



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA VENTA DEL BANCO  
POPULAR: LOS LÍMITES DE LA  
EXPROPIACIÓN FORZOSA**

**Autor: Mario Rodríguez Llorente**

**5º E3-D**

**Derecho Administrativo**

**Tutor: Rosa María Collado Martínez**

Madrid

Abril 2019

## RESUMEN

El presente Trabajo pretende hacer una comparativa entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio. Para ello, se lleva a cabo un estudio detallado de la venta de la entidad, aludiendo al contexto económico y regulatorio en el que se produce dicha operación. Se pone el foco así en la importancia de la regulación macroprudencial del sector bancario que se desarrolló a nivel europeo ante el riesgo sistemático de un posible colapso del sistema financiero. Fue precisamente dicha regulación la que condujo, a la postre, a la resolución del Banco Popular Español. Por otra parte, se examina la regulación en España de la expropiación forzosa. Tras proceder a la comparativa entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio, se concluye que, si bien existen numerosos paralelismos, la resolución de la entidad estaba justificada en atención a una serie de intereses preponderantes.

**Palabras Clave:** Banco Popular Español / Banco Santander / Expropiación Forzosa / Regulación Macroprudencial / Junta Única de Resolución / Inversores / Sistema Bancario.

## ABSTRACT

This paper aims to compare the sale of Banco Popular Español and an expropriation proceeding. To this end, a detailed study of the sale of the entity is carried out, with reference to the economic and regulatory context in which the transaction takes place. This highlights the importance of the macroprudential regulation of the banking sector that was developed at a European level to face the systematic risk of a potential meltdown of the financial system. It was precisely this regulation that ultimately led to the resolution of Banco Popular Español. On the other hand, this paper examines the regulation of forced expropriation in Spain. Having made a comparison between the sale of Banco Popular Español and an expropriation proceeding, it is concluded that, although there are numerous parallelisms, the resolution of the entity was justified in view of a series of prevailing interests.

**Key Words:** Banco Popular Español / Banco Santander / Forced Expropriation / Macroprudential Regulation / Single Resolution Board / Investors / Banking System.

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....  | 4  |
| 1.1. JUSTIFICACIÓN.....   | 4  |
| 1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....  | 6  |
| 1.3. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO .....  | 7  |
| <b>2. LA VENTA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL</b> .....  | 9  |
| 2.1. ANTECEDENTES .....   | 9  |
| 2.1.1. HISTORIA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL.....  | 9  |
| 2.1.2. HISTORIA DEL BANCO SANTANDER.....  | 12 |
| 2.1.3. CONTEXTO ECONÓMICO Y REGULATORIO DE LA OPERACIÓN.....                                    | 14 |
| 2.2. LA OPERACIÓN .....   | 23 |
| <b>3. LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN ESPAÑA</b> .....                                  | 27 |
| 3.1. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....                                     | 27 |
| 3.2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....   | 29 |
| 3.3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....   | 31 |
| 3.4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO .....   | 34 |
| 3.4.1. EL PROCEDIMIENTO GENERAL .....   | 36 |
| 3.4.2. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.....  | 39 |
| <b>4. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LA OPERACIÓN DE VENTA DEL<br/>BANCO POPULAR ESPAÑOL</b> .....  | 41 |
| 4.1. LA EXPROPIACIÓN DEL GRUPO RUMASA .....   | 41 |
| 4.2. ¿CONSTITUYÓ LA VENTA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL UNA<br>SUERTE DE EXPROPIACIÓN FORZOSA?..... | 44 |
| <b>5. ÚLTIMOS AVANCES DEL CASO POPULAR</b> .....  | 51 |
| <b>6. CONCLUSIONES</b> .....  | 57 |
| <b>7. BIBLIOGRAFÍA</b> .....  | 60 |

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente Trabajo pretende analizar la venta del Banco Popular Español al Banco Santander desde un prisma interesante y novedoso, que procura comparar la operación con un procedimiento expropiatorio. Dicha venta tuvo lugar en el año 2017 y estuvo notablemente condicionada por el marco regulatorio europeo y por el contexto económico, que tuvo un impacto muy negativo en la salud del Banco Popular Español. A continuación, se pondrá de manifiesto el interés de la investigación, habida cuenta de su enfoque novedoso. Asimismo, se detallarán los objetivos que persigue analizar el presente Trabajo. Por último, se expondrá la metodología empleada y se abordará la cuestión relativa a la estructura del Trabajo.

### **1.1. JUSTIFICACIÓN**

La crisis económica que afectó a España entre 2007 y 2014 castigó con especial severidad a dos sectores; el sector financiero y el sector inmobiliario. A su vez, la relación existente entre estos sectores maximizó los efectos negativos de la crisis para las entidades de crédito, cuyos balances se vieron mermados notablemente.

Esta situación puso de manifiesto la importancia del sector financiero como engranaje necesario para el desarrollo y el crecimiento de la sociedad, especialmente de las economías de mercado como la española. Ahora bien, la crisis también evidenció la fragilidad del sistema financiero español. Esta fragilidad demostró ser alarmante, habida cuenta del impacto que tendría un colapso sistemático.

Con el fin de mitigar el riesgo sistemático de un colapso del sector financiero, se endureció la regulación del sistema bancario, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Esta nueva regulación tuvo un enfoque macroprudencial, centrándose por tanto en la salud del sector financiero en su conjunto. Asimismo, para sanear el sector, se optó por revisar los criterios de liquidez y solvencia y por reforzar la supervisión de las entidades de crédito.

En este contexto surgió el proyecto Basilea III. A nivel europeo, este proyecto se materializó en la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de

junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y en el Reglamento (UE) N°575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. Esta nueva regulación europea propició la creación del Mecanismo Único de Supervisión, del Mecanismo Único de Resolución, del Fondo Único de Resolución y de la Junta Única de Resolución.

Estos nuevos mecanismos y elementos de regulación macroprudencial condujeron a la venta, en el año 2017, del Banco Popular Español. En aras del saneamiento del sistema bancario español, la Junta Única de Resolución decidió resolver la entidad y proceder a su venta al Banco Santander. Esta decisión supuso un grave perjuicio para los inversores del Banco Popular Español, que vieron como desaparecía su inversión sin mediar ningún tipo de indemnización.

Por tanto, conviene examinar detalladamente esta nueva regulación y, especialmente, el papel que jugó en la venta del Banco Popular Español. Del mismo modo, resulta interesante estudiar las causas que provocaron en la entidad una situación de insolvencia e iliquidez tal que la Junta Única de Resolución decidiese proceder a su resolución. En definitiva, resulta útil y de interés académico abordar la venta del Banco Popular Español.

Por otra parte, no merece menos interés la situación de los inversores del Banco Popular Español. En este sentido, cabe afirmar que su situación se asemeja a la del sujeto expropiado en un procedimiento de expropiación forzosa. Por este motivo, a los efectos del presente Trabajo, conviene estudiar la regulación de la expropiación forzosa en España, a fin de examinar los paralelismos entre un procedimiento expropiatorio y el escenario al que se vieron abocados los inversores del Banco Popular Español. Por último, a la luz del gran número de afectados, resulta interesante también detallar las posibles vías de reclamación que se les presentan y los pronunciamientos judiciales respecto de estas vías.

## 1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

De la justificación del presente Trabajo se deduce que el principal objetivo del mismo es el análisis de la venta del Banco Popular Español a fin de determinar los posibles paralelismos que puedan existir entre esta operación y un procedimiento de expropiación forzosa. No obstante, este objetivo principal se desgaja a su vez en una serie de objetivos más concretos, que son los siguientes:

- (i) Analizar la historia del Banco Popular Español y del Banco Santander como antecedentes necesarios para comprender la operación de venta del Banco Popular Español.
- (ii) Estudiar el contexto económico en el que se produjo la operación de venta del Banco Popular Español, habida cuenta de la importancia que tuvo el contexto en el deterioro del balance de la entidad y en el desarrollo de la regulación macroprudencial europea.
- (iii) Examinar la regulación prudencial del sector bancario tanto a nivel nacional como a nivel internacional, prestando especial atención a la regulación europea derivada de Basilea III, que jugó un papel vital en la resolución, y posterior venta, del Banco Popular Español.
- (iv) Estudiar la regulación de la expropiación forzosa en España con el objetivo de identificar los paralelismos existentes entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio.
- (v) Analizar las posibles vías de reclamación de los inversores del Banco Popular Español en base a los pronunciamientos judiciales a este respecto.

En definitiva, el presente Trabajo pretende efectuar un análisis integral de la venta del Banco Popular Español a la luz de la regulación prudencial nacional y europea del sector bancario, trazando a su vez una comparativa con un procedimiento expropiatorio. Es cierto que la venta del Banco Popular Español y el impulso de la regulación prudencial

del sector bancario han gozado de un amplio desarrollo doctrinal. Además, el caso del Banco Popular Español también ha tenido un importante seguimiento mediático. Por su parte, la doctrina en torno a la expropiación forzosa ha sido notablemente prolífica. No obstante, estos temas no se han tratado con anterioridad de forma conjunta como se plantea en el presente Trabajo. He ahí precisamente la novedad que propone el autor.

### **1.3. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO**

La elaboración del presente trabajo se basa, en parte, en el estudio detallado de la literatura existente. La revisión de dicha literatura permite abordar la evolución histórica del Banco Popular Español y del Banco Santander, crucial para entender la operación en la que intervienen ambas entidades, y la regulación y el desarrollo doctrinal de la figura de la expropiación forzosa. No obstante, resulta preciso complementar la literatura a fin de lograr un análisis exhaustivo de los objetivos de la investigación.

Para ello, se recurrirá a datos facilitados por organismos públicos y privados, que permitirán descifrar el contexto macroeconómico en el que se produjo la operación de venta del Banco Popular Español. Los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística aportarán una visión global de la economía española. Por su parte, los datos recogidos por Tinsa, la sociedad de tasación líder en valoración de inmuebles, ilustrarán las condiciones del mercado inmobiliario español. En su conjunto, estos datos facilitarán el estudio de la venta del Banco Popular Español al explicar las razones del deterioro de la entidad.

Si bien estos datos aportarán un enfoque práctico y cuantitativo de gran valor, conviene también examinar las resoluciones del Banco Central Europeo, de la Junta Única de Resolución y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Las resoluciones de estos organismos permiten comprender con claridad los pormenores de la venta del Banco Popular Español.

Finalmente, como ya se adelantó, tras el análisis exhaustivo de la venta del Banco Popular Español y de la figura de la expropiación forzosa, se trazará una comparativa entre dicha operación de venta y un procedimiento expropiatorio. Dicha comparativa se basará en un examen de posibles paralelismos e irá acompañado de la opinión del autor.

En cuanto a la estructura, el presente Trabajo seguirá un orden lógico en aras de la claridad, facilitando así la comprensión del lector. Así, el estudio se dividirá en cinco apartados. El primero de los apartados tratará la venta del Banco Popular Español, estudiando los antecedentes y el contexto económico y regulatorio en el que se produjo la operación. Por su parte, el segundo apartado se centrará en el estudio de la figura de la expropiación forzosa, examinando detalladamente la regulación de dicha institución en España. El tercer apartado combinará los dos anteriores, refiriéndose a las similitudes y a las diferencias entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio. Tras esta comparativa, se detallarán las posibles vías de reclamación de los inversores del Banco Popular Español, examinando algunos de los pronunciamientos judiciales más recientes. Finalmente, se dedicará el último apartado a la exposición de las conclusiones.



