina que refleje una *condicionalidad horizontal*, esto es, las medidas que en él se contienen se centran única y exclusivamente en determinar la «*hoja de ruta*» y los resultados que debe alcanzar la reforma del sistema financiero español. De esta forma, el *Real Decreto-ley 24/2012, de 31*

⁵⁰ La petición formal de asistencia efectuada por el Ministro de Economía y Competitividad español, Luis de Guindos, dirigida al Presidente del Eurogrupo, puede consultarse en <<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=751eacc6eb228310VgnVCM100001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>>.

⁵¹ Disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eurogroup-grants-financial-assistance-to-spains-banking-sector?lang=es>>.

⁵² La firma del Memorándum de Entendimiento se produjo el 23 de julio de 2012. *BOE de 10 de diciembre de 2012*.

⁵³ Los arts. 13.3 y 13.4 del Tratado del MEDE facultan a la Comisión Europea para negociar y firmar el Memorándum de Entendimiento en nombre del MEDE, en nombre del MEDE, en los casos en los que se acuerde un programa de asistencia financiera.

⁵⁴ REMIRO BROTONS, A. et al., *Derecho Internacional*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 335 y ss.

⁵⁵ AUST, A., «The Theory and Practice of Informal International Instruments», en *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 35, núm. 04, octubre de 1986, pp. 787-812; AUST, A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2000.

Jorge Urbaneja Cillán

de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito reproduce el contenido de la reforma exigida por el MoU⁵⁶ y que será analizado seguidamente. A pesar de ello, el propio MoU añade que «España deberá cumplir plenamente sus compromisos y obligaciones derivados del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), así como las recomendaciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos»⁵⁷.

Por último, de acuerdo con las previsiones contenidas en el art. 15.7 del Tratado del MEDE, el Memorándum prevé que la Comisión Europea, en coordinación con el Banco Central Europeo y con el FMI (cuando ello sea posible), serán los encargados de «velar por el cumplimiento de la condicionalidad asociada a la asistencia financiera». Con la finalidad de concretar tales previsiones, el MoU prevé que el Gobierno español emitirá informes trimestrales sobre la evolución de las reformas y facilitará los datos necesarios a la Comisión, el BCE, la Autoridad Bancaria Europea y el FMI (con las condiciones de confidencialidad oportunas). Además, se prevé que los bancos que reciban ayuda estatal y el supervisor español informarán a la Comisión Europea sobre los planes de reestructuración y ésta queda facultada (en coordinación con el BCE y con la ABE) para realizar supervisiones *in situ* en las propias entidades financieras. Por último, el apartado 29 del MoU contempla que «los progresos realizados en cuanto a la aplicación de los compromisos adoptados conforme al Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), y de las reformas estructurales, a fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos (...) se vigilarán estrecha y regularmente, en paralelo con el proceso de revisión formal previsto en el presente Memorándum»⁵⁸.

4. LOS NUEVOS REQUISITOS EN MATERIA DE RECURSOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

Tal y como se ha señalado anteriormente, la conformación de nuevas exigencias de capital (o, en términos más amplios, de recursos propios) de las enti-

⁵⁶ En este sentido se manifiesta el considerando III de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 24/2012: «La aprobación de esta norma se enmarca, por otra parte, en el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento. Con este real decreto-ley se da adecuado cumplimiento a aquellas medidas cuya adopción está prevista para el mes de agosto de este año».

⁵⁷ El considerando 29 del MoU, en su primer párrafo, advierte estrecha de la «relación entre los desequilibrios macroeconómicos, las finanzas públicas y la solidez del sistema financiero».

⁵⁸ Vid. JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La reforma constitucional y la limitación del déficit público». Documento de Trabajo núm. 3, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2012, p. 12. Disponible en: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2012_03.pdf>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

dades de crédito ha sido una de las líneas esenciales de la respuesta regulatoria a la crisis financiera.

Sin embargo, a pesar de los cambios regulatorios existentes en este ámbito material de la regulación bancaria, se han mantenido la mayor parte de los componentes estructurales que han venido definiendo la regulación de los recursos propios de las entidades de crédito. De esta forma, continúan siendo normas que, por su naturaleza jurídica, forman parte de lo que ha venido en denominarse «*soft law*»⁵⁹, esto es, necesitan ser incorporadas a los ordenamientos internos (ya sea a nivel estatal, o comunitario) para contar con una fuerza jurídica vinculante⁶⁰. Por otro lado, se ha mantenido como criterio de referencia en este campo el establecimiento de unos requisitos mínimos de capital en función de los activos ponderados por riesgo.

A pesar de la presencia de estos elementos continuistas, como reacción a la crisis financiera, se han ido modulando nuevos requisitos en materia de recursos propios, habiéndose endurecido las exigencias de solvencia y liquidez con las que deben cumplir las entidades de crédito. La normativa internacional sobre recursos propios viene determinada por los estándares fijados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) que, como reacción a la crisis financiera, ha aprobado un nuevo estándar regulatorio, denominado *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*⁶¹. En líneas generales, Basilea III incluye las siguientes novedades en la regulación de los recursos propios de las entidades bancarias⁶²: una redefinición en el concepto de recursos propios, mayores exigencias de capital de alta calidad⁶³, la creación de un colchón de capital sobre los mínimos obligato-

⁵⁹ Vid. BRUMMER, C., «Why Soft Law Dominates International Finance – and not Trade?», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, septiembre, 2010, pp. 623-643.

⁶⁰ MINGUEZ HERNÁNDEZ, acertadamente, al referirse a la naturaleza de los acuerdos del Comité de Basilea, señala: «El conjunto de documentos que integran Basilea III son, al igual que Basilea I y Basilea II, pronunciamientos del CSBB, estándares prudenciales internacionales dirigidos a entidades y supervisores. No se trata, por tanto, de normas jurídicas de obligado ni de directo cumplimiento, ya que el CSBB no es una autoridad capaz de emitir disposiciones jurídicas de ninguna clase —por más que a estas alturas, poca gente habrá ya que discuta que al CSBB su carácter de fuente material, y fuente primordial, además, de Derecho en materia bancaria y financiera. (...) Conviene recordar que la efectiva aplicación de los nuevos estándares requerirá su previa juridificación, es decir, su incorporación a normas de Derecho positivo en las diferentes jurisdicciones en las que dicha aplicación vaya a tener a lugar». MINGUEZ HERNÁNDEZ, F., «La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III», en *Mecanismos de gestión y prevención de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42, Madrid, 2011, p. 8.

⁶¹ Disponible en español en <http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf>.

⁶² Para un análisis detallado sobre las novedades introducidas por Basilea III, entre otros, POVEDA ANADÓN R., «De Basilea I a Basilea III», en *Basilea III y los nuevos retos e regulación de solvencia, Perspectivas del sistema financiero*, núm. 102, FUNCAS, septiembre, 2011.

⁶³ Acciones y sus equivalentes y reservas libres, para las que se establece un mínimo del 4,5%.

Jorge Urbaneja Cillán

rios⁶⁴, otro colchón con finalidad anticíclica⁶⁵, una ratio complementaria de apalancamiento no ponderada⁶⁶ y, por primera vez, se introduce una ratio de liquidez en el corto plazo.

Siguiendo las pautas del G-20 y el marco de Basilea III, la legislación española también ha modificado las exigencias de recursos propios de las entidades de crédito. De forma sorprendente, el *Real Decreto-ley 2/2011, para el reforzamiento del sistema financiero*⁶⁷, anticipó en nuestro Ordenamiento la mayor parte de las exigencias sobre capital regulatorio de Basilea III. Tal y como señala POVEDA ANADÓN, esta reforma «*incluyó una discriminación de los niveles (de capital), cuya intención podría ser dar una imagen reforzada de la solvencia de ciertas entidades, pero cuyo resultado inmediato ha sido incrementar la lista de entidades en déficit, ya no virtual, sino legal, y forzar un aumento de los apoyos públicos a aquéllas que no hayan podido resolverlos por sus propios medios*»⁶⁸.

De esta forma, el Real Decreto-ley 2/2011 fijaba los requisitos de capital en un 8% de los activos ponderados por riesgo, con carácter general; y en un 10% para las entidades que tengan un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% y, además, no tengan distribuidos títulos representativos de su capital (o derechos de voto) a terceros por un porcentaje igual o superior a 20% (apartados 1 y 2 del art. 1 Real Decreto-ley). Esta segunda exigencia de capital regulatorio estaba ideada para las cajas de ahorro y los bancos comerciales a los que éstas traspasaron su negocio financiero. Por lo que respecta a los bancos todos cumplen con la segunda condición, mientras que las cooperativas de crédito cumplen la primera de ellas⁶⁹. Así lo demuestra que las diez entidades nacionales que se veían afectadas por el segundo de los requisitos de capital fueron cajas de ahorro⁷⁰. El Real Decreto-ley 24/2012, nuevamente, ha modificado los requerimientos de capital de las entidades españolas, unifi-

⁶⁴ El cual debe ser del 2,5% y cuyo incumplimiento impedirá, por ejemplo, realizar distribuciones con cargo a beneficios.

⁶⁵ Los supervisores nacionales podrán decidir la constitución de este colchón anticíclico, con el objetivo de utilizarlo durante las épocas de la crisis. Con ello, se intenta remediar la naturaleza procíclica de las normas de Basilea II.