## **2. LA VENTA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL**

A los efectos del presente Trabajo de Fin de Grado, conviene analizar en detalle la controvertida operación de venta del Banco Popular Español, que culminó el 7 de junio de 2017 con la adquisición de dicha entidad por parte del Banco Santander. Para ello, es preciso detallar los antecedentes de dicha operación e ilustrar el contexto en el que se produjo.

### **2.1. ANTECEDENTES**

Como se adelantó, para comprender la operación de venta del Banco Popular Español se deben examinar los antecedentes de dicha operación. En este sentido, conviene ilustrar la historia tanto del propio Banco Popular Español como también del Banco Santander para construir así una imagen de las dos entidades implicadas en la operación. Asimismo, resulta útil analizar el contexto en el que se produjo dicha operación, especialmente desde el punto de vista económico y regulatorio.

#### **2.1.1. HISTORIA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL**

El Banco Popular Español fue fundado, entre otros, por Emilio González-Llana y Fagoaga, bajo el nombre de Banco Popular de los Previsores del Porvenir, en 1926. Así, González-Llana y Fagoaga, ingeniero de minas, senador y diputado por el Partido Conservador, se convirtió en el primer presidente de la entidad, que nacía con el propósito de captar los ahorros de las clases media y baja y de “proporcionar a cuantos utilizaran sus servicios las mayores facilidades en toda clase de asuntos económicos y bancarios”<sup>1</sup>.

Por aquel entonces, el capital social de la entidad ascendió a 10 millones de pesetas y estaba representando por acciones cuyo valor nominal era de 25 o 50 pesetas. El propio Alfonso XIII participó en el capital social de la entidad, suscribiendo cerca de 1.000

---

<sup>1</sup> Monzón, A. “*Popular: 90 años de historia liquidados en una década agónica*”, El Independiente, 7 de junio de 2017 (disponible en <https://www.elindependiente.com/economia/2017/06/07/popular-90-anos-historia-liquidados-una-decada-agonica/>; última consulta el 19 de marzo de 2019).

acciones, de las cuales se reservó 500 para sí, mientras que el resto fueron heredadas a la postre por Don Juan de Borbón y la princesa Esperanza de Borbón y Orleans.

Los primeros años de vida del Banco Popular de los Previsores del Porvenir estuvieron marcados primero por la Gran Depresión y, después, por la Guerra Civil que estalló en España en 1936. Con la llegada de la República en 1931, Emilio González-Llana y Fagoaga cedió la presidencia a Gabriel Gancedo Rodríguez, quien se situó al frente de la entidad hasta 1933, cuando fue sustituido en la presidencia por Antonio Ferrer Jaén. Tras acabar la Guerra Civil, fue González-Llana y Fagoaga quien volvió a la presidencia del Consejo de Administración, cargo que ocuparía hasta 1945. Fue en este momento cuando se hizo cargo de la presidencia del Banco Popular de los Previsores del Porvenir Félix Millet y Maristany, con quien se produjo la entrada del Opus Dei en la entidad bancaria, a través del supernumerario Juan Manuel Fanjul Sedeño<sup>2</sup>. Años más tarde, en 1947, la entidad bancaria cambiaría su denominación por la de Banco Popular Español.

Tras unos inicios convulsos, marcados por la inestabilidad, el mando del Banco Popular Español paso a manos de los hermanos Lluís y Xavier Valls, miembros de una familia que marcaría el devenir de la entidad. Fue concretamente en 1957 cuando Lluís Valls se convirtió en vicepresidente de la entidad, puesto que ocuparía hasta 1972, cuando ascendió a la presidencia del Banco Popular Español.

Bajo el mandato de la familia Valls, el Banco Popular Español experimentó su máximo apogeo, llegando incluso a ser nombrada como la entidad financiera más rentable del mundo entre 1989 y 1993 por la agencia británica de valoración IBCA<sup>3</sup>. También durante este periodo la entidad se especializó en el negocio de la banca comercial y, tras la entrada de España en la Unión Europea, alcanzó importantes alianzas con aseguradoras como Allianz o entidades financieras como Rabobank o Hipobank<sup>4</sup>. La expansión del

---

<sup>2</sup> Peláez, J. y Serrano, C. “*Historia del Banco Popular de los Previsores del Porvenir, luego Banco Popular Español (1926-2008)*”, Contribuciones a la Economía, Madrid, 2008 (disponible en <http://www.eumed.net/ce/2008b/ps.htm>; última consulta el 19 de marzo de 2019).

<sup>3</sup> Anónimo. “*Banco Popular es el más rentable del mundo, según la agencia IBCA*”, El País, 28 de diciembre de 1993 (disponible en [https://elpais.com/diario/1993/12/28/economia/757033204\\_850215](https://elpais.com/diario/1993/12/28/economia/757033204_850215); última consulta el 19 de marzo de 2019).

<sup>4</sup> Noceda, MÁ. “*Así empezó y terminó el Popular: el banco del Opus que financió al PCE*”, El País, 8 de junio de 2017 (disponible en [https://elpais.com/economia/2017/06/07/actualidad/1496836892\\_636269](https://elpais.com/economia/2017/06/07/actualidad/1496836892_636269); última consulta el 19 de marzo de 2019).

Banco Popular Español también se manifestó en forma de apertura de sucursales en España, a razón de 400 sucursales por año entre 1995 y 1997<sup>5</sup>. Ya en el siglo XXI, la expansión del Banco Popular Español continúa con la adquisición del Banco Nacional de Crédito en Portugal y de Totalbank en Estados Unidos. De hecho, en 2007, tras la adquisición de Totalbank, el Banco Popular Español registró una valoración de 20.000 millones de euros.

No obstante, con la crisis financiera, llega el declive del Banco Popular Español, ligado también a la enfermedad y al posterior fallecimiento, en 2006, de Lluís Valls. Ya en 2004, Valls abandona la presidencia de la entidad para ser relevado por Ángel Ron, quien trabajaba en la entidad desde 1984.

En cualquier caso, a principios del siglo XXI, el Banco Popular Español se interesó por el mercado inmobiliario, centrándose en las pequeñas constructoras y promotoras. Tras el fallecimiento de Lluís Valls, es el propio Ángel Ron el encargado de dar forma a esta estrategia, que a la postre supuso la quiebra de la entidad. Las pequeñas constructoras y promotoras fueron precisamente las primeras empresas en sufrir las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria, lo que supuso la imposibilidad del Banco Popular Español de recuperar los créditos que había concedido a dichas empresas. Así pues, el Banco Popular tuvo que hacerse cargo de numerosos créditos impagados. Ángel Ron trató de revertir esta situación con la compra del Banco Pastor en 2011 por 1.360 millones de euros. No obstante, la operación resultó ser un fracaso y el Banco Popular Español tuvo que asumir una limpieza de 3.343 millones de euros<sup>6</sup>.

Más tarde, el Banco Popular Español acometió sendas ampliaciones de capital en 2012 y 2016, por un importe de 2.500 millones de euros cada una. La finalidad de estas operaciones fue la recapitalización del Banco Popular Español así como la mejora de los índices de rentabilidad y solvencia y de la calidad de los activos<sup>7</sup>. No obstante, estas medidas fueron insuficientes y, en 2017, Ángel Ron fue sustituido en la presidencia del

---

<sup>5</sup> Peláez, J. y Serrano, C. “*Historia del Banco Popular de los Previsores del Porvenir, luego Banco Popular Español (1926-2008)*”, cit.

<sup>6</sup> Jiménez, M. “*Popular admite que el valor neto del Pastor era negativo por 500 millones*”, El País, 8 de octubre de 2013 (disponible en [https://elpais.com/economia/2013/10/07/actualidad/1381170804\\_155805](https://elpais.com/economia/2013/10/07/actualidad/1381170804_155805); última consulta el 19 de marzo de 2019).

<sup>7</sup> Monzón, A. “*Popular: 90 años de historia liquidados en una década agónica*”, cit.

Banco Popular por Emilio Saracho, quien se encargó finalmente de proceder a la venta de la entidad al Banco Santander.

### **2.1.2. HISTORIA DEL BANCO SANTANDER<sup>8</sup>**

El Banco Santander nace el 15 de mayo de 1857, bajo el reinado de Isabel II. En un primer momento, la entidad se centró en el comercio transatlántico, especialmente aquel con origen o destino en el puerto de Santander. Ya en el siglo XX, el Banco Santander comienza su fase expansiva, aumentando notablemente sus ingresos y su capital social.

En el marco de dicha fase expansiva, destaca el nombramiento de Emilio Botín y López como primer presidente de la entidad en 1920. Bajo la presidencia de Emilio Botín y López, el Banco Santander comienza a expandir sus horizontes, con la apertura de una red de sucursales en la Comunidad Autónoma de Cantabria y el traslado de la sede social al Paseo de Pereda, en Santander. Además, en la década de los cuarenta, el Banco Santander completa la adquisición del Banco de Ávila, operación que permite a la entidad asentarse en Madrid, y del Banco Mercantil. También se produce, en esta misma década, la apertura de una serie de oficinas de representación en América, concretamente en Cuba, Argentina, México y Venezuela.

No obstante, el mayor impulso expansionista del Banco Santander llega con Emilio Botín Sanz de Sautuola y López, quien fue nombrado presidente de la entidad en 1950. Con Emilio Botín Sanz de Sautuola y López se pone en marcha el grueso de la expansión inorgánica del Banco Santander y se producen algunos de los acontecimientos más relevantes en la historia de la entidad, como la creación del Banco Intercontinental Español o la adquisición del Banco del Hogar Argentino, que fue la primera filial de la entidad en el continente americano.

---

<sup>8</sup> Banco Santander. “*Historia*”, Página Web Corporativa del Banco Santander, 2009 (disponible en [https://www.santander.com/csgs/Satellite?pagename=CFWCSancomQP01%2FGSInformacion%2FCFQP01\\_GSInformacionDetalleImpresion\\_PT47&appID=santander.wc.CFWCSancomQP01&canal=CSCORP&empr=CFWCSancomQP01&leng=es\\_ES&cid=1278677205483](https://www.santander.com/csgs/Satellite?pagename=CFWCSancomQP01%2FGSInformacion%2FCFQP01_GSInformacionDetalleImpresion_PT47&appID=santander.wc.CFWCSancomQP01&canal=CSCORP&empr=CFWCSancomQP01&leng=es_ES&cid=1278677205483); última consulta el 20 de marzo de 2019).

A la adquisición del Banco del Hogar Argentino le siguen la compra del *First National Bank* de Puerto Rico y del Banco Español-Chile, en 1976 y 1982 respectivamente. Poco después, en 1985, el Banco Santander amplía su gama de actividades más allá de la banca comercial, adentrándose en los negocios propios de la banca de inversión.

Tan sólo un año más tarde, en 1986, accede a la presidencia del Banco Santander Emilio Botín Sanz de Sautuola y García de los Ríos, quien fuera presidente de la entidad hasta su fallecimiento en el año 2014. Bajo su presidencia, se inicia un nuevo ciclo expansionista de la entidad, centrado principalmente en el contexto internacional. En esta nueva fase expansionista, el Banco Santander procede a la adquisición de *CC-Bank* en Alemania y se convierte en accionista del Banco de Comercio e Industria de Portugal. Además, en 1988 se fragua una alianza estratégica con *The Royal Bank of Scotland*.

No obstante, quizás la operación más destacada de esta fase expansionista, pese a su carácter nacional, fue la adquisición del Banco Español de Crédito en 1994, entidad que había sido intervenida con anterioridad por el Banco de España. Esta operación convirtió al Banco Santander en la entidad líder del sector en España.

Tras la adquisición del Banco Español de Crédito, el Banco Santander retoma un enfoque internacional en el marco de su expansión, centrándose especialmente en Iberoamérica y en países como Argentina, Brasil, México, Perú, Colombia o Uruguay.

A finales del siglo XX, en 1999, se produce otra de las grandes operaciones de la historia del Banco Santander, al anunciarse la fusión con el Banco Central Hispano Americano. Con esta operación, el Banco Santander se afianzó como la entidad financiera más grande de España y potenció su presencia en Iberoamérica. A esta operación siguen otras adquisiciones de entidades de crédito en Portugal, Brasil, México o Chile.

Más tarde, ya en el siglo XXI, el Banco Santander completa la compra del Grupo *Abbey*, una entidad financiera asentada en el Reino Unido, y anuncia la adquisición de una participación próxima al 20% en *Sovereign Bancorp*, una entidad de crédito estadounidense que posteriormente será adquirida por completo en el año 2009. Además, durante la primera década del siglo, el Banco Santander experimenta un crecimiento exponencial en términos de beneficios y capitalización bursátil.

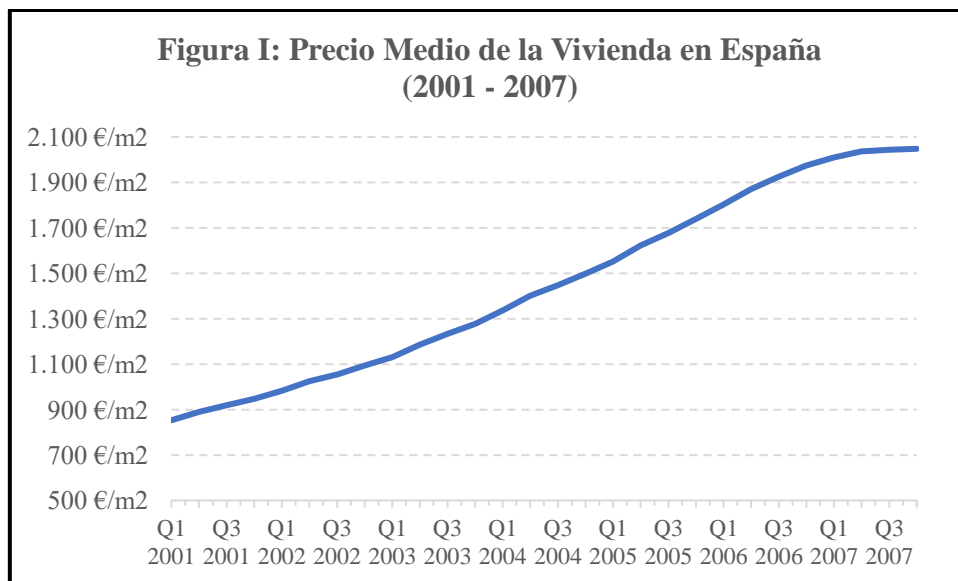
No obstante, el Banco Santander no fue ajeno a la crisis financiera que debilitó el sector bancario en España. Pese a ello, la entidad limitó su exposición al negocio inmobiliario y, consecuentemente, limitó también los efectos negativos del estallido de la burbuja inmobiliaria. Asimismo, el Banco Santander procedió posteriormente a la venta de sus activos inmobiliarios, saneando así sus balances.

En 2014, tras el fallecimiento de Emilio Botín Sanz de Sautuola y García de los Ríos, es su hija, Ana Patricia Botín, quien accede a la presidencia del Banco Santander. Precisamente bajo la presidencia de Ana Patricia Botín, el Banco Santander acomete la adquisición del Banco Popular Español en una operación marcada por la normativa europea, como se analizará más adelante a lo largo del presente trabajo.

### ***2.1.3. CONTEXTO ECONÓMICO Y REGULATORIO DE LA OPERACIÓN***

La crisis, y posterior venta del Banco Popular Español, estuvo marcada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, hecho que condenó a la entidad ante el impago de sus deudores, entre los que figuraban pequeñas y medianas constructoras y promotoras. Estas empresas fueron incapaces de hacer frente a la denominada crisis del ladrillo y arrastraron al Banco Popular Español. Por este motivo, conviene analizar, brevemente, la formación de la burbuja inmobiliaria, así como su estallido en plena crisis financiera.

A estos efectos, uno de los principales indicadores macroeconómicos cuya relevancia conviene poner de manifiesto es el del precio de la vivienda, que se disparó durante los últimos años del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI. En la Figura I se puede apreciar con claridad la evolución del precio de la vivienda a principios del siglo XXI.



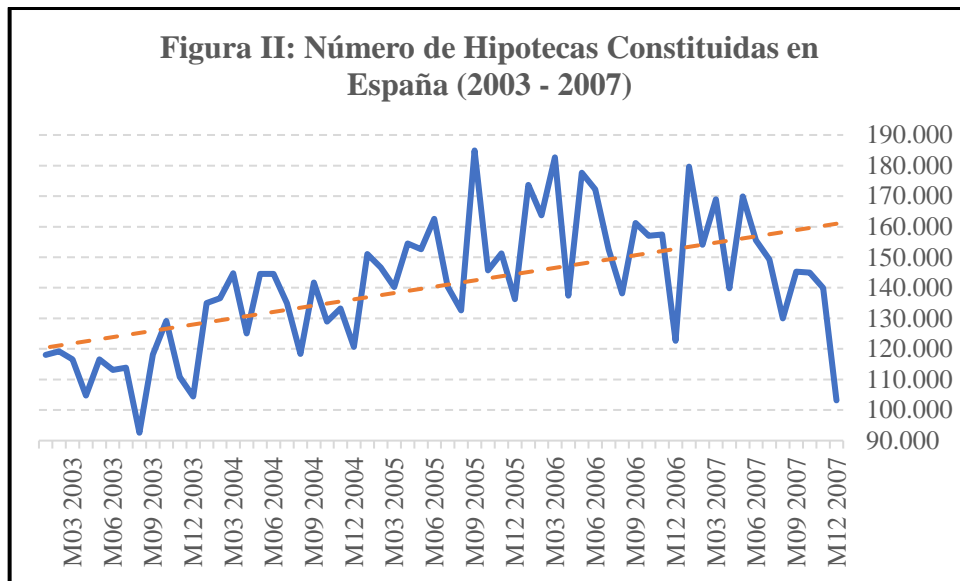
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Tinsa.

Como se observa en la citada figura, el precio medio de la vivienda en España entre el primer trimestre del año 2001 y el último trimestre del año 2007 aumentó cerca de un 141%, desde los 853€/m<sup>2</sup> hasta los 2.048€/m<sup>2</sup>.

Al margen del precio, también aumentó considerablemente la construcción de nuevas viviendas. Concretamente, entre 1998 y 2007, se construyeron 5.7 millones de viviendas en España. Asimismo, el 13.3% del empleo en España dependía precisamente de la construcción<sup>9</sup>.

En este contexto, se produjo un incremento de la concesión de créditos hipotecarios, con unas condiciones ventajosas para el deudor. La Figura II que se muestra a continuación refleja el número de hipotecas constituidas entre 2003 y 2007, ilustrando una clara tendencia alcista que se rompe definitivamente a mediados del año 2007, momento en el que se desencadena la crisis financiera con el ya mencionado estallido de la burbuja inmobiliaria en España.

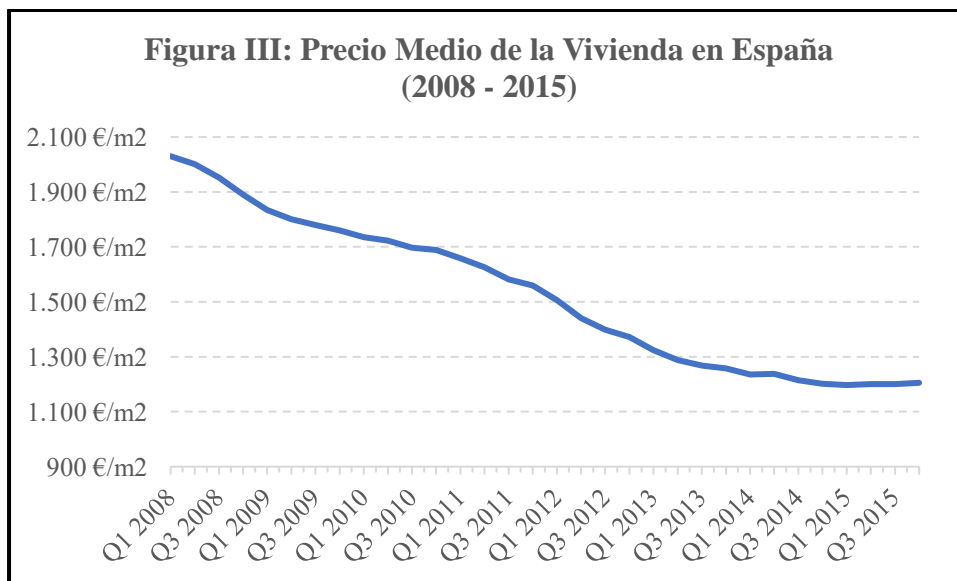
<sup>9</sup> Arellano, M. y Bentolila, S. “*La burbuja inmobiliaria: causas y responsables*”, Centro de Estudios Monetarios y Financieros, 15 de enero de 2009, p.1 (disponible en <https://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>; última visita el 21 de marzo de 2019).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística

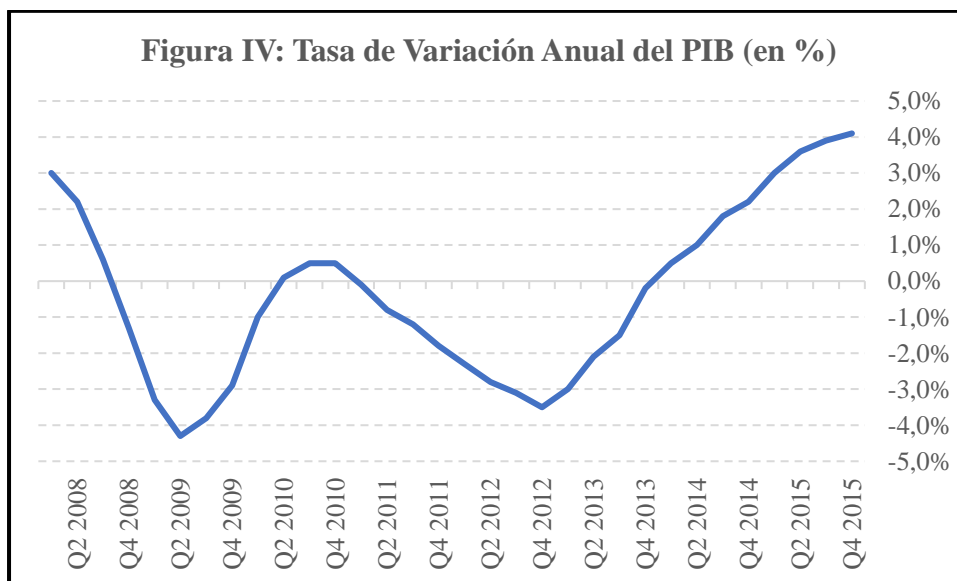
En este contexto, el Banco Popular Español decide adentrarse en el negocio inmobiliario a través de la concesión de préstamos a pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción. No obstante, entre 2007 y 2008 se desata finalmente la crisis económica que, en España, tuvo un gran impacto en dicho sector. Como consecuencia de la crisis, un gran número de deudores del Banco Popular Español deja de hacer frente al pago de sus deudas. Ante esta situación, muchas entidades financieras españolas, entre las que figura el Banco Popular Español, proceden a ejecutar hipotecas e incorporar en sus balances los activos inmobiliarios de los deudores que habían incumplido sus obligaciones. Ahora bien, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, se produce un descenso muy significativo del precio de la vivienda, lo que acarrea la pérdida de valor de dichos activos inmobiliarios. La Figura III muestra la evolución del precio de la vivienda a partir del año 2007.