⁶⁶ Con el objetivo de proporcionar un indicador más claro y transparente, no basado en el riesgo y que funcione como complemento a los tradicionales ratios de activos ponderados por riesgo.

⁶⁷ *Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero*. BOE de 19 de febrero de 2011.

⁶⁸ POVEDA ANADÓN, ob. cit., «La respuesta del marco regulatorio español a la crisis», p. 30.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 31.

⁷⁰ A estas diez cajas de ahorro hay que añadir dos filiales de bancos de extranjeros. Nota informativa del Banco de España, de 10 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/presbe2011_9.pdf>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

cándolo en el 9% de los activos ponderados por riesgo; requisito que debe cumplirse desde el 1 de enero de 2013⁷¹.

A las reformas en materia de capital hay que añadir los progresivos e, incluso, contradictorios cambios en materia de provisiones. Como se ha señalado anteriormente, éstas integran los recursos propios, pero su objetivo es responder ante las pérdidas esperadas de una entidad de crédito. En esencia, la reforma del sistema de provisiones español se llevó a cabo a través del *Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero* y del *Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero*. Como puede observarse, con apenas unos meses de diferencia se sucedieron dos normas que tenían la misma finalidad, cual es el control y la reducción de la exposición de las entidades españolas a los activos inmobiliarios. El objetivo último de las reformas era impulsar la eliminación de los activos inmobiliarios de los balances bancarios, como consecuencia de la importante pérdida de valor que éstos estaban sufriendo debido a la crisis inmobiliaria.

La primera de las citadas normas sólo afectaba a los activos más problemáticos, esto es, aquellos con más riesgos. De esta forma, se establecían diversos porcentajes según el tipo de activo (operaciones de financiaciones o activos recibidos como pago de deudas); desarrollo del producto inmobiliario (suelo, promociones, o viviendas acabadas); y de la calificación del activo (normal, subestándar o dudoso) según los criterios del Banco de España⁷². Las medidas del Real Decreto-ley de febrero no surtieron el efecto que se esperaba, por lo que sólo tres meses después el gobierno promulgó un nuevo Real Decreto-ley de saneamiento del sector financiero. A diferencia de la norma anterior, que elevaba las provisiones para los activos más problemáticos (subestándar y dudosos), el nuevo Real Decreto-ley aumentaba las provisiones también para los activos inmobiliarios de menor riesgo (calificados como normales)⁷³.

En definitiva, estos continuos cambios regulatorios colocaron a una parte considerable del sector financiero español en una situación de incumplimiento de

⁷¹ Disposición Transitoria sexta y Disposición Final séptima del Real Decreto 24/2012, que establece una nueva redacción del art. 1 y 2 del Real Decreto-ley 2/2012; modificándose, asimismo, el concepto de capital regulatorio en nuestro Ordenamiento Jurídico, con el objetivo de adaptarlo al concepto de la Autoridad Bancaria Europea. Estas previsiones trasponen el Considerando núm. 23 del MoU.

⁷² La alternativa de los bancos para evitar tener que hacer estas nuevas provisiones era vender los activos inmobiliarios, con lo que, además de forzar que el valor de los activos fuera más acorde a la realidad, se esperaba que el aumento de la oferta tuviera un efecto de bajada de precios del mercado inmobiliario, y con ello indujera una cierta reactivación de actividad económica general.

⁷³ En los activos con garantía real se imponía una provisión del 45% para el suelo, del 22% para la promoción en curso y del 7% únicamente para las promociones terminadas. Para los activos sin garantía real se imponía una provisión el 45%.

Jorge Urbaneja Cillán

los requisitos regulatorios en materia de recursos propios. Ante la imposibilidad de acceder a los mercados mayoristas, se hizo necesario recurrir a los apoyos financieros públicos y a la intervención de algunas de estas entidades; lo cual, a su vez, ocasionó la petición de asistencia financiera del Estado español para la recapitalización de su sistema financiero.

5. LA GESTIÓN DE ENTIDADES EN CRISIS

5.1. EL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA (FROB)

5.1.1. Constitución y objetivo

En la actualidad, el FROB es un instrumento fundamental en el desarrollo del proceso de reestructuración del sistema financiero español; siendo, junto con el Banco de España, competente en la gestión de entidades de crédito que se encuentren en situaciones de debilidad.

El FROB fue creado por el *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de recursos propios de las entidades de crédito*, otorgándole personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines. Según las previsiones de este Real Decreto-ley, el FROB contaba con un doble objetivo: 1.^o) gestionar los procesos de reestructuración de las entidades de crédito en crisis, en los supuestos en los que no haya sido posible encontrar soluciones estrictamente privadas, y tampoco haya sido suficiente la actuación de los Fondos de Garantía de Depósitos; 2.^o) apoyar determinados procesos de fusión de entidades de crédito, destinados a mejorar la eficiencia en su funcionamiento⁷⁴. Tal y como pone de manifiesto CARBÓ VALVERDE, el «*FROB es uno de los pilares fundamentales de la reforma bancaria en España, ya que el FROB se instrumentó como un proceso ordenado en parte herencia supervisora de otras reestructuraciones bancarias en España correspondientes a la época de la liberalización financiera*»⁷⁵. Sin embargo, tal y como seguidamente añade el Profesor CAR-

⁷⁴ Para que el FROB apoyara estos procesos de fusión de entidades de crédito era necesario que se desarrollaran bajo la lógica de reducir el exceso de capacidad instalada en el sector.

⁷⁵ CARBÓ VALVERDE, S., «Lecciones del proceso de reestructuración bancaria española», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42, Madrid, 2011, pp. 35-47. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1326197370PAPELES_42_corregido.pdf>. Para un análisis detallado de las posibilidades de actuaciones del FROB, VEGA SERRANO, ob. cit., pp. 275 y ss. Para un estudio en profundidad sobre las particularidades de intervención del FROB sobre las cajas de ahorro, SALA ARQUER, J.M., «Fusiones de las Cajas de Ahorro y crisis financiera: los poderes de supervisión de los organismos reguladores», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, M. REBOLLO PUIG (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

BÓ, aunque un proceso ordenado ofrece ciertas ventajas, lo cierto es que también pudo implicar *«la pérdida de una oportunidad de recapitalización más contundente que hubiera podido evitar tensiones e incertidumbres que aún hoy persisten»*⁷⁶.

En líneas generales, éstos han sido los objetivos y las posibilidades de actuación del FROB hasta el *Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito*; que, por imperativo del MoU, modifica los objetivos del FROB y la regulación de sus intervenciones sobre las entidades en crisis. Según lo previsto en el art. 50 del Real Decreto-ley 24/2012, el objetivo del FROB será, exclusivamente, *gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito*. De esta forma, a partir del citado Real Decreto-ley, el FROB adquiere personalidad jurídica propia de Derecho Público, se transforma en una autoridad independiente y protagonista en materia de reestructuración y resolución de entidades de crédito; desapareciendo la anterior posibilidad de apoyar procesos de fusión.

En definitiva, tal y como manifiesta F. URÍA, *«el Real Decreto-ley dota al FROB de un nuevo régimen jurídico, que refuerza sus atribuciones, para convertirlo en una auténtica “autoridad independiente de reestructuración y resolución bancaria”, a caballo entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España, que podrá dictar actos administrativos recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y habrá de coordinarse con otras autoridades competentes nacionales y, sobre todo, en este momento, con las autoridades competentes internacionales»*⁷⁷.

5.1.2. Financiación

Según el artículo 51 del Real Decreto-ley 24/2012, para el cumplimiento de los objetivos que se acaban de mencionar el Fondo deberá disponer de las correspondientes dotaciones, que se realizarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En virtud de esta nueva regulación, se acaba con las previsiones iniciales, que establecían una dotación mixta del FROB, con dotaciones tanto con cargo a los Presupuestos Generales del Estado como con cargo a los Fondos de Garantía de Depósitos (art. 2 del *Real Decreto-ley 9/2009*)⁷⁸.

⁷⁶ Ibid., p. 37.

⁷⁷ URÍA, F., «Un régimen de reestructuración avanzado», *Expansión*, 31 de agosto de 2012. Disponible en <<http://www.expansion.com/2012/08/31/opinion/tribunas/1346443855.html>>.

⁷⁸ Además, el primer párrafo de la Disposición Adicional primera del Real Decreto-ley 24/2012 consagra un límite a la dotación del FROB, al establecer que *«La dotación del FROB a la que se refiere el artículo 51.1, en ningún caso podrá suponer el desembolso de mayores cuantías a las previstas inicialmente con cargo a*

Jorge Urbaneja Cillán

Además de esta vía de financiación con cargo a los Presupuestos del Estado, el FROB podrá obtener recursos para el desarrollo de sus fines emitiendo valores de renta fija, recibiendo préstamos, solicitando la apertura de créditos y realizando cualquier otra operación de endeudamiento. A ello hay que añadir la posibilidad de que la Administración General del Estado pueda otorgar avales en garantía de las obligaciones económicas que sean exigibles al FROB. En ambos casos las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado establecerán los límites correspondientes, tanto a los recursos externos obtenidos por el FROB como a los avales del Estado a sus obligaciones⁷⁹. Estas restricciones a las vías de financiación externas del FROB encuentran su fundamento en la necesidad de arbitrar mecanismos destinados a limitar el «contagio» que la reestructuración del sistema financiero español pueda tener sobre su deuda soberana⁸⁰.

Precisamente han sido las necesidades de financiación del FROB y sus dificultades para obtener recursos en los mercados de capitales las circunstancias que han determinado la solicitud por parte de España de la activación de los mecanismos europeos. En este sentido se pronuncia el Memorándum de Entendimiento, al establecer que «*el FROB, que actuará como agente del Gobierno español, canalizará los fondos hacia las entidades financieras afectadas*».

5.1.3. Gobierno

Con la nueva regulación establecida por el Real Decreto-ley 24/2012 también se ha modificado la estructura de gobierno del FROB en un doble sentido. De un lado, se ha acordado una nueva composición para la Comisión Rectora del

los Presupuestos Generales del Estado 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, y en la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero». En aplicación de la nueva normativa, se prevé que será el patrimonio neto resultante de las cuentas anuales de 2011, el criterio que se tendrá en cuenta para liquidar la participación de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito en la constitución del FROB (Disposición Adicional primera del Real Decreto-ley 24/2012).

⁷⁹ La Disposición Final décima del Real Decreto-ley 24/2012, en su apartado 1, establece: «*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51.2 del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, el límite de recursos ajenos obtenidos por el FROB durante el ejercicio presupuestario de 2012, será de 120.000 millones de euros*».

⁸⁰ TORIBIO, J.J., «El contagio económico y financiero: conceptos básicos», en *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o la crisis del euro?*, FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 44. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1329827704Cuaderno_44_%28ferros%29_%284%29.pdf>. En este mismo sentido, ESTRELLA, A. y SCHICH, A., «Sovereign and Banking Sector Debt: Interconnections through Guarantees», OECD, *Financial Market Trends*, núm. 101, Volumen 2, 2011. Disponible en <<http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/50601598.pdf>>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

FROB y, de otro lado, se ha creado la figura del Director General, quien tendrá atribuidas las competencias de carácter ejecutivo, de dirección y de gestión ordinaria del Fondo⁸¹.

La Comisión Rectora estaba formada por 8 miembros, cinco propuestos por el Banco de España (uno de ellos el Sub-gobernador) y los otros tres miembros en representación de los Fondos de Garantía de Depósitos, con el objetivo de permitir participación a las entidades de crédito en la administración del FROB. Con la nueva composición de la Comisión Rectora se ha suprimido esta participación de las entidades de crédito en la gestión del FROB, con la finalidad de evitar los posibles conflictos de intereses que pudiera ocasionar esta presencia de entidades de crédito en el principal órgano de administración del FROB⁸².

Asimismo, la nueva regulación ha introducido reglas para facilitar la cooperación y coordinación del FROB con otras autoridades nacionales e internacionales con competencias en materia de regulación y supervisión financiera. Resultan especialmente interesantes, las previsiones destinadas a facilitar la cooperación del FROB con la Autoridad Bancaria Europea y a permitir la inserción del Fondo en mecanismos europeos para la reestructuración y resolución de entidades de carácter transeuropeo. Con esta posibilidad, la normativa española se anticipa a las previsiones contempladas en la «*Propuesta de Directiva por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión*»⁸³.

⁸¹ Para un estudio sobre la conformación originaria del órgano de gobierno del FROB, MÉNDEZ ALVÁREZ-CEDRÓN, J.M., «Estructura de gobierno del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y los Fondos de Garantía de Depósitos», en *XXXI Jornadas de estudio de la Abogacía. La regulación de los mercados II: Ordenación bancaria*, Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2010, pp. 443-458.

⁸² Según lo previsto en el art. 52 del Real Decreto-ley 24/2012, «*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 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».*

⁸³ 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) núm. 1093/2010. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0073:FIN:ES:PDF>. Sobre la necesidad de un régimen de la UE para la gestión de entidades de crédito en crisis, FONTEYNE, W. *et. al.*, «Crisis Mana-

Jorge Urbaneja Cillán

5.2. LOS RENOVADOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN

El Real Decreto-ley 24/2012 «*se articula en torno a la actuación temprana, la reestructuración de entidades en dificultades y la resolución de entidades no viables, y atribuye a las autoridades españolas los instrumentos necesarios para responder en cada caso*»⁸⁴. En el primer supuesto, las medidas adoptadas se incardinan dentro de las funciones supervisoras del Banco de España, por lo que es esta institución quien tiene el protagonismo en esta fase inicial. En los supuestos en los que proceda la reestructuración o resolución de las entidades de crédito, es el FROB a quien le corresponde determinar los instrumentos idóneos para llevar a cabo estos procesos, con el menor coste posible para el contribuyente. A continuación se analizarán cada uno de los tres mecanismos de intervención, atendiendo a los supuestos en los que deben ser adoptados y las actuaciones que procede implementar a raíz de la puesta en práctica de cada uno de ellos.

5.2.1. La actuación temprana⁸⁵

Para la apertura de un procedimiento de actuación temprana, una entidad de crédito⁸⁶ debe presentar una situación marcada por la siguiente doble circunstancia: de un lado, que incumpla o existan elementos objetivos que hagan previsible que no pueda cumplir con los requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno; de otro lado, la entidad se debe encontrar en una situación en la que pueda retomar el cumplimiento de tales requisitos regulatorios por sus propios medios, con la única excepción del apoyo financiero público que aparece previsto en el art. 9.f) del Real Decreto-ley 24/2012.

Cuando una entidad de crédito se encuentre en las citadas circunstancias deberá notificarlo al Banco de España y, en el plazo de quince días, proceder a la presentación de un *plan de actuación*. En este plan se deben detallar las actuaciones necesarias para garantizar la viabilidad de la entidad en el largo plazo. En el caso de que la entidad no cumpla con el presente trámite, el Banco de España, cuando tenga conocimiento de que una entidad se encuentra

gement and Resolution for a European Banking System», *IMF Working Papers*, WP/10/70, 2010, pp. 1-99. Disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1070.pdf>>.

⁸⁴ URÍA, ob. cit.

⁸⁵ En el borrador del Real Decreto-ley esta posibilidad aparecía bajo la denominación «*intervención temprana*». En el texto de definitivo se ha preferido la utilización del término «*actuación*», en la medida en que se considera que éste responde mejor a las características menos restrictivas de este mecanismo sobre la actividad de las entidades de crédito afectadas por él.

⁸⁶ A lo largo de la presente exposición, la expresión entidad de crédito debe considerarse extensible a los grupos o subgrupos consolidables de entidades de crédito.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

en estas circunstancias, requerirá la presentación del mencionado plan de actuación. En ambos casos, el plan de actuación deberá ser aprobado por el Banco de España, pudiendo introducir las modificaciones que considere oportunas. Además, será necesario el visto bueno del FROB en aquellos supuestos en que sea necesario recurrir a la medida excepcional de apoyo financiero público prevista para este tipo de procesos.

En el plan de actuación se deben concretar las acciones necesarias para que la entidad de crédito retome el cumplimiento de los requisitos regulatorios que determinaron la apertura del procedimiento de actuación temprana; esto es, solvencia, liquidez, estructura organizativa y control interno.

Como se ha mencionado anteriormente, el Banco de España es la institución fundamental en este procedimiento, ya que le corresponde la adopción de las posibles medidas de actuación temprana. Estas medidas pueden ser las siguientes: requerir la convocatoria del órgano de administración de la entidad, o convocarlo directamente; proponer el cese o sustitución de los miembros de los órganos de administración; solicitar la elaboración de un programa de reestructuración de deuda de la entidad; adoptar cualesquiera de las medidas contenidas en la normativa de ordenación y disciplina de entidades de crédito; acordar la sustitución provisional del órgano de administración; y adoptar medidas de recapitalización. Por ser las dos últimas medidas las de mayor trascendencia, se analizarán más detalladamente.

En cuanto a la sustitución provisional de los administradores, es una medida de *ultima ratio*, por lo que sólo procede su adopción en el caso de que la ejecución del resto de medidas de actuación temprana no haya sido suficiente para la consecución de los objetivos del proceso⁸⁷. Esta medida se adoptará por un año de duración, aunque será prorrogable, en períodos anuales, mientras se mantengan las operaciones de actuación temprana.

Por lo que respecta a las medidas de recapitalización, estas aparecen limitadas y son una excepción en el marco del procedimiento de actuación temprana, ya que uno de los requisitos para su apertura es que las entidades sean capaces de retomar el cumplimiento de los requerimientos regulatorios por sus propios medios. Por ello, la única medida de apoyo financiero pública permitida consiste en la adquisición por parte del FROB de instrumentos convertibles en acciones o convertibles al capital social⁸⁸. Esta medida sólo podrá ser

⁸⁷ La sustitución provisional de los administradores se llevará a cabo conforme al procedimiento que a tal efecto esté previsto en la *Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*; BOE de 30 de julio de 1988.

⁸⁸ El art. 9.f) del Real Decreto-ley 24/2012, seguidamente, se encarga de matizar que «*cualquier otra medida de recapitalización requerida por la entidad que no pueda cumplir con los anteriores requerimientos, sólo podrá ser prestada dentro de un proceso de reestructuración o de resolución*».