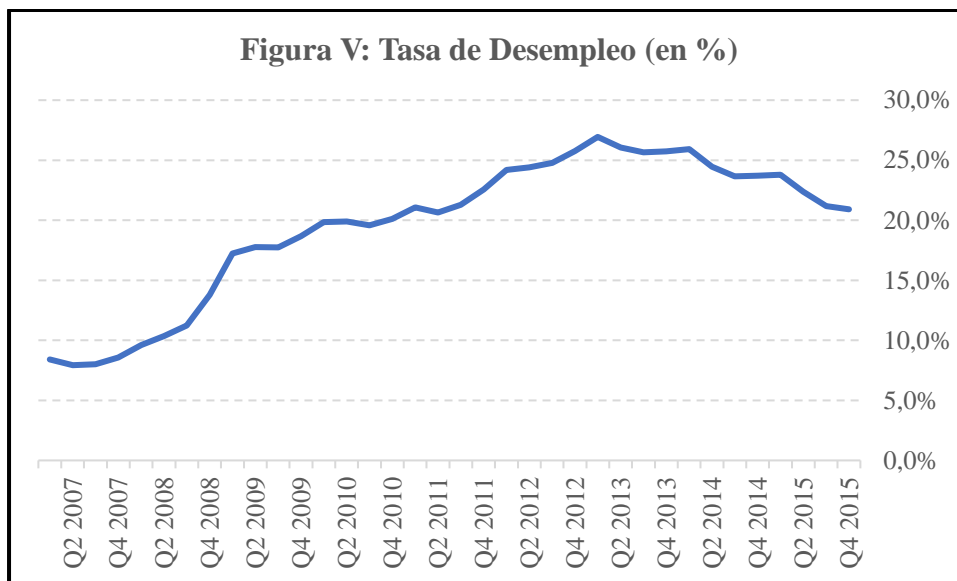


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Tinsa.

En el plano macroeconómico, la crisis se traduce en un descenso del Producto Interior Bruto y en un aumento muy notable del desempleo. Ambos fenómenos se ilustran respectivamente en las Figuras IV y V.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística

Como se ha anticipado, al margen del sector inmobiliario, otro de los sectores más castigados por la recesión fue el bancario. Fruto de la preocupación por el riesgo sistemático del sector, se elaboró un complejo marco normativo para las entidades bancarias, con una gran influencia de la Unión Europea. La finalidad de este marco normativo era, principalmente, la supervisión de las entidades de crédito, así como su reestructuración o resolución en caso de que fuera necesario. En definitiva, se pretendía hacer frente al riesgo sistemático que afrontaba el sector bancario para evitar un contagio que pudiese provocar un colapso de la economía.

Para cumplir con esta finalidad, era necesario sanear el sector bancario, lo que implicaba proceder a la resolución de aquellas entidades bancarias que no superasen una serie de controles mínimos de liquidez y solvencia. En este sentido, debemos hablar de la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Dicha entidad fue creada en el año 2009, a través del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio de 2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, con el fin de proceder a la resolución de las entidades bancarias en fase ejecutiva, cuya situación pudiese provocar una reacción en cadena en el conjunto del sistema bancario. Por tanto, el objetivo del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria era velar por el interés público, protegiendo la estabilidad del sistema bancario para evitar perturbaciones en la economía real. Así, entre los principios rectores del Fondo de

Reestructuración Ordenada Bancaria destacan el principio de transparencia, el principio de integridad y prudencia o el principio de cooperación institucional<sup>10</sup>.

Desde su creación en 2009, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria ha participado en alguna de las operaciones más sonadas del sector bancario, especialmente con la intervención de numerosas cajas de ahorro, entre las que figuran Caja Castilla-La Mancha en 2009, CajaSur en 2010 o la Caja de Ahorros del Mediterráneo en 2011. Además, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria también ha participado en la resolución de la Caja Rural Mota del Cuervo y en tres rondas de apoyo financiero a numerosos bancos y cajas. Al margen de estas operaciones, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria tuvo un papel activo en la resolución del Banco Popular Español, como se analizará más adelante<sup>10</sup>.

En cuanto al marco normativo referente al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, esta entidad desarrolla su actividad al amparo de la Ley 11/2015, de 18 de junio de 2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. La citada Ley 11/2015 alude al marco institucional y funcional del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y contiene una mención a las competencias de dicha institución.

A nivel nacional, junto al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, destacan el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Si bien el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria es la autoridad encargada de la resolución de aquellas entidades financieras que se encuentren ya en fase ejecutiva, tanto el Banco de España como la Comisión Nacional del Mercado de Valores son las autoridades encargadas de la resolución de entidades en fase preventiva. Ahora bien, mientras que el Banco de España se ocupa de las entidades de crédito, la Comisión Nacional del Mercado de Valores se ocupa de las empresas de inversión. Además, en lo que se refiere a la resolución de entidades, el Banco de España únicamente es competente respecto de aquellas entidades de crédito consideradas como no significativas a la luz del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (UE) N°1024/2013 del Consejo, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Por otra parte, ambas instituciones tienen también

---

<sup>10</sup> FROB. “*Presentación Corporativa*”, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, 2019 (disponible en <http://www.frob.es/es/Documents/Presentacioncorporativa10A.pdf>; última consulta el 21 de marzo de 2019).

competencias en materia de supervisión, ya sea de entidades de crédito menos significativas, en el caso del Banco de España, o de empresas de inversión, en el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Junto con el régimen español, es de vital importancia el régimen internacional y más concretamente, el régimen europeo. En el contexto internacional, destaca Basilea III, que constituye el elemento más destacado en materia de regulación prudencial bancaria y que fue una respuesta a la crisis financiera<sup>11</sup>. Basilea III es un proyecto impulsado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en el que participan representantes de los bancos centrales de los países que integran el G-20. Se trata, básicamente, de un compendio de estándares sobre solvencia y liquidez de las entidades de crédito, elaborado precisamente a raíz de la crisis financiera que puso de manifiesto la debilidad del sistema bancario, que pretende endurecer los requisitos prudenciales en aras del saneamiento del sistema. Así pues, Basilea III hace referencia a una relación de requisitos y ratios financieros cuya finalidad es detectar posibles problemas de solvencia o liquidez, siendo dichos ratios y requisitos más exigentes y estrictos que los contenidos en Basilea I y II.

En el contexto europeo, a partir del año 2015, se introdujeron una serie de novedades regulatorias, fruto de la transposición de Basilea III a la legislación europea<sup>12</sup>. En este sentido, los requisitos y ratios contenidos en Basilea III fueron transpuestos al ordenamiento jurídico europeo, con ciertas modificaciones, a través de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y del Reglamento (UE) N°575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. A su vez, esta transposición dio lugar a la creación del Mecanismo Único de Supervisión, del Mecanismo Único de Resolución, del Fondo Único de Resolución y de la Junta Única de Resolución, que jugó un papel fundamental en la venta del Banco Popular Español.

---

<sup>11</sup> Mínguez, F. “*La Estructura del Nuevo Marco Prudencial y Supervisor: Hacia Basilea III*”, Cuatrecasas Gonçalves Pereira, 2011 (disponible en [https://www.cuatrecasas.com/media\\_repository/docs/esp/](https://www.cuatrecasas.com/media_repository/docs/esp/); última consulta el 21 de marzo de 2019).

<sup>12</sup> Ibáñez, J.P. y Domingo, B. “*La Transposición de Basilea III a la Legislación Europea*”, Banco de España, Estabilidad Financiera, N°25, noviembre de 2013, p.65 (disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/13/Noviembre/Fic/ref2013253.pdf>; última consulta el 21 de marzo de 2019).

El Mecanismo Único de Supervisión es uno de los elementos fundamentales en el marco de la regulación prudencial del sistema bancario europeo en lo que se refiere a la supervisión de las entidades de crédito. Para articular esta labor de supervisión a la que alude el Mecanismo Único de Supervisión es esencial la cooperación entre el Banco Central Europeo y las autoridades competentes nacionales, que en el caso de España son, como ya se adelantó, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores. El principal objetivo del Mecanismo Único de Supervisión es velar por el cumplimiento de los requisitos prudenciales recogidos en Basilea III y traspuestos a la legislación europea, con el fin de identificar y corregir posibles infracciones e irregularidades que podrían, eventualmente, debilitar el sistema bancario europeo.

La figura del Mecanismo Único de Supervisión<sup>13</sup> está contemplada en el Reglamento (UE) N°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. Al margen del citado Reglamento, los mecanismos de cooperación entre la autoridades nacionales competentes y el propio Banco Central Europeo están regulados en el Reglamento (UE) N°468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas.

En virtud del Mecanismo Único de Supervisión, le corresponde al Banco Central Europeo la supervisión directa de las entidades de crédito significativas de la zona euro, que son aquellas cuyos activos superan los 30.000 millones de euros o que suponen al menos el 20% del Producto Interior Bruto de su país de residencia. Las tareas de supervisión de estas entidades se concretan en una serie de comprobaciones periódicas, entre las que destacan una evaluación global de sus balances y una serie de pruebas de resistencia. Por otra parte, corresponde a la autoridades nacionales la supervisión de las entidades de crédito menos significativas.

---

<sup>13</sup> Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. “*Mecanismo Único de Supervisión*”, Página Web Corporativa del Consejo de Europa y del Consejo de la Unión Europea (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/banking-union/single-supervisory-mechanism/>; última visita el 21 de marzo de 2019).

En lo que se refiere al Mecanismo Único de Resolución<sup>14</sup>, está regulado en el Reglamento (UE) N°806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución. El principal objetivo del Mecanismo Único de Resolución es garantizar la resolución ordenada de las entidades de crédito quebradas, procurando minimizar el impacto sobre los contribuyentes y sobre la economía real. Se pretende así también reforzar la confianza en el sector bancario europeo y reducir el riesgo sistemático de una quiebra del sistema bancario en su conjunto.