Jorge Urbaneja Cillán

adoptada en los supuestos en que existan las garantías suficientes de que la entidad podrá acometer la compra o amortización de los instrumentos convertibles en el plazo acordado, *que nunca podrá exceder de dos años*.

5.2.2. La reestructuración

La segunda de las posibilidades de intervención sobre entidades de crédito en crisis es su reestructuración, que constituye el proceso tradicional que contemplaba el ordenamiento español para las entidades que se encontraran en dicha situación⁸⁹. Son necesarios dos requisitos para que proceda la apertura de un proceso de reestructuración: por un lado, que la entidad necesite apoyo financiero público; de otro lado, «*que existan elementos objetivos que hagan razonablemente previsible que el apoyo será reembolsado o recuperado para cada instrumento en los términos previstos en el Capítulo V*» del propio Real Decreto-ley 24/2012.

Asimismo, también procederá acordar un proceso de reestructuración, incluso en los supuestos en los que existan elementos objetivos para la apertura de un proceso de resolución, pero su inicio pueda ocasionar graves perjuicios para la estabilidad del sistema financiero; minimizándose, en todo caso, la utilización de recursos públicos. Por tanto, con las citadas previsiones legales, se está garantizando la continuidad de las entidades que gocen de una importancia sistémica para el conjunto del sistema financiero, siendo el Banco de España a quien corresponde apreciar la concurrencia de este carácter sistémico. Para la determinación de esta cualidad, no sólo se deberá tener en cuenta el tamaño de la entidad, sino también su interconexión con el resto de las entidades o las posibilidades de contagio sobre el resto del sistema financiero⁹⁰.

Como se ha señalado anteriormente, el FROB es la entidad que adquiere el protagonismo durante este proceso. En virtud de ello, cuando una entidad de crédito se encuentre en el supuesto de hecho mencionado deberá notificarlo al FROB y al Banco de España y presentar, en el plazo de quince días, el co-

⁸⁹ Vid. POVEDA ANADÓN, ob. cit., pp. 244 y ss.

⁹⁰ El tratamiento de las entidades de importancia sistémica es una de las principales deficiencias que se han puesto de manifiesto en la regulación y supervisión anterior a la crisis financiera. Sobre esta materia, entre otros, NOGUEIRA LÓPEZ, A., «“Too big to fail”: intervención y mercado en la aproximación europea a la crisis financiera», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), Universidad de Córdoba, lustel, Madrid, 2012; MOOSA, I., «The myth of too big to fail», en *Journal of Banking Regulation*, Vol. 11, núm. 4, pp. 319-333. El tratamiento de las entidades sistémicas se convertirá en una de las cuestiones nucleares del sistema financiera español, fundamentalmente si se cumplen las previsiones de concentración en el sector que se puede producir en el medio plazo; <<http://www.abc.es/20121101/economia/abcp-solo-nueve-bancos-sobreviviran-20121101.html>>.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

respondiente *plan de reestructuración*, cuyo objetivo es garantizar la viabilidad a largo plazo de la entidad. En caso de incumplimiento de esta exigencia legal, su presentación será exigida por el Banco de España al órgano de administración. Las acciones contenidas en el plan de reestructuración deberán contar con la aprobación del Banco de España; además, el FROB deberá elaborar una memoria económica en la que se detalle el impacto que el desarrollo de éstas tendrá sobre los Presupuestos Generales del Estado⁹¹.

Además de las exigencias previstas para los casos de actuación temprana, el plan de reestructuración deberá contener un análisis en el que se justifique la capacidad de la entidad para reembolsar los apoyos públicos recibidos, o en el que se determine el carácter sistémico de la entidad y el grave perjuicio que supondría su resolución. Asimismo, se detallarán las medidas destinadas a minimizar el uso de recursos públicos y «asegurar un adecuado reparto de los costes de la reestructuración». Los instrumentos que se podrán adoptar en el marco de estos procesos de reestructuración son: el apoyo financiero público y/o la transmisión de los activos o pasivos a una Sociedad de Gestión de Activos; que por la importancia (en el primer supuesto) y novedad (en el segundo) que suponen, serán analizados de forma independiente.

El Banco de España y el FROB supervisarán el cumplimiento del plan de reestructuración, adoptando las medidas necesarias para garantizar de una forma efectiva su cumplimiento. Además, el Banco de España podrá solicitar la apertura de un proceso de resolución ordenada cuando prevea que no es posible superar la situación de debilidad de la entidad o cuando no fuera posible el reembolso de los apoyos públicos en el plazo pactado; o bien cuando haya desaparecido el grave perjuicio que representaba la resolución ordenada de la entidad.

En definitiva, la reestructuración supone una intervención de carácter intermedio, pensada para las entidades de relevancia sistémica y para aquellas que precisen fondos públicos para el cumplimiento de los requerimientos regulatorios, pero se encuentren en condiciones de reembolsarlos.

⁹¹ El apartado 5 del art. 14 establece un deber de información a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en los que tengan su domicilio las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, para los supuestos en que estas entidades se vean involucradas en un proceso de reestructuración. Debe entenderse que nos encontramos ante un mero deber de información en *strictu sensu*, sin que los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas puedan impedir el desarrollo de un proceso de reestructuración.

Jorge Urbaneja Cillán

5.2.3. La resolución ordenada

El proceso de resolución ordenada es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico y representa la forma de intervención para afrontar los supuestos más graves de crisis de una entidad de crédito; siendo, nuevamente, el FROB el organismo con mayor grado de responsabilidad en este procedimiento.

En primer lugar, procederá la resolución ordenada en el caso de *entidades de crédito inviables*. El propio Real Decreto-ley 24/2012 establece que una entidad es inviable: cuando incumple de manera significativa los requisitos regulatorios en materia de solvencia, el total de sus pasivos exigibles es superior a sus activos, o la entidad no podrá hacer frente a sus obligaciones exigibles; o bien es razonable que incumpla cualquiera de estos requisitos en un futuro próximo. Además, es necesario que sea previsible que la entidad, en un plazo de tiempo razonable, no pueda reconducir su situación por sus propios medios, acudiendo a los mercados, o mediante los instrumentos de recapitalización previstos para los procesos de reestructuración.

Asimismo, procederá la apertura de un procedimiento de resolución ordenada por razones de *interés público* en la medida en que la disolución y liquidación de la entidad conforme al procedimiento concursal pueda comprometer gravemente la estabilidad financiera. Ahora bien, el Real Decreto-ley no especifica cuál es la entidad a la que corresponde apreciar la existencia del interés público, como circunstancia determinante del inicio de este proceso. Debe entenderse que el Banco de España, como supervisor del sistema crediticio español, es el encargado de apreciar los requisitos necesarios para la apertura del proceso de resolución ordenada y, por ello, la existencia del interés público necesario para iniciar las actuaciones propias de este proceso⁹².

Cuando una entidad de crédito se encuentre en el supuesto de hecho que se acaba de mencionar, el Banco de España, de oficio o a propuesta del FROB, procederá a acordar el inicio del proceso de resolución ordenada. Además, como una manifestación concreta del principio de cooperación entre autoridades, el Banco de España «*dará cuenta motivada*» de su decisión al Ministerio de Economía y Competitividad y al FROB, así como notificará su decisión a la

⁹² El resto de supuestos en los que procede acordar la resolución ordenada aparecen delimitados de forma negativa y, en esencia, son supuestos en los que las medidas de reestructuración no han sido suficientes o la entidad ha incumplido alguna de las obligaciones previstas para esta modalidad de intervención. De esta forma, también procederá la resolución de entidades de crédito en las siguientes circunstancias: cuando una entidad no presente el plan de reestructuración o haya manifestado al Banco de España que su situación es inviable; cuando el plan no fuese el adecuado o no se aceptasen las modificaciones requeridas por el Banco de España; o cuando se incumpliera por la entidad el contenido del plan de reestructuración, comprometiéndole gravemente sus objetivos.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

autoridad supervisora competente de la Unión Europea y a la Autoridad Bancaria Europea⁹³.

En los supuestos en los que se acuerde la apertura de este proceso, de forma automática y como primera medida de resolución, el Banco de España acordará la sustitución del órgano de administración de la entidad⁹⁴. Esta medida, que se mantendrá en vigor hasta que se complete el proceso de reestructuración, tendrá como objetivos velar por los intereses de la entidad y asegurar la aplicación efectiva de los instrumentos de resolución.

Una vez que el FROB haya sido designado como administrador de la entidad, en el plazo de dos meses (que podrá, en circunstancias excepcionales, extenderse a seis meses), deberá elevar un *plan de resolución* de la entidad o solicitar la apertura de un procedimiento concursal. *De esta forma, la apertura de un procedimiento de resolución ordenada supone la inaplicación automática de las normas concursales*. En el plan de resolución deberán detallarse los siguientes aspectos: las condiciones que han motivado la apertura del proceso, los instrumentos de resolución que se hayan implementado o que tenga previsto implementar el FROB, teniendo presente el principio de utilización más eficiente de los recursos públicos y las posibles distorsiones sobre la competencia; las medidas de apoyo financiero que deban ser adoptadas por el Fondo de Garantía de Depósitos, la valoración económica de la entidad, las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada y el plazo de ejecución del propio plan de resolución. Estas medidas contenidas en el citado plan, al igual que sus posibles modificaciones, deberán aprobarse por el Banco de España⁹⁵.