Para dar cumplimiento a este objetivo, el Mecanismo Único de Resolución está compuesto por la Junta Única de Resolución y por el Fondo Único de Resolución. La Junta es el principal órgano de decisión, que debe pronunciarse, en sesión ejecutiva, sobre los sistemas de resolución para entidades de crédito en quiebra y que es responsable de todos los supuestos de resolución en los que se recurra al Fondo Único de Resolución. Además, la Junta Única de Resolución es responsable, en última instancia, de todas las entidades de crédito de la zona euro, por lo que puede ejercer sus potestades con discrecionalidad respecto de cualquiera de estas entidades. Por su parte, el Fondo Único de Resolución tiene carácter supranacional y constituye una suerte de colchón a la que se recurrirá en última instancia para proceder a la resolución de entidades de crédito en quiebra. Serán las propias entidades de crédito las encargadas de contribuir al Fondo, cuyo importe mínimo será del 1% de los depósitos de cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en la zona euro<sup>15</sup>.

Como se verá a continuación, la venta del Banco Popular Español se articuló a través del funcionamiento de estos mecanismos, tras la resolución de la Junta Única de Resolución y la intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

---

<sup>14</sup> Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. “*Mecanismo Único de Resolución*”, Página Web Corporativa del Consejo de Europa y del Consejo de la Unión Europea (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>; última visita el 21 de marzo de 2019).

## 2.2. LA OPERACIÓN

A la vista del contexto económico y regulatorio que se ha expuesto a lo largo del presente Trabajo, conviene ahora analizar los pormenores de la operación de venta del Banco Popular Español y su adquisición por parte del Banco Santander.

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, y teniendo en cuenta que el Banco Popular Español había entrado poco antes en el negocio del ladrillo, la entidad tuvo que hacer frente a una gran número de problemas. En primer lugar, el Banco Popular Español se enfrentó a una ingente cantidad de créditos impagados. Ante esta situación, la entidad procedió a la ejecución de numerosas hipotecas. No obstante, como se ha expuesto con anterioridad en la Figura III, tras el estallido de la burbuja inmobiliaria se produjo una caída en picado del precio medio de la vivienda en España, lo que supuso una pérdida de valor de estos activos inmobiliarios que el Banco Popular Español pasó a integrar en su balance. Durante años, esta situación estuvo latente en el seno de la entidad si bien, desde un punto de vista contable, el Banco Popular Español aún era líquido y solvente.

En este contexto, el Banco Popular Español se veía obligado a registrar contablemente unas provisiones extraordinarias para reflejar los riesgos asumidos por la entidad en los años previos al estallido del mercado inmobiliario. Irremediamente, estas provisiones hubieran conducido al Banco Popular Español a una situación de insolvencia e iliquidez. El entonces presidente del Banco Popular Español, Ángel Ron, trató de revertir esta situación a través de la adquisición del Banco Pastor, operación que a la postre resultó ser un fracaso que obligó a la entidad a hacerse cargo de una limpieza del Banco Pastor por valor de 3.343 millones de euros.

A la vista de este fracaso, el Banco Popular Español trató de acometer dos ampliaciones de capital en 2012 y 2016 respectivamente, ambas por valor de 2.500 millones de euros. Nuevamente, el objetivo de estas operaciones era la recapitalización del Banco Popular Español y la mejora de los indicadores de rentabilidad, solvencia y liquidez. En cualquier caso, las ampliaciones de capital fueron insuficientes.

También en 2016, el Banco Popular Español procedió a la reexpresión de su cuentas anuales en lugar de optar por la reformulación de las mismas, que hubiera supuesto el incumplimiento de una serie de ratios de solvencia y liquidez y que habría condenado a la entidad a su liquidación. Un año más tarde, Ángel Ron fue sustituido en

la presidencia del Banco Popular Español por Emilio Saracho, quien reconoció que la entidad se veía abocada a una ampliación de capital o a una fusión<sup>15</sup>.

Durante sus primeras semanas en el cargo, Emilio Saracho trató de vender la participación del Banco Popular en determinadas entidades, como *TotalBank* o *WiZink*. La finalidad de estas operaciones era reducir el importe de una eventual ampliación de capital, facilitando la tarea de encontrar inversores potenciales<sup>16</sup>. No obstante, dicha ampliación de capital no llegó a producirse. A modo de alternativa, Emilio Saracho trató de negociar la venta del Banco Popular Español con el Banco Santander. La entidad presidida por Ana Patricia Botín mostró su interés en adquirir el Banco Popular Español, llegando incluso a plantearse una posible Oferta Pública de Adquisición, articulada a través de una ampliación de capital por valor de 5.000 millones de euros<sup>17</sup>.

La operación no llegó a fraguarse puesto que, finalmente, se disparó el Mecanismo Único de Resolución que condujo a la resolución del Banco Popular Español, situación que tanto Ángel Ron como Emilio Saracho habían tratado de evitar.

En el marco del procedimiento europeo de supervisión, el Banco Central Europeo, encargado de la supervisión del Banco Popular Español conforme al citado Reglamento (UE) N°1024/2013 del Consejo, decretó, el 6 de junio de 2017, que el Banco Popular Español estaba en graves dificultades o existía la probabilidad de que fuera a estarlo (*failing or likely to fail*)<sup>18</sup>. Esta decisión, basada en el artículo 18 del Reglamento (UE) N°806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, se tomó a la vista de los problemas de liquidez de la entidad. De acuerdo con el procedimiento establecido, la decisión se

---

<sup>15</sup> Urrutia, C. “*Saracho admite que Popular está abocado a una ampliación de capital o a una fusión*”, El Mundo, 10 de abril de 2017 (disponible en <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/04/10/58eb58c0468aeba5048b45c3>; última consulta el 22 de marzo de 2019).

<sup>16</sup> Gonzalo, Á. “*Saracho: ‘Banco Popular engañaba, era un desastre, una caca*”, Cinco Días, 12 de julio de 2018 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/12/mercados/1531409873\\_557826](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/12/mercados/1531409873_557826); última consulta el 22 de marzo de 2019).

<sup>17</sup> Urrutia, C. “*Santander prepara una ampliación por 5.000 millones para comprar Popular*”, El Mundo, 6 de junio de 2017 (disponible en <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/06/06/5936a26de2704eba388b4627>; última consulta el 22 de marzo de 2019).

<sup>18</sup> Banco Central Europeo. “*‘Failing or Likely to Fail’ Assessment of Banco Popular Español*”, Nota de Prensa, Banco Central Europeo, 6 de junio de 2017 (disponible en [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017\\_FOLTF\\_ESPOP.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf); última consulta el 22 de marzo de 2019).



notificó a la Junta Única de Resolución para que dicha institución pudiera proceder a la resolución del Banco Popular Español, que conllevaba la venta de la entidad al Banco Santander.

Tras la notificación del Banco Central Europeo, la Junta Única de Resolución adoptó la decisión de resolución del Banco Popular Español el 7 de junio de 2017. A raíz de la decisión de la Junta, todas las acciones y los instrumentos de capital del Banco Popular Español pasaron automáticamente a manos del Banco Santander a cambio del pago de 1 euro, garantizando así la continuidad operativa del Banco Popular Español al amparo de una entidad solvente como el Banco Santander. Tanto la Junta Única de Resolución como el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria consideraron que la decisión de resolución se tomaba en aras del interés público, teniendo en cuenta que se pretendía garantizar la protección de los depositantes del Banco Popular Español y la salud del sistema bancario español<sup>19</sup>. Ese mismo día, la Comisión Europea aprobó la resolución del Banco Popular Español que implicaba la adquisición de la entidad por parte del Banco Santander<sup>20</sup>.

Una vez aprobada la resolución, la ejecución de la decisión se encargó al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que adoptó la Resolución de 7 de junio de 2017 por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, entre las que destacan la reducción del capital social del Banco Popular Español a 0 euros mediante la amortización de la totalidad de las acciones.

En cumplimiento de las resoluciones de la Junta Única de Resolución y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, el Banco Santander anunció la adquisición del 100% del capital social del Banco Popular Español mediante una ampliación de capital de 7.072 millones de euros. Por su parte, el Banco Popular Español anunció el nombramiento de Rodrigo Echenique como presidente de la entidad, quien procedió al saneamiento del balance del banco a través de la venta del 51% de su cartera inmobiliaria al fondo de inversión *Blackstone*. Esta venta se formalizó el 8 de agosto de 2018, meses

---

<sup>19</sup> Junta Única de Resolución. “*The Single Resolution Board adopts resolution decision for Banco Popular*”, Nota de Prensa, Junta Única de Resolución, 7 de junio de 2017 (disponible en <https://srb.europa.eu/en/node/315>; última consulta el 22 de marzo de 2019).

<sup>20</sup> Comisión Europea. “*European Commission approves resolution of Banco Popular Español*”, Nota de Prensa, Comisión Europea, 7 de junio de 2017 (disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1556\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1556_en.htm); última consulta el 22 de marzo de 2019).

después de que el Banco Santander anunciase la fusión por absorción del Banco Popular Español, concluyendo así la operación de venta de la entidad.

La operación de venta del Banco Popular Español ha marcado un antes y un después en lo que se refiere a la regulación prudencial del sector bancario a nivel europeo pues se trata de la primera y única operación que se ha desarrollado en aplicación de dicha regulación desde su entrada en vigor en 2016. No obstante, en enero de 2019, el Banco Central Europeo tomó la decisión de intervenir *Banca Carige*, una de las principales entidades financieras de Italia, ante las dificultades de la entidad para ampliar capital. La intervención del Banco Central Europeo pretende estabilizar la situación de *Banca Carige* y evitar problemas de liquidez y solvencia más graves que puedan dar lugar a un caso similar al del Banco Popular Español<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Pacho, L. “El BCE interviene la Banca Carige, el décimo banco italiano, por su falta de capital”, El País, 2 de enero de 2019 (disponible en [https://elpais.com/economia/2019/01/02/actualidad/1546422523\\_572371.html](https://elpais.com/economia/2019/01/02/actualidad/1546422523_572371.html); última consulta el 2 de abril de 2019).

### **3. LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN ESPAÑA**

En términos generales, la expropiación forzosa consiste en una limitación del poder de disposición en virtud de la cual el sujeto expropiado se ve obligado a vender su propiedad a la Administración a cambio del pago de un justiprecio. En España, la figura de la expropiación forzosa está contemplada en el apartado tercero del artículo 33 de la Constitución Española de 1978. El citado artículo establece que únicamente se podrá privar a un sujeto de sus bienes y derechos cuando exista una causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y en cumplimiento de lo dispuesto por las leyes<sup>22</sup>.

Como se puede observar, la Constitución Española remite a su vez a la legislación vigente en materia de expropiación forzosa. En este sentido destacan la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, conocida como la Ley de Expropiación Forzosa, y el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957. Al margen de estos textos normativos, existen una serie de leyes sectoriales que regulan las particularidades de determinados sectores en lo que a la expropiación forzosa se refiere. Además, si bien la competencia legislativa en materia de expropiación forzosa es una competencia exclusiva del Estado en virtud del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española de 1978, ello no impide que la materia haya sido desarrollada por determinadas Comunidades Autónomas a través de la legislación autonómica.

#### **3.1. NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Conforme a la regulación vigente de la expropiación forzosa en España, se pueden identificar una serie de notas características de dicha figura que la definen y delimitan. A continuación, se procede a examinar cada una de estas notas o elementos definitorios<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Constitución Española de 1978 (Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978).

<sup>23</sup> Hernández del Castillo, A. “*Introducción; Concepto*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.69.

La primera nota característica de la expropiación forzosa es la transferencia coactiva del poder de disposición sobre el bien objeto de la expropiación. Conviene resaltar el carácter coactivo de esta transferencia, que viene impuesta por la Administración. Así pues, la expropiación forzosa limita los derechos del sujeto expropiado y, en particular, su derecho a la propiedad privada, imponiéndole coactivamente la transferencia del poder de disposición sobre el bien de que se trate sin que sea necesario que el sujeto expropiado preste su consentimiento.

Ahora bien, el carácter coactivo de la expropiación forzosa exige que existan una serie de garantías de defensa de la propiedad privada. Estas garantías están recogidas en el ya mencionado apartado tercero del artículo 33 de la Constitución Española de 1978 y son la necesaria existencia de una “causa justificada de utilidad pública o interés social”, el derecho del sujeto expropiado a percibir “la correspondiente indemnización” y el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes que regulan la materia<sup>24</sup>.

La segunda nota característica de la expropiación forzosa se refiere a la *causa expropriandi*, es decir, al fin al que obedece la expropiación. En este sentido, dicho fin ha de ser declarado de utilidad pública o de interés social. Así lo recoge el artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, que establece que “para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”<sup>25</sup>.

Resulta conveniente poner de manifiesto que, respecto a los bienes muebles, “la utilidad pública habrá de ser declarada expresa y singularmente mediante ley en cada caso” salvo que se haya autorizado por ley la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo caso bastará con el acuerdo del Consejo de Ministros<sup>24</sup>.

Otra nota definitoria de la expropiación forzosa es la privación singular, a la que alude el artículo 1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Como se viene exponiendo, la expropiación forzosa consiste en la privación del poder de disposición sobre un determinado bien. No obstante, dicha privación ha de ser singular

---

<sup>24</sup> Constitución Española de 1978 (Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978).

<sup>25</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

pues, de lo contrario, no cabría una indemnización<sup>26</sup>. En cualquier caso, debe entenderse que la singularidad no es un criterio estrictamente cuantitativo, por lo que cabe proceder a la expropiación forzosa por zonas o grupos de bienes, como así lo contempla la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Asimismo, constituye una nota característica de la expropiación forzosa su carácter patrimonial. De hecho, la legislación vigente que regula la materia define la expropiación forzosa como “la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos”<sup>27</sup>. En definitiva, puede ser objeto de expropiación forzosa cualquier derecho de naturaleza patrimonial, lo que ilustra el carácter patrimonial de esta institución. En esta línea, es preciso recordar que, desde 1954, la expropiación forzosa puede referirse no sólo a bienes inmuebles sino a cualquier bien integrado en el patrimonio del sujeto expropiado.

Por último, al margen de su carácter patrimonial, la postrema nota característica de la expropiación forzosa es su carácter legítimo. Cabe destacar que ya se aludió tangencialmente a este elemento definitorio al exponer el resto de las notas características de la expropiación forzosa. Como se anticipó, la expropiación forzosa puede referirse a derechos o intereses patrimoniales legítimos”. Así pues, al margen del ya mencionado carácter patrimonial, se observa el carácter legítimo de la expropiación forzosa.

### **3.2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Se tratará ahora sobre el objeto de la expropiación forzosa, es decir, sobre aquellos derechos que son susceptibles de ser expropiados. En este sentido, y con carácter previo, es importante destacar que son objeto de la expropiación forzosa los derechos o intereses patrimoniales legítimos sobre bienes. Así pues, los bienes en sí únicamente constituyen una suerte de objeto indirecto de la expropiación forzosa pues el objeto como tal lo

---

<sup>26</sup> Hernández del Castillo, A. “Introducción; Concepto” en Iraburu, A. (ed.), “Manual de Expropiación Forzosa”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.73.

<sup>27</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

constituyen los derechos patrimoniales sobre dichos bienes<sup>28</sup>. Son la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957, los textos normativos que definen de esta manera el objeto de la expropiación forzosa, habida cuenta de que la Constitución Española de 1978 habla tanto de bienes como de derechos.

De entre estos derechos patrimoniales, el más relevante es sin duda el derecho de propiedad. Al margen de ser el derecho patrimonial más relevante, es también el más común pues, con frecuencia, la expropiación forzosa consistirá en la privación de la propiedad.

En lo que atañe al objeto indirecto de la expropiación forzosa, es habitual que la expropiación forzosa se refiera a los derechos patrimoniales que recaen sobre bienes inmuebles. No obstante, y a diferencia de lo que sucedía en el pasado, al margen de los bienes inmuebles, también pueden ser objeto indirecto de la expropiación forzosa otra clase de bienes. Fue precisamente la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa la que introdujo esta posibilidad.

A efectos del presente Trabajo, es especialmente interesante la cuestión que se refiere a la expropiación de los valores mobiliarios. La posibilidad de expropiar acciones está expresamente contemplada en el artículo 28 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Dicho artículo establece que “si el objeto de la expropiación forzosa estuviere constituido por valores mobiliarios, se formarán tantas piezas separadas como clases de títulos hubiesen de expropiarse, atendiendo a las características que puedan influir en su valoración”<sup>29</sup>.

Esta posibilidad ya se puso en práctica en el año 1983, cuando se procedió a la expropiación forzosa de las acciones del Grupo Rumasa en virtud del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa, y de la Ley 7/1983, de 29 de junio de 1983. Si bien resulta útil introducir este caso, los

---

<sup>28</sup> Pardo, M. “Objeto de la Expropiación” en Iraburu, A. (ed.), “Manual de Expropiación Forzosa”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.154.

<sup>29</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

pormenores del mismo se estudiarán con más detalle al examinar la venta del Banco Popular Español.

### **3.3. LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Son tres los sujetos involucrados en la expropiación forzosa; el sujeto expropiante, el sujeto expropiado y el beneficiario. Como se puede observar, llama la atención en el sistema expropiatorio español la presencia de un tercer sujeto, el beneficiario, que no necesariamente coincide con el sujeto expropiante. Así pues, el beneficiario no es necesariamente el titular de la potestad expropiatoria, que es el sujeto expropiante, si bien es aquel que disfruta de los efectos propios de la expropiación forzosa. Ahora bien, dado que es el beneficiario quien disfruta de los efectos de la expropiación, ha de ser también el propio beneficiario quien soporte las cargas, que consisten fundamentalmente en la fijación y el pago del justiprecio<sup>30</sup>. En cualquier caso, beneficiario y expropiante son los sujetos activos de la expropiación. Por su parte, el expropiado es el sujeto pasivo de la expropiación, que sufre los efectos de esta institución en su patrimonio. A continuación, se analizarán estas posiciones con más detalle.

Como ya se adelantó, el sujeto expropiante es el titular de la potestad expropiatoria. Esta condición de sujeto expropiante emana de la propia Ley, por lo que no cabe modificar o alterar tal condición de ninguna manera. Además, habida cuenta de que la potestad expropiatoria es una potestad administrativa, la condición de sujeto expropiante únicamente les corresponde a aquellos sujetos que pueden ejercer tales potestades. Ahora bien, es posible que la expropiación se produzca por vía legislativa. En estos casos, será la ley expropiatoria aplicable al caso la que regule los pormenores de la expropiación y la condición de sujeto expropiante no recalará en una Administración. Al margen de estos supuestos de expropiaciones legislativas, la potestad expropiatoria le corresponde a las Administraciones territoriales, ya sean estatales, autonómicas o locales.

---

<sup>30</sup> Pérez, D. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.243.

Además de las Administraciones territoriales, es preciso elaborar acerca de la potestad expropiatoria de los entes administrativos estatales de naturaleza no territorial<sup>31</sup>. Con carácter general, el ordenamiento estatal es reacio a dotar a estos entes de potestad expropiatoria, por lo que es frecuente que la cuestión se resuelva por vía jurisprudencial a través de la interpretación de la normativa reguladora del ente de que se trate. Ahora bien, en el caso de estos entes, la condición de sujeto expropiante también puede derivarse de una norma estatal con rango de ley. En cuanto a los entes de Derecho privado, las sociedades estatales y las fundaciones públicas, en ningún caso tendrán potestades expropiatorias salvo que dichas potestades les sean atribuidas excepcionalmente por ley, como así se desprende del artículo 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En lo que se refiere al beneficiario, se trata del sujeto que disfruta de los efectos propios de la expropiación forzosa. Desde un punto de vista más teórico, el beneficiario es aquel que está legitimado para solicitar la expropiación forzosa de un derecho patrimonial que, tras ser expropiado, se integrará en su propio patrimonio a cambio del pago del correspondiente justiprecio que ha de mediar en toda expropiación forzosa<sup>32</sup>. Así pues, la condición de beneficiario puede recaer tanto en una persona pública como en una persona privada. Del mismo modo, dicha condición podrá coincidir, o no, con la de sujeto expropiante.

La condición de sujeto beneficiario está definida con claridad en el apartado primero del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957. Dicho artículo establece que se entiende por beneficiario “el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados”<sup>33</sup>. No obstante, debe precisarse que el disfrute de la condición de beneficiario exige la previa habilitación legal.

---

<sup>31</sup> Vázquez, J.J. y Saucedo, Á. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.245.

<sup>32</sup> Banciella, L. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.273.

<sup>33</sup> Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957).



Asimismo, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa distingue dos clases de sujetos beneficiarios. Por un lado, las entidades y concesionarios, que representan el interés público, y, por otro lado, cualquier persona natural o jurídica que represente un interés social. Así pues, en el caso de las expropiaciones forzosas por causas de utilidad pública, el beneficiario podrá ser un tercero siempre y cuando se encuentre previamente vinculado con la Administración por una relación jurídica específica en virtud de la cual el tercero deba satisfacer dicha utilidad pública. Por otra parte, en el caso de las expropiaciones forzosas por causas de interés social, el beneficiario podrá ser un particular, ya sea un persona física o jurídica, sin necesidad de estar vinculado previamente con la Administración. Sea como fuere, en ambos casos, la condición de sujeto beneficiario debe estar reconocida legalmente.

La tercera y última posición subjetiva a la que se debe prestar atención es la del sujeto expropiado. Cabe empezar recordando que la del sujeto expropiado es la única posición pasiva de la expropiación forzosa. En otras palabras, el expropiado es a su vez el sujeto pasivo de la expropiación. Por tanto, se trata del sujeto titular del derecho patrimonial objeto de la transferencia coactiva que la expropiación forzosa impone<sup>34</sup>. El ya mencionado apartado primero del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa establece que se entiende por expropiado “el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”<sup>35</sup>.

Al hablar de la figura del sujeto expropiado es importante distinguir entre aquellos expropiados cuya intervención en el procedimiento de expropiación es necesaria y aquellos cuya intervención es meramente facultativa. Cuando su intervención sea necesaria, será preciso notificarle al sujeto expropiado la existencia del procedimiento con el fin de que pueda intervenir en el mismo. Por el contrario, cuando la intervención del expropiado sea facultativa, no será necesaria dicha notificación, si bien el sujeto expropiado podrá intervenir en el procedimiento expropiatorio si así lo solicita y siempre y cuando acredite su condición. En el primer grupo de sujetos expropiados se encuentran el propietario de la cosa o el titular del derecho objeto de la expropiación así como los

---

<sup>34</sup> Escuin, V. “*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*”, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p.94.