Además, en esta modalidad de intervención, las acciones contempladas en el plan de resolución podrán verse antecedidas por la adopción de medidas preliminares. Éstas podrán ser adoptadas por el Banco de España cuando, en ejercicio de sus funciones de supervisión crediticia, aprecie la existencia de indicios fundados que puedan dar lugar a la apertura de un proceso de resolu-

⁹³ Como se ha señalado anteriormente, en estos supuestos el Real Decreto-ley 24/2012 se anticipa a las previsiones de la propuesta de Directiva «*por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión*». En esta propuesta se consagra como un principio estructural de las actuaciones en esta materia la cooperación (fundamentalmente, en materia de información) entre los supervisores nacionales y de éstos con la Autoridad Bancaria Europea.

⁹⁴ Tal y como matiza el propio Real Decreto-ley, no procederá la aplicación de esta medida en aquellos supuestos en los que previamente, como consecuencia de procesos de actuación temprana o de reestructuración, el FROB ostente ya una posición que le otorgue el control del órgano de administración de la entidad objeto de resolución.

⁹⁵ De forma similar a lo que sucedía en los procesos de reestructuración, en los supuestos de resolución ordenada también se contempla la intervención de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en las que tengan su sede las Cajas de Ahorro o las Cooperativas de Crédito, a través del correspondiente informe del organismo autonómico con competencias en la materia.

Jorge Urbaneja Cillán

ción. En esencia, estas medidas preeliminarias suponen una limitación en el ejercicio ordinario del negocio de la entidad, restringiendo algunas de sus áreas de negocio, con la finalidad de garantizar la efectividad del futuro proceso de resolución⁹⁶.

Los instrumentos que podrán ser implementados por el FROB en el desarrollo de un proceso de resolución ordenada son los siguientes: la venta del negocio de la entidad, la transmisión de activos o pasivos a un banco puente, la transmisión de activos o pasivos a una Sociedad de Gestión de Activos y medidas de apoyo financiero a favor de los adquirentes de la entidad, del banco puente o de la Sociedad de Gestión de Activos. Como se ha señalado con anterioridad, estos dos últimos instrumentos de resolución, por su relevancia y por su carácter novedoso, serán analizados de forma separada en el sub-epígrafe siguiente.

La venta del negocio a otra entidad representa el instrumento tradicional previsto en nuestro Ordenamiento jurídico para la resolución y liquidación de entidades de crédito en crisis. En términos generales, la aplicación de este instrumento supone que el FROB traspase las acciones, cuotas participativas o aportaciones del capital social, o bien todo o parte de los activos y pasivos de la entidad objeto de resolución a otra entidad crediticia. Esta transmisión se llevará a cabo mediante un procedimiento competitivo, que, siguiendo la legislación comunitaria, deberá respetar los siguientes principios: transparencia, estabilidad financiera, igualdad entre los posibles adquirentes, evitar conflictos de intereses, agilidad en el desarrollo del proceso y optimización de los recursos públicos. No obstante, estos principios podrán excepcionarse en aquellos casos en los que su aplicación comprometiera gravemente la estabilidad financiera.

El segundo de los instrumentos de resolución ordenada es la transmisión de todo o parte de los activos o pasivos de la entidad objeto de resolución a un banco puente. Se entiende por banco puente *«una entidad de crédito, incluida en su caso la propia entidad en resolución, participada por el FROB, cuyo objeto sea el desarrollo de todas o parte de las actividades de la entidad en resolución y la gestión de todo o parte de sus activos y pasivos»*. El propio Real Decreto-ley consagra una serie de limitaciones en las actuaciones de este banco puente. De un lado, límites de carácter material, ya que el valor de los pasivos transmitidos no podrá exceder del valor de los activos traspasados a la entidad puente. De otro lado, límites de carácter temporal, ya que el plazo máximo de funcionamiento será de cinco años desde su constitución.

⁹⁶ Esta posibilidad, prevista en el art. 24, debe ser interpretada restrictivamente, en la medida en que supone una limitación al ejercicio de un derecho fundamental, como es el de libertad de empresa.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

Por lo tanto, en ambos casos nos encontramos con mecanismos que tienen como objetivo el traspaso, total o parcial, del negocio de la entidad objeto de resolución a favor de otra entidad de crédito, ya sea con carácter permanente o transitorio.

5.3. LOS INSTRUMENTOS DE REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN ORDENADA

En este apartado serán analizados los dos instrumentos de reestructuración y de resolución ordenada que, tras la presente reforma, van a adquirir una mayor relevancia en este tipo de procesos. Éstos son: el apoyo financiero público a las entidades en crisis y la transmisión de activos o pasivos a una Sociedad de Gestión de Activos⁹⁷, siendo la primera vez que este mecanismo se incorpora a nuestro sistema de gestión de entidades en crisis.

El FROB podrá adoptar instrumentos de apoyo financiero en el marco de procesos reestructuración y/o resolución ordenada, con el objetivo de garantizar su desarrollo satisfactorio. Antes de adoptar una medida de estas características, el FROB deberá elaborar una memoria económica en la que se detalle el impacto que estas medidas de apoyo financiero tendrán en los Presupuestos Generales del Estado, con el objetivo de minimizar la repercusión de este tipo de medidas sobre el déficit del Estado español⁹⁸.

Este apoyo financiero otorgado por el FROB podrá adoptar cualquiera de las siguientes modalidades: otorgamiento de garantías, concesión de préstamos o créditos, adquisición de activos o pasivos, o la adopción de medidas de recapitalización. Los beneficiarios de estas medidas de apoyo financiero serán las propias entidades en crisis, en el caso de procesos de reestructuración; o bien se aplicarán a favor del adquirente, del banco puente o de la Sociedad de Gestión de Activos, en los supuestos de resolución ordenada. Como se ha apuntado anteriormente, las medidas de recapitalización, en circunstancias excepcionales y con importantes particularidades, también podrán ser otorgadas en el marco de procesos de actuación temprana.

Estas medidas de recapitalización consisten en la suscripción o adquisición, por parte del FROB, de acciones ordinarias o aportaciones al capital social; o

⁹⁷ Popularmente, esta Sociedad de Gestión de Activos ha sido conocida como «banco malo». Esta denominación ha hecho fortuna, en la medida en que con esta expresión se designa gráficamente el objetivo fundamental de este instrumento, como es encargarse de la gestión de los activos problemáticos de las entidades de crédito.

⁹⁸ En este sentido, los parágrafos 29 y 30 del MoU vinculan la reforma del sistema financiero español con la aplicación efectiva del Procedimiento de Déficit Excesivo y a la «*aplicación sin fisuras de la Ley de Estabilidad Presupuestaria*».

Jorge Urbaneja Cillán

la adquisición de cualesquiera «*otros instrumentos convertibles en los instrumentos anteriores*». En todos los casos, *estos instrumentos serán computables como recursos propios y como capital de máxima calidad o capital principal*. En el caso de instrumentos convertibles en acciones ordinarias o aportaciones al capital social, la entidad beneficiaria deberá «*comprometerse a comprar o a amortizar los instrumentos suscritos o adquiridos por el FROB*» en el plazo pactado, que, en ningún caso, podrá ser superior a cinco años⁹⁹. Excepcionalmente, debido a la evolución de la situación económico-financiera, el plazo máximo podrá extenderse dos años más; por lo tanto, en estas circunstancias el plazo máximo para reintegrar los apoyos públicos recibidos podrá prorrogarse hasta un máximo de siete años.

El otro instrumento de reestructuración y resolución analizado en este apartado es la Sociedad de Gestión de Activos, siendo la primera vez que esta figura aparece contemplada en nuestro sistema financiero. Al igual que sucede con la mayor parte de las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 24/2012, su creación viene impuesta por el MoU y representa la herramienta específica destinada a eliminar la sobreexposición de las entidades de crédito españolas al sector inmobiliario.

La aplicación de este instrumento implica que el FROB, con carácter de acto administrativo, podrá obligar a transmitir determinados activos, especialmente dañados, a esta Sociedad de Gestión de Activos. El objetivo último de este instrumento es la eliminación de estos activos de los balances de las entidades de crédito, con la finalidad de que tales activos sean gestionados, administrados y finalmente enajenados por esta Sociedad.

Para el cumplimiento efectivo de esta finalidad se considera un requisito imprescindible la participación de entidades privadas en el accionariado de esta Sociedad de Gestión de Activos, que adoptará la naturaleza de sociedad anónima. De esta forma, según el párrafo 4 de la Disposición Adicional séptima del Real Decreto-ley 24/2012, la participación pública en su accionariado en ningún caso podrá ser igual o superior al 50%. Por ello, resultará imprescindible crear los estímulos adecuados para la participación de entidades privadas en el accionariado de esta Sociedad.