<sup>35</sup> Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957).

titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable inscritos en los registros que producen presunción de titularidad<sup>36</sup>. Por otra parte, en el segundo grupo de sujetos expropiados se encuentran aquellos que presenten títulos contradictorios sobre el bien objeto de expropiación y aquellos que adquieran derechos patrimoniales sobre el bien objeto de expropiación a lo largo del curso del procedimiento expropiatorio.

Cabe destacar que la condición de sujeto expropiado lleva implícita la atribución de una serie de derechos y obligaciones que son de vital importancia en el procedimiento. En cuanto a los derechos del sujeto expropiado, estos son, fundamentalmente, el derecho a percibir la indemnización correspondiente y el derecho a intervenir en el procedimiento, independientemente de que esta intervención sea necesaria o facultativa. Ahora bien, estos derechos tienen numerosas concreciones y manifestaciones, entre las que destacan el derecho a que se abra un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables para la determinación del justiprecio, el derecho a emplear los criterios de tasación que el propio sujeto expropiado considere oportunos para proponer rectificaciones y el derecho a formular hojas de aprecio para concretar el valor del derecho que se expropia<sup>37</sup>.

Por el contrario, en cuanto a las obligaciones del sujeto expropiado, destacan la obligación de acreditar la condición de expropiado y la obligación de someterse a las normas de valoración, sin perjuicio del ya mencionado derecho a emplear los criterios de tasación que el propio sujeto expropiado considere oportunos para proponer rectificaciones<sup>36</sup>.

### **3.4. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO**

Para concluir con la exposición de la figura de la expropiación forzosa en España, se analizará a continuación el procedimiento expropiatorio. Con carácter general, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa contempla dos tipos de

---

<sup>36</sup> Obeso, B. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.308.

<sup>37</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

procedimientos; el procedimiento general y el procedimiento de urgencia. Al margen de estos procedimientos, existen una serie de procedimientos especiales por razón del bien objeto indirecto de la expropiación o del ámbito de la expropiación. Serán objeto de estudio del presente Trabajo el procedimiento general y el procedimiento de urgencia, si bien se hará alusión a determinadas particularidades que presenta la expropiación de valores mobiliarios por su especial relevancia a efectos del objeto de estudio del Trabajo.

No obstante, con carácter previo, conviene resaltar las principales diferencias y similitudes entre el procedimiento general y el procedimiento de urgencia. En este sentido, la principal diferencia se refiere al pago del justiprecio. En el caso del procedimiento general, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa dispone que es preciso abonar la indemnización correspondiente antes de proceder a la expropiación del derecho patrimonial de que se trate. Por el contrario, en el procedimiento de urgencia se establece una excepción a esta norma general de forma que se podrá proceder a la expropiación antes incluso de abonar el justiprecio.

Por otra parte, existe un presupuesto común a ambos procedimientos. Este presupuesto es el que se refiere a la declaración de utilidad pública o de interés social de la expropiación. Conforme a la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, dicha declaración ha de efectuarse por ley. Ahora bien, no es necesario recurrir a una ley singular para cada procedimiento expropiatorio, habida cuenta de que la propia Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa contempla dos mecanismos como son las declaraciones genéricas de utilidad pública o interés social y las declaraciones implícitas de utilidad pública o interés social.

Las declaraciones implícitas de utilidad pública o interés social aluden a aquellos supuestos en los que la aprobación de un acto o de una norma lleva implícita la utilidad pública o el interés social de las operaciones que se hayan de llevar a cabo para ejecutar dicho acto o dicha norma. En este sentido, es preciso remitirse al artículo 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, en virtud del cual “la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

Por su parte, las declaraciones genéricas de utilidad pública o interés social se refieren a aquellos supuestos en los que, por ley, se declaran de utilidad pública o interés social las expropiaciones forzosas llevadas a cabo en el ámbito de determinados sectores. En esta línea se pronuncia también el artículo 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa cuando dispone que “en los casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros”<sup>39</sup>. En el ámbito de las declaraciones genéricas de utilidad pública destacan un número de leyes sectoriales, como por ejemplo la Ley 16/1985, de 25 de junio de 1985, de Patrimonio Histórico Nacional o la Ley 8/1975, de 12 de marzo de 1975, de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

Teniendo en cuenta estas diferencias y similitudes entre el procedimiento general y el procedimiento de urgencia, conviene ahora detallar los trámites de cada uno de estos procedimientos.

### **3.4.1. EL PROCEDIMIENTO GENERAL<sup>40</sup>**

Tras la declaración de utilidad pública o interés social, el primer trámite del procedimiento ordinario es la declaración de necesidad de ocupación. En dicha declaración se establece la relación de derechos cuya expropiación se pretende. Además, es preciso identificar también a los titulares de tales derechos, por lo que será necesario recurrir a los registros pertinentes. En defecto de estos registros, se tendrá por titular del derecho objeto de la expropiación a la persona que aparezca pública y notoriamente como tal.

En cuanto a la declaración de necesidad de ocupación, de acuerdo con la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, debe limitarse a declarar la ocupación únicamente de aquellos bienes que sean indispensables en atención al fin de utilidad pública o interés social. Fruto de esta consideración, son comunes las

---

<sup>39</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

<sup>40</sup> Astray, M., Guinot, M. y Hortalá I Valle, J. “*El Procedimiento Expropiatorio*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.342-412.

expropiaciones parciales, que conllevan una serie de inconvenientes desde el punto de vista económico, especialmente para el sujeto expropiado. Por este motivo, en los supuestos de expropiación de bienes inmuebles, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa reconoce el derecho del expropiado a solicitar la expropiación total cuando la expropiación parcial haga que la explotación de la parte del inmueble que no ha sido expropiada resulte antieconómica.

Una vez emitida la declaración de necesidad de ocupación, el siguiente trámite propio del procedimiento expropiatorio general es la determinación del justiprecio, es decir, de la indemnización a la que tiene derecho el sujeto expropiado, que debe valorar y abarcar todo tipo de perjuicios, ya sean económicos o morales. A estos efectos, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa establece tres mecanismos consecutivos que son, por este orden, el mutuo acuerdo, el cruce de hojas de aprecio y la valoración del Jurado Provincial de Expropiación.

Así pues, el primer mecanismo para la determinación del justiprecio es el mutuo acuerdo entre el sujeto expropiado y el beneficiario. Ahora bien, en estos casos, el margen de negociación del sujeto expropiado suele ser limitado. En cualquier caso, el acuerdo se podrá pactar oralmente si bien será necesario plasmar y formalizar dicho acuerdo en un acta.

A falta de acuerdo, se recurrirá al cruce de hojas de aprecio para determinar la indemnización correspondiente. En este caso, el sujeto expropiado procederá a valorar el derecho objeto de la expropiación, dejando constancia de los criterios empleados a estos efectos. Posteriormente, dicha valoración se reflejará en una hoja de aprecio, que será enviada al beneficiario. Tras recibir la hoja de aprecio con la valoración del sujeto expropiado, el beneficiario podrá mostrar su conformidad o su disconformidad con tal valoración. En caso de que el beneficiario esté conforme con la valoración del sujeto expropiado, quedará fijado el justiprecio.

De lo contrario, será el beneficiario el que deba elaborar su propia hoja de aprecio, que será remitida al sujeto expropiado. Será éste quien tenga ahora la posibilidad de mostrar su conformidad o su disconformidad con la valoración realizada por el beneficiario. De no quedar fijado el justiprecio a través de este cruce de hojas de aprecio, será inevitable recurrir al tercer mecanismo de determinación de la indemnización. Ahora bien, las hojas de aprecio son fundamentales puesto que limitarán las declaraciones

posteriores del sujeto expropiado, que en ningún caso podrá solicitar una valoración mayor a la que reflejó en su hoja de aprecio.

Agotadas estas dos vías de determinación del justiprecio, será el Jurado Provincial de Expropiación el encargado de fijar la indemnización a través de un acuerdo administrativo. Conviene pues estudiar la composición de dicho Jurado, a la que se refiere el artículo 32 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. En virtud de este artículo, el Jurado Provincial de Expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará compuesto por un presidente, que será un magistrado designado por la Audiencia Provincial correspondiente, y cuatro vocales.

De estos cuatro vocales, dos representarán los intereses privados del sujeto expropiado y otros dos representarán los intereses públicos. En este sentido, se encargarán de la representación de los intereses privados del expropiado un notario y un miembro de aquella corporación profesional que represente los intereses de la persona expropiada. Por otra parte, se encargarán de la representación de los intereses públicos un abogado del Estado o un letrado de la Administración expropiante y un funcionario técnico de la Administración expropiante, que variará en función de la naturaleza del bien objeto de la expropiación.

A los efectos del presente Trabajo, conviene hacer alusión ahora a una de las particularidades que presenta la expropiación de valores mobiliarios. Así pues, en estos casos, el funcionario técnico de la Administración expropiante encargado de representar los intereses públicos será un profesor mercantil al servicio de la Hacienda Pública.

Será pues el Jurado Provincial de Expropiación el encargado de fijar el justiprecio. Para ello, dicha institución deberá reunirse válidamente y adoptar un acuerdo por mayoría en el plazo de ocho días. No obstante, este plazo será susceptible de prórroga hasta un máximo de quince días cuando, a la luz de la importancia de los intereses en juego, sea recomendable valorar los bienes sobre el terreno. En cualquier caso, el Jurado Provincial de Expropiación deberá motivar su valoración, apoyándose para ello en los criterios de valoración que recoge la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

Así pues, resulta útil poner de manifiesto los criterios de valoración por los que aboga la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa en lo referente a los valores mobiliarios. En este sentido, el artículo 40 de la citada Ley contempla tres criterios para fijar el valor de las acciones. Estos criterios son el de “la cotización media en el año

anterior a la fecha de apertura del expediente”, el de “la capitalización al tipo de interés legal del beneficio promedio de la empresa en los tres ejercicios sociales anteriores” y el del “valor teórico de los títulos objeto de expropiación”<sup>41</sup>. Así, el valor de las acciones será el resultado de aplicar la media aritmética de los citados criterios de valoración.

Además, en el caso de las acciones, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, “si el objeto de la expropiación forzosa estuviere constituido por valores mobiliarios, se formarán tantas piezas separadas como clases de títulos hubiesen de expropiarse, atendiendo a las características que puedan influir en su valoración”<sup>40</sup>.

Al margen de esta valoración de los bienes objeto de la expropiación, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa regula la figura del premio de afección. Se trata de una figura que pretende compensar los perjuicios morales que pueda ocasionar la expropiación y que asciende al 5% del valor del bien objeto de la expropiación.

Una vez determinado el justiprecio, tras abonar la indemnización correspondiente, el beneficiario podrá proceder al ejercicio del poder de disposición sobre los bienes objeto de expropiación, con independencia de que el sujeto expropiado decida impugnar la determinación del justiprecio.

### **3.4.2. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA<sup>42</sup>**

El procedimiento expropiatorio de urgencia está regulado en el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. El primer trámite de este procedimiento tras la declaración de utilidad pública o interés social es la declaración de urgencia, que ha de ser emitida por el Consejo de Ministros. No obstante, en la práctica, es habitual que dicha declaración de urgencia esté recogida, con carácter genérico, en las leyes de determinados sectores. Fruto de estas declaraciones genéricas de urgencia, el carácter excepcional del procedimiento expropiatorio de urgencia se ha visto resentido.