El parágrafo 21 del MoU establece que este instrumento afectará, especialmente, a los préstamos para promociones inmobiliarias y a los activos de hipotecas ejecutadas. Sin embargo, también se abre la posibilidad de que se puedan transmitir a esta Sociedad otra clase de activos, «*si se advierten signos de un grave deterioro de su calidad*». Sin embargo, ni el art. 35.1 ni la Disposición

⁹⁹ En el caso de que haya transcurrido este plazo máximo, sin que los títulos hayan sido recomprados o amortizados por la entidad beneficiaria, el FROB cuenta con la facultad de solicitar su conversión efectiva.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

Adicional octava del Real Decreto-ley 24/2012 concretan cuáles son «*las categorías de activos*» que podrán ser transmitidos a esta Sociedad. A pesar de ello, en ambas normas sí se especifica que la principal finalidad de esta Sociedad será eliminar del balance de las entidades de crédito los activos inmobiliarios deteriorados, como consecuencia de la acumulación excesiva de esta clase de activos en los balances de las entidades españolas.

Según el MoU, las entidades que vendrán obligadas a acudir a este instrumento son aquellas que hayan recibido ayudas públicas. La Disposición Adicional novena de la norma estatal ha concretado esta exigencia para tres tipos de entidades: aquellas que a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley se encuentren participadas mayoritariamente por el FROB, las entidades que, a juicio del Banco de España, vayan a requerir la apertura de un proceso de reestructuración y/o de resolución ordenada.

Por último, la regulación de esta Sociedad de Gestión Activos se completa con unas disposiciones específicas sobre el régimen jurídico aplicable a las transmisiones a favor de esta Sociedad, admitiéndose para ello cualquier tipo de negocio jurídico. La cuestión más controvertida en esta materia está constituida por la valoración de los activos objeto de transmisión a favor de la Sociedad de Gestión de Activos. El criterio general fijado por el MoU es el valor económico real a largo plazo, mientras que la norma española concreta que la valoración será realizada por el Banco de España, sobre la base de los informes emitidos por uno o varios expertos independientes. Ésta es una cuestión de suma relevancia para el cumplimiento efectivo de los objetivos de la Sociedad de Gestión de Activos, ya que una valoración excesivamente reducida puede perjudicar irremediablemente los balances de las entidades de crédito, pero facilitaría la participación en el accionariado de esta Sociedad de las entidades privadas, ya que los posibles beneficios, a largo plazo, podrían ser mayores¹⁰⁰.

En definitiva, *la Sociedad de Gestión de Activos es el instrumento genuino destinado a eliminar de los balances bancarios los activos inmobiliarios problemáticos*; ya que se considera que el saneamiento de los balances bancarios es un requisito imprescindible para que el sistema financiero pueda canalizar el ahorro hacia la inversión productiva¹⁰¹.

¹⁰⁰ ROCHE, D., «A bad bank can solve our problems», en *Wall Street Journal*, 22 de enero de 2009. Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB123258594265704581.html>.

¹⁰¹ GARCÍA MONTALVO, J., «Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión de 2008-2009», *Papeles de Economía Española*, núm. 122, FUNCAS, enero de 2010.

Jorge Urbaneja Cillán

5.4. La reforma del Fondo de Garantía de Depósitos

Con carácter tradicional, la protección de los intereses de la clientela de las entidades de crédito ha sido uno de los títulos habilitantes para la intervención de las administraciones públicas sobre el sistema financiero¹⁰². Uno de los instrumentos de mayor relevancia que se ha consolidado con esta finalidad está constituido por la garantía de los depósitos de los clientes de las entidades crediticias. Esencialmente, la constitución de este tipo de garantías responde a una doble finalidad: de un lado, proteger al ahorrador (fundamentalmente, a aquellos de medios modestos) de las consecuencias de las crisis financieras; de otro lado, garantizar el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero, considerado en su conjunto¹⁰³.

Siguiendo estas líneas esenciales y atendiendo a experiencias comparadas de otros Estados¹⁰⁴, desde 1977¹⁰⁵ nuestro sistema financiero cuenta con mecanismos para garantizar determinados depósitos de los clientes de las entidades de crédito. El régimen jurídico de estos sistemas de garantía se ha visto sustancialmente modificado como consecuencia de la respuesta regulatoria a la crisis financiera.

Hasta los citados recientes cambios, producidos a raíz de la crisis financiera, el sistema de garantía de depósitos en España se había venido configurando sobre la base de tres características fundamentales¹⁰⁶. En primer lugar, la dotación de los fondos de garantía se articulaba a través de un régimen de contribuciones previas o *ex ante*, a cargo de las propias entidades de crédito. En segundo lugar, los fondos de garantía de depósitos han contado con una

¹⁰² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Estudio preliminar», en *Estudios de Derechos Público Bancario*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.), Ed. Ceura, Madrid, 1987. Para un análisis detallado de las tendencias actuales en este campo, entre otros, GARCÍA SANTOS, N., «La defensa del consumidor de productos financieros», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42, pp. 137 y ss. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1326197370PAPELES_42_corregido.pdf>.

¹⁰³ GARRIDO TORRES, A., *Crisis Bancarias y regulación financiera. El seguro de depósitos: apariencia y realidad* (Tesis Doctoral. Dir. Dr. TORRERO MAÑAS, A.), Universidad de Barcelona, 1990, p. 70. Para un análisis minucioso sobre los pros y los contras del sistema de garantía de depósitos, GARCÍA ZAMBRANO, M.E., *Marco jurídico de la protección de los Depósitos Bancarios de Dinero* (Tesis Doctoral. Dir. Dr. ARROYO MARTÍNEZ, I.), Universidad Autónoma de Barcelona, 2010, pp. 239 y ss.

¹⁰⁴ Para un análisis en profundidad sobre los diversos sistemas de garantía de depósitos, así como sobre las problemáticas actuales que plantea esta figura, ARRIGUNAGA, J., «Deposit Insurance Schemes: reconciling market disciplining with financial stability», en *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, M. GIOVANOLLI (ed.), Oxford University Press, 2000, pp. 323-353.

¹⁰⁵ Sobre el origen de los fondos de garantía de depósitos en España, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., «El Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.), Ed. Ceura, Madrid, 1987, pp. 192 y ss.

¹⁰⁶ Para un análisis completo de sobre el régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos, con anterioridad a las recientes reformas, GARCÍA ZAMBRANO, ob. cit., pp. 307 y ss.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

doble función; esto es, no sólo pretenden garantizar determinados depósitos de los ahorradores, sino también contribuir a reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades en dificultades, ya que se entendía que este tipo de intervención podría ser menos gravosa que un eventual pago de depósitos¹⁰⁷. De esta forma, los Fondos de Garantía de Depósitos, hasta la creación del FROB, han sido las entidades públicas protagonistas en los procesos de crisis de entidades de crédito. Por último, como consecuencia de la incorporación de España a las Comunidades Europeas y la conformación de un mercado financiero único comunitario, el tercer elemento definitorio de los Fondos de Garantía españoles es su armonización con los sistemas de garantía del resto de Estados comunitarios¹⁰⁸. Esta armonización alcanzó su punto máximo con el acuerdo de umbral mínimo de protección de 20.000 € en todos los Estados de la Unión Europea¹⁰⁹.

La reforma de algunos aspectos de los regímenes de garantía de depósitos ha sido una de las respuestas de carácter inmediato que se adoptaron como reacción a la crisis financiera, de forma coordinada por los Estados de la UE¹¹⁰. De esta forma, en el año 2009 se decidió elevar el umbral de protección hasta 100.000 € y reducir el plazo en el caso de que fuera necesario un eventual pago de los depósitos¹¹¹. Sin embargo, en este caso la técnica utilizada no fue la armonización, sino la unificación, con el objetivo de evitar desplazamientos masivos de capitales hacia los Estados con una legislación más protectora, así como el arbitraje regulatorio.

En línea continuista con el proceso de reforma de nuestro sistema financiero, en octubre de 2011 se procedió a la actualización del régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos. En unas previsiones que, inmediatamente, quedarían desmentidas por la realidad, el Real Decreto-ley 16/2011 se presentaba como «*la culminación de las más importante reestructuración financiera de*

¹⁰⁷ En este sentido, párrafos 21 y 31 de la Exposición de Motivos del *Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Depósitos en Entidades de Crédito*. BOE de 15 de octubre de 2011.

¹⁰⁸ Vid. CARRASCO MORALES, A., «Notas sobre los intentos armonizadores del seguro de depósitos bancarios en la Comunidad Europea», en *Información Comercial Española*, núm. 703, 1992, pp. 106 y ss.

¹⁰⁹ Para una visión crítica sobre la armonización de los sistemas de garantía de depósitos a nivel comunitario, ÁLVAREZ-CEDRÓN, J.M. y HERNANGÓMEZ CRISTÓBAL, F., «La insuficiente armonización de los fondos de garantía de depósitos en la Unión Europea», en *Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeas (2008)*, MARTÍNEZ-PARDO DEL VALLE, R. y ZAPATA CIRVEGEDA, F.J. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, núm. 27, pp. 135 y ss. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1232536154PAPEL_FEF_27_135.pdf>.

¹¹⁰ NÚÑEZ RAMOS, S., «La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilidad financiera y estrategias de salida», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 59, 2010, pp. 23-37.

¹¹¹ *Directiva 2009/14/CE del Parlamento 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*. DOUE de 13 de marzo de 2009.

Jorge Urbaneja Cillán

nuestra historia democrática» y «como elemento de cierre y garantía de coherencia interna del conjunto de las reformas».

La reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2011, esencialmente, mantiene las funciones de los anteriores Fondos de Garantía y actualiza su régimen en dos líneas esenciales. De un lado, se produce la unificación de los tres Fondos de Garantía existentes anteriormente¹¹², que se integran en el Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito. De esta forma, se daba respuesta a la nueva realidad del sistema financiero español, en el que se había reducido considerablemente el número de cajas de ahorro y se había equiparado su estructura organizativa y de gobierno a la de los bancos. De otro lado, el Real Decreto-ley de octubre de 2011 fortalecía y actualizaba la segunda de las funciones del Fondo de Garantía de Depósitos, destinada a reforzar la solvencia y el funcionamiento de las entidades en crisis (función de resolución). En este sentido, se aumentaba *«la capacidad y flexibilidad de actuación del Fondo en materia de reforzamiento de capital de las entidades, así como la ejecución de medidas en caso de que se proceda a la reestructuración de una entidad de crédito o se adopten las medidas de apoyo financiero para el reforzamiento de sus recursos propios, todo en ello en el marco de un plan de actuación aprobado por el Banco de España»*¹¹³.

Con la reforma introducida por el Real Decreto-ley 24/2012, en cambio, sí se introducen modificaciones significativas en las funciones del Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito. *De esta forma, desaparece la función de resolución, que hasta el momento había constituido una de las funciones esenciales del sistema español de garantía de depósitos*¹¹⁴. Por ello, el FROB y el Banco de España serán los únicos protagonistas en los procesos de gestión de entidades de crédito en crisis. Además, con el objetivo de evitar problemas de financiación del Fondo de Garantía, en términos similares a los que se ha producido durante la presente crisis, el art. 23.2.c) del Real Decreto-ley 24/2012 permite que el FROB pueda otorgar financiación, en condiciones de mercado, al Fondo de Garantía para el cumplimiento de sus intereses.

¹¹² Estos tres Fondos, que daban respuesta a la estructura tradicional de nuestro sistema financiero, eran: el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.

¹¹³ BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico*, enero de 2012, Regulación Financiera, cuarto trimestre de 2011, p. 114. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/12/Ene/Fich/art4.pdf>>.

¹¹⁴ Así aparece expresamente en la nueva redacción del art. 4 del Real Decreto-ley 16/2011, que al referirse a las funciones del Fondo de Garantía establece que *«La función del Fondo es la de garantía de los depósitos conforme a lo previsto en este Real Decreto-ley y en su normativa de desarrollo»*. A diferencia de ello, la redacción original de este artículo disponía que *«serán funciones del Fondo, la de garantía de depósitos y la de refuerzo de la solvencia y funcionamiento de las entidades de crédito»*.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

En definitiva, a partir de la última reforma de nuestro sistema financiero, el Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito tendrá como único objetivo la salvaguarda de los depósitos de los ahorradores, en el marco de los procesos de resolución ordenada de entidades de crédito.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN. CUESTIONES PENDIENTES

En definitiva, la crisis ha abierto un período de cambio profundo en las normas reguladoras de los mercados financieros, que en España ha supuesto una reforma integral de nuestro sistema crediticio. Aunque este proceso parece iniciar su recta final, sin embargo para que concluya satisfactoriamente debe ser complementado con elementos esenciales. El resultado final de la reforma debe ser un sistema financiero que se encuentre en situación de cumplir su función esencial en la actividad económica.

En este sentido, hay que tener presente que el objetivo último del proceso de reforma «no debe ser “más regulación”. En algunos casos, podrá ser más regulación, pero en la mayoría será “mejor regulación”. Es más, en algunos casos el énfasis habrá que ponerlo en el cumplimiento de la regulación, es decir, en la supervisión»¹¹⁵. De esta forma, la mejora de los instrumentos de supervisión a cargo del Banco de España se va a conformar como un elemento de cierre imprescindible para la reforma del sistema financiero español, fundamentalmente debido al carácter sistémico que pueden adquirir la mayor parte de las entidades resultantes del proceso de reforma. Además, la completa transformación del sistema de cajas de ahorro, en el que éstas no ostenten la condición de accionistas mayoritarios de las nuevas entidades bancarias a las que traspasaron su negocio financiero, constituye un elemento necesario de la reforma¹¹⁶.

Asimismo, el proceso estrictamente interno debe complementarse con una reforma de los mecanismos europeos que permita las ayudas directas a las entidades financieras en crisis, con el objetivo de romper el «contagio» entre crisis financiera y crisis de deuda soberana; evitando, al mismo tiempo, el

¹¹⁵ DE GUINDOS, L., CARRASCOSA, A. y MALDONADO, L., «La respuesta regulatoria a la crisis financiera», en *Observatorio de la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2009)*, MARTÍNEZ-PARDO DEL VALLE, R. y ZAPATA CIRUGEDA, F.J. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 34, Madrid, 2010, pp. 139-149. Disponible en <http://www.ieaf.es/_img_admin/1265708276FEF34REDUCIDO_139.pdf>. En este mismo sentido, ARGIMÓN, I., «¿Qué quedó de la agenda legislar mejor?», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 17, 2009, pp. 73-91. Disponible en <<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/09/Noviembre/IEF200917.pdf>>.

¹¹⁶ IMF, «The Reform of Spanish Savings Banks, technical note», *Financial Sector Assessment Program Update, Spain*, International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, mayo, 2012. Disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12141.pdf>>.

Jorge Urbaneja Cillán

riesgo moral. Para ello, será imprescindible la aplicación efectiva, en el menor tiempo posible, de lo acordado en la Cumbre de la Eurozona de 29 de junio de 2012¹¹⁷, la estructuración de mecanismos europeos de protección de depósitos¹¹⁸, la conformación de auténticos poderes de supervisión crediticia a favor del Banco Central Europeo¹¹⁹ y la creación de un régimen comunitario para la gestión de crisis de entidades transfronterizas.

7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., «Medidas del Gobierno español ante la crisis financiera: los Decretos-leyes de octubre de 2008 sobre el sector financiero», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, REBOLLO PUIG, M., (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

ALVÁREZ, J.A., «La banca española ante la actual crisis financiera» en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 15, noviembre de 2008.

ÁLVAREZ-CEDRÓN, J.M. y HERNANGÓMEZ CRISTOBAL, F., «La insuficiente armonización de los fondos de garantía de depósitos en la Unión Europea», en *Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeas (2008)*, MARTÍNEZ-PARDO DEL VALLE, R. y ZAPATA CIRVEGEDA, F.J. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, núm. 27.

ARGIMÓN, I., «¿Qué quedó de la agenda legislar mejor?», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 17, 2009.

ARIZTEGUI, J., *El sector bancario español: situación, perspectivas y evolución del proceso de reestructuración*, Conferencia pronunciada en Santander, Asociación de Periodistas de Información Económica-Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 18 de junio de 2010.

¹¹⁷ Declaración de la Cumbre de la Zona del Euro, Bruselas, 29 de junio de 2012. Disponible en <http://ep00.epimg.net/descargables/2012/06/29/73dfb1736ba4fd8d8638e4af4005dd1c.pdf>.

¹¹⁸ AYADI, R. y LASTRA, R.M., «Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe», en *Journal of Banking Regulation* Vol. 11, núm. 3, pp. 210-222; KRIMMINGER, M.H., «The resolution of cross-border banks: Issues for deposit insurers and proposals for cooperation», en *Journal of Financial Stability*, vol. 4, 2008, pp. 376-390.

¹¹⁹ A la fecha de cierre de este artículo, la creación de un Mecanismo Único de Supervisión ha sido el primero de los elementos que se ha constituido en el proceso de conformación de la unión bancaria. En virtud del citado Mecanismo, el BCE será el responsable de supervisar las entidades de crédito más «significativas» de los Estados de la Eurozona, pudiendo, bajo determinadas condiciones, extender sus actuaciones también para el resto de Estados miembros de la UE —Reglamento (UE) núm. 1024/2013 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. DOUE de 29 de octubre de 2013—.

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

ARRIGUNAGA, J., «Deposit Insurance Schemes: reconciling market discipling with financial stability», en *International Monetary Law. Issues for the New Millenium*, M. GIOVANOLLI (ed.), Oxford University Press, 2000.

AUST, A., «The Theory and Practice of Informal International Instruments», en *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 35, núm. 4, octubre de 1986.

— *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2000.

AYADI, R. y LASTRA, R.M., «Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe», en *Journal of Banking Regulation*, Vol. 11, núm. 3.

BANCO CENTRAL EUROPEO, «El Mecanismo Europeo de Estabilidad», en *Boletín mensual del Banco Central Europeo*, julio, 2011, pp. 75-89.

BANCO DE ESPAÑA, *Informe de Estabilidad Financiera*, noviembre de 2007.

BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico*, enero de 2012, Regulación Financiera, cuarto trimestre de 2011.

BELMONTE, J.J., «La concentración del sector de cooperativas de crédito españolas: similitudes con otros modelos europeos», en *El Sistema Bancario tras la Gran Recesión*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. y DíEZ GANGAS, J.C. (Coord.), Colección Mediterráneo Económico, núm. 19, Almería 2011.

BERMEJO GARCÍA, R., «La crisis financiera internacional y los procesos de integración», en *Los procesos de integración ante la crisis financiera internacional*, FERNÁNDEZ LIÉSA, C.R. y CANO LINARES, M.A. (Dir.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «Crisis financiera: ¿más o mejor regulación?», en *XXXI Jornadas de estudio de la Abogacía. La regulación de los mercados II: Ordenación bancaria*, Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2010.

BRUMMER, C., «Why Soft Law Dominates International Finance – and not Trade?», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, septiembre, 2010.

CARBÓ VALVERDE, S., «Lecciones del proceso de reestructuración bancaria española», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42, Madrid, 2011.

CARRASCO MORALES, A., «Notas sobre los intentos armonizadores del seguro de depósitos bancarios en la Comunidad Europea», en *Información Comercial Española*, núm. 703, 1992.

Jorge Urbaneja Cillán

CATARINEU, E. y PÉREZ, D., «La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial», en *Revista Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 14, 2008.

COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA, *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*.

CROOUHY, M., JARROWA, R. y TURNBULL, S., *The Subprime Credit Crisis of 2007*, Bauer Collage of Business, Houston, 2008.

CROTTY, J., «Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the new financial architecture», en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, núm. 4, 2009.

DE GUINDOS, L., CARRASCOSA, A. y MALDONADO, L., «La respuesta regulatoria a la crisis financiera», en *Observatorio de la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2009)*, MARTÍNEZ-PARDO DEL VALLE, R. y ZAPATA CIRUGEDA, F.J. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 34.

DECISIÓN DEL CONSEJO EUROPEO, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. DOUE de 6 de abril de 2011.

EMBED IRUJO, A., *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009.

ESTRELLA, A. y SCHICH, A., «Sovereign and Banking Sector Debt: Interconnections through Guarantees», OECD, *Financial Market Trends*, núm. 101, Volumen 2, 2011.

FEF, «Nuevo entorno para el sistema bancario español», en *El Sistema Bancario Español ante el Nuevo Entorno Financiero*, MORO SUÁREZ, A. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2009.

FONTEYNE, W. et al., «Crisis Management and Resolution for a European Banking System», *IMF Working Papers*, WP/10/70, 2010.

GARCÍA MONTALVO, J., «Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión de 2008-2009», *Papeles de Economía Española*, núm. 122, FUNCAS, 2010.

GARCÍA REDONDO, F., «El preocupante presente e incierto futuro de las cajas de ahorro. Reflexiones sobre su régimen jurídico», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispa-*

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

no-Luso de Derecho Administrativo, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

GARCÍA SANTOS, N., «La defensa del consumidor de productos financieros», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42.

GARCÍA ZAMBRANO, M.E. (Tesis Doctoral), *Marco jurídico de la protección de los Depósitos Bancarios de Dinero*, Dir. Dr. ARROYO MARTÍNEZ, I., Universidad Autónoma de Barcelona, 2010.

GARICANO, L. y SANTOS, T., «La Crisis de la Eurozona: el bucle diabólico entre sistema financiero y deuda soberana», en *La Crisis en Europa ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?*, FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 44.

GARRIDO TORRES, A. (Tesis Doctoral), *Crisis Bancarias y regulación financiera. El seguro de depósitos: apariencia y realidad*, Dir. Dr. TORRERO MAÑAS, A., Universidad de Barcelona, 1990.

GÓMEZ DE MIGUEL, J.M. «La calidad del capital regulatorio: una reforma necesaria», en *El Sistema Bancario tras la Gran Recesión*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. y DíEZ GANGAS, J.C., (Coord.), Colección Mediterráneo Económico, núm. 19, Almería, 2011.

— «La nueva regulación de los conglomerados financieros: cuestiones Fundamentales», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 3, 2003.

GOOHART, C.A.E. y LASTRA, R.M., «Border Problems», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3.

IMF, «The Reform of Spanish Savings Banks, technical note», *Financial Sector Assessment Program Update, Spain*, International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, mayo, 2012.

Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre Supervisión Financiera en la Unión Europea (Informe de Larosière).

JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La reforma constitucional y la limitación del déficit público». Documento de Trabajo núm. 3, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2012.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., «El Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios», en *Estudios de Derecho Público Bancario*, MARTÍN-RETORILLO BAQUER, S. (Dir.), Ed. Ceura, Madrid, 1987.

Jorge Urbaneja Cillán

LASTRA, R.M. y WOOD, G., «The Crisis of 2007-2009: Nature, Causes, and Reactions», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3.

LÓPEZ ESCUDERO, M., «El Derecho Internacional ante la crisis económica y financiera global de 2008», en *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)*, MARTÍN PÉREZ y NANCLARES, J. (Coord.), Iustel, AEPDIRI, Universidad de La Rioja, 2010.

LOWENFELD, A.F. «The International monetary system: a look back over seven decades», en *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, núm. 3, Oxford University Press.

MARDOMINGO COZAS, J. y MÍNGUEZ, F., «Restructuring and liquidation of financial institutions: Spain», en *Global Financial Crisis: Navigating and understanding the Legal and Regulatory Aspects*, BRUNO, E.A. (ed.), Globe Business Published, Londres, 2009.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «Estudio preliminar», en *Estudios de Derechos Público Bancario*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Dir.), Ed. Ceura, Madrid, 1987.

Memorándum de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera. BOE de 10 de diciembre de 2012.

MÉNDEZ ALVÁREZ-CEDRÓN, J.M., «Estructura de gobierno del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y los Fondos de Garantía de Depósitos», en *XXXI Jornadas de estudio de la Abogacía. La regulación de los mercados II: Ordenación bancaria*, Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2010.

MÍNGUEZ HERNÁNDEZ, F., «La estructura del nuevo marco prudencial y supervisor: hacia Basilea III», en *Mecanismos de gestión y prevención de futuras crisis bancarias*, Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 42, Madrid, 2011.

MOOSA, I., «The myth of too big to fail», en *Journal of Banking Regulation*, Vol. 11, núm. 4.

MURPHY, A., *An Analysis of the Financial Crisis: Causes and Solutions*, Oakland University, Rochester, 2008.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., «“Too big to fail”: intervención y mercado en la aproximación europea a la crisis financiera», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Dere-*

La reestructuración del sistema financiero español tras la asistencia financiera a la banca española

cho *Administrativo*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

NÚÑEZ RAMOS, S., «La respuesta a la crisis financiera internacional: medidas de estabilidad financiera y estrategias de salida», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 59, 2010.

ONTIVEROS BAEZA, E., VALERO LÓPEZ, F.J., BERGÉS LOBERA, A., «Enquadramiento actual de las cajas de ahorro en el sistema financiero español», en *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*, TORME, A. (Coord.), Ed. Aranzadi, Pamplona.

ORDOÑEZ SOLÍS, D., «De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la Sentencia Pringle», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 29, 2013.

POVEDA ANADÓN, R., «De Basilea I a Basilea III», en *Basilea III y los nuevos retos e regulación de solvencia, Perspectivas del sistema financiero*, núm. 102, FUNCAS, septiembre, 2011.

— «La regulación y supervisión bancarias en los últimos cuarenta años», en *Un siglo de historia del sistema financiero español*, MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN-ACEÑA, P. (eds.), Alianza Editorial, Madrid, 2011.

— «La respuesta del marco regulatorio español a la crisis», en *Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias*, R. ORTEGA FERNÁNDEZ (Coord.), Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2011.

— *Basilea II*, 2.^a ed., FUNCAS, Madrid, 2010.

PURNANDAM, A., «Originate-to-distribute Model and the Subprime Mortgage Crisis», en *The Review of Financial Studies*, Vol. 24, núm. 6.

Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Depósitos en Entidades de Crédito. BOE de 15 de octubre de 2011.

Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. BOE de 19 de febrero de 2011.

REMIRO BROTONS, A. et al., *Derecho Internacional*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

ROCHE, D., «A bad bank can solve our problems», en *Wall Street Journal*, 22 de enero de 2009.

ROLDÁN ALEGRE, J.M., «El papel del modelo «originar para distribuir» en la crisis financiera de 2007», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 15, 2008.

Jorge Urbaneja Cillán

SALA ARQUER, J.M., «Fusiones de las Cajas de Ahorro y crisis financiera: los poderes de supervisión de los organismos reguladores», en *La regulación económica. En especial la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, M. REBOLLO PUIG (Dir.), Universidad de Córdoba, Iustel, Madrid, 2012.

SAURINA, J., «Loan loss provisions in Spain. A working macroprudential tool», en *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, núm. 17, 2012.

TORIBIO, J.J., «El contagio económico y financiero: conceptos básicos», en *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o la crisis del euro?*, FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (Dir.), Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación, núm. 44.

URÍA, F., «Un régimen de reestructuración avanzado», *Expansión*, 31 de agosto de 2012.

VEGA SERRANO, J.M., *La regulación bancaria*, Ed. La Ley, Madrid, 2011.

VIVES, X., «Crisis financiera y regulación», en *La Crisis de 2008: de la Economía a la Política y Más Allá*, A. COSTAS (ed.), Fundación Caja Mar, Almería, 2010.

— «La industria financiera española en el inicio del S. XXI: situación y retos de futuro», en *Un siglo de historia del sistema financiero español*, MALO DE MOLINA, J.L. y MARTÍN-ACEÑA, P. (eds.), Alianza Editorial, Madrid, 2011.