---

<sup>41</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).

<sup>42</sup> López, A. y Besteiro, J. “*El Procedimiento Expropiatorio*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.414-444.

En cualquier caso, además de determinar el carácter urgente de la expropiación, la declaración de urgencia cumple las mismas funciones que la declaración de necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio general.

El segundo trámite del procedimiento expropiatorio de urgencia es el levantamiento del acta previa a la ocupación. En este sentido, es importante tener en cuenta que han de levantarse tantas actas como bienes se pretendan expropiar. Además, cada acta contendrá una descripción tanto física como jurídica del bien objeto de la expropiación, constatando así la situación del bien con anterioridad a la expropiación.

Concluido este trámite, será necesario elaborar la hoja de depósito previa a la ocupación, con la correspondiente indemnización por los perjuicios ocasionados por la rápida ocupación. Será el beneficiario de la expropiación el encargado de efectuar el depósito en la Caja General de Depósitos, si bien este depósito se descontará del justiprecio final. Además de efectuar el depósito, el beneficiario debe proceder a abonar la indemnización por los perjuicios ocasionados por la rápida ocupación.

Tras cumplir con estos trámites, el beneficiario podrá proceder a la ocupación de los bienes, ejerciendo así el poder de disposición sobre los mismos que le ha transferido coactivamente el sujeto expropiado. Así pues, como ya se adelantó, en el procedimiento expropiatorio de urgencia, el beneficiario puede proceder a la ocupación del bien antes incluso de abonar el justiprecio, a diferencia de lo que sucedía en el procedimiento general.

Finalmente, una vez ocupado el bien objeto de la expropiación por parte del beneficiario, se procederá a la determinación del justiprecio por los mismos cauces que los dispuestos para el procedimiento expropiatorio general. Determinado el justiprecio, el beneficiario deberá pagar la indemnización correspondiente al sujeto expropiado.



#### **4. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LA OPERACIÓN DE VENTA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL**

A lo largo del presente Trabajo se ha podido observar que existen una serie de paralelismos entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio. A continuación se procederá a examinar dichos paralelismos, si bien también se identificarán una serie de diferencias que resulta oportuno poner de manifiesto. En aras de la claridad, se seguirá la misma estructura por la que se optó en el apartado tercero del presente Trabajo al exponer la regulación de la figura de la expropiación forzosa en España. Este análisis se acompañará de la opinión del autor, a fin de llegar a una conclusión respecto de la situación de los accionistas del Banco Popular Español.

##### **4.1. LA EXPROPIACIÓN DEL GRUPO RUMASA**

Con carácter previo, conviene exponer un precedente relacionado con la expropiación forzosa de acciones. Se trata de la expropiación del Grupo Rumasa, que tuvo lugar en 1983 y que constituyó el primer supuesto de expropiación de acciones en España al amparo de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

El Grupo Rumasa era un conglomerado empresarial propiedad de la familia Ruiz-Mateos y Jiménez de Tejada, formado, en principio, por 18 entidades de crédito y cerca de 400 empresas mercantiles que operaban en numerosos sectores empresariales. No obstante, una serie de investigaciones llevadas a cabo en 1983 revelaron que el Grupo estaba formado en realidad por más de 700 empresas<sup>43</sup>. En cualquier caso, el Grupo surgió en 1961, si bien las irregularidades no se destaparon hasta 1975, cuando el Banco de España alertó de la alta concentración de riesgos a los que estaban expuestas las entidades

---

<sup>43</sup> Matías, G. “*Rumasa tenía más de 700 empresas, sin contar las extranjeras, según la última relación de posibles expropiaciones*”, El País, 6 de marzo de 1983 (disponible en [https://elpais.com/diario/1983/03/06/economia/415753203\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/03/06/economia/415753203_850215.html); última consulta el 28 de marzo de 2019).

financieras del Grupo, que prestaban financiación al resto de sociedades mercantiles que integraban el complejo conglomerado<sup>44</sup>.

En el caso del Grupo Rumasa, resulta oportuno poner de manifiesto que la expropiación se articuló a través del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa. Tras la convalidación del citado Real Decreto-Ley, se promulgó la Ley 7/1983, de 29 de junio de 1983, que derogó el anterior Real Decreto-Ley. En general, este mecanismo supuso una gran novedad en materia de expropiación forzosa, al constituir una expropiación legislativa.

En cualquier caso, antes de ponerse en marcha este mecanismo, las autoridades monetarias españolas ya habían expresado su preocupación ante la situación del Grupo, que se oponía reiteradamente a las inspecciones y auditorias propuestas por el Banco de España<sup>45</sup>. En opinión del Banco de España, los riesgos asumidos por las entidades de crédito pertenecientes al Grupo Rumasa eran desproporcionados en atención a la solvencia de las sociedades del Grupo a las que financiaban.

Ante esta situación, el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, hoy Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, que tiene por objeto garantizar los depósitos constituidos en entidades de crédito hasta un límite de 100.000 euros, solicitó que se practicase una auditoría externa a todas las entidades bancarias integradas en el Grupo Rumasa. No obstante, el Grupo incumplió esta solicitud, lo que propició nuevamente las advertencias e inspecciones de las autoridades monetarias españolas.

Finalmente, en 1983, el ejecutivo presidido por Felipe González decidió expropiar las acciones de todas las sociedades del Grupo Rumasa, incluidas las entidades de crédito, valiéndose para ello del Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa. El ejecutivo sostuvo entonces que la

---

<sup>44</sup> Anónimo. “*Rumasa, el primer gran escándalo financiero de la democracia*”, Cinco Días, 18 de febrero de 2011 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/02/18/empresas/1298199540\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/02/18/empresas/1298199540_850215.html); última consulta el 28 de marzo de 2019).

<sup>45</sup> Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa (Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1983).

intervención de las entidades financieras del Grupo Rumasa o el cese de sus administradores no hubiera sido suficiente para revertir la situación del conglomerado empresarial, habida cuenta de que los problemas del Grupo no eran coyunturales sino estructurales. Por este motivo, el Gobierno recurrió a la expropiación forzosa de las acciones de todas las sociedades integrantes del Grupo Rumasa, al considerar que dicha expropiación era de utilidad pública e interés social en aras de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de los depositantes y trabajadores del Grupo. Además, el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, atribuyó la titularidad de las acciones expropiadas, y por ende, de las sociedades del Grupo Rumasa, al Estado a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Asimismo, tras la expropiación, y en virtud del citado Real Decreto-Ley, los accionistas de cada una de las sociedades del Grupo Rumasa pasaron a constituir una comunidad de accionistas a efectos del procedimiento expropiatorio. En dicho procedimiento, tuvo especial relevancia la determinación del justiprecio, que se hizo a través de los cauces ordinarios previstos para todo procedimiento expropiatorio, es decir, el mutuo acuerdo, el cruce de hojas de aprecio y la valoración del Jurado Provincial de Expropiación. En este sentido, el valor de las acciones se estimó a partir del balance de las sociedades expropiadas a 24 de febrero de 1983, si bien fue necesario ajustar el valor contable para obtener el valor real del balance de dichas sociedades. De acuerdo con el Real Decreto-Ley 2/1983, si, tras los ajustes pertinentes, el resultado del balance fuese negativo, el justiprecio se entendería absorbido por las cargas propias de asumir los pasivos de la sociedad expropiada en cuestión<sup>46</sup>.

La expropiación del Grupo Rumasa suscitó un gran número de procedimientos judiciales. En primer lugar, fueron cincuenta y cuatro diputados los que presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983 (STC 111/1983) desestimó este recurso, alegando que el Real Decreto-Ley recurrido cumplía con los requisitos que recoge el artículo 86 de la Constitución Española de 1978, y en particular, con el que se refiere al

---

<sup>46</sup> Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa (Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1983).

carácter excepcional de estos instrumentos normativos. Además, el Tribunal Constitucional concluyó que la medida adoptada por el Gobierno no afectaba al contenido esencial del derecho de propiedad, en la medida en la que reconocía el derecho de los sujetos expropiados a percibir un justiprecio, cumpliendo así con las condiciones a las que hace referencia el artículo 33 de la Constitución Española de 1978<sup>47</sup>. No obstante, es preciso mencionar que fue necesario recurrir al voto particular del Presidente del Tribunal Constitucional, lo que evidencia lo controvertido de la materia.

Por otra parte, destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (STC 166/1986). Dicha Sentencia se pronunció sobre una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia Número 18 de Madrid y referida a la Ley 7/1983, de 29 de junio de 1983, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa. La cuestión planteada por el Juzgado de Primera Instancia giraba en torno a la posibilidad de acordar una expropiación forzosa a través de una Ley, habida cuenta del carácter administrativo de la potestad expropiatoria. En su Sentencia 166/1986, el Tribunal Constitucional validó la expropiación legislativa del Grupo Rumasa, si bien reiteró que dichas expropiaciones han de estar sometidas a las cautelas recogidas en el artículo 33 de la Constitución Española de 1978. Así pues, es preciso que la expropiación se acuerde por una causa de utilidad pública o interés social y se adecúe a la ley y que se reconozca el derecho de los sujetos expropiados a recibir una indemnización<sup>48</sup>.

#### **4.2. ¿CONSTITUYÓ LA VENTA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL UNA SUERTE DE EXPROPIACIÓN FORZOSA?**

A la vista del precedente del Grupo Rumasa, se analizará a continuación el caso del Banco Popular Español. Si bien este caso no constituye, como tal, un supuesto de expropiación forzosa, sí existen ciertas similitudes y paralelismos que resulta interesante valorar. Asimismo, también es preciso identificar las diferencias entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio.

---

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983 (STC 111/1983).

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (STC 166/1986).

En primer lugar, conviene examinar las notas características de la expropiación forzosa, aludiendo a su vez al caso del Banco Popular Español. Como ya se adelantó, la primera nota característica de la expropiación forzosa es la transferencia coactiva del poder de disposición sobre el bien objeto de la expropiación. En el caso del Banco Popular Español no cabe duda de que se cumple esta nota. La decisión de la Junta Única de Resolución del 7 de junio de 2017 aprobó la resolución del Banco Popular Español, de tal manera que el Banco Santander adquirió, de forma automática, la titularidad de todas las acciones e instrumentos de capital del Banco Popular Español a cambio del pago de 1 euro. Posteriormente, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria materializó la decisión de la Junta Única de Resolución. Así pues, los accionistas del Banco Popular Español se vieron obligados a transmitir la propiedad de sus acciones al Banco Santander.

La segunda nota característica de la expropiación forzosa se refiere a la *causa expropriandi*. En virtud de esta nota, toda expropiación forzosa ha de obedecer a una causa de utilidad pública o interés social. En este sentido, cabría argumentar que no existe como tal una utilidad pública o un interés social en la expropiación de las acciones del Banco Popular Español. No obstante, la jurisprudencia viene admitiendo un cierto margen de discrecionalidad tanto de la Administración como del legislador a la hora de definir estos conceptos, especialmente en lo que se refiere a la utilidad pública. Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1997 (RJ 1997, 6079) que establece que “la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador”<sup>49</sup>. En esta misma línea se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1990 (RTC 1990, 17), que dispone que la determinación de los fines de utilidad pública e interés social corresponde al ente territorial con competencias sustantivas en el área de que se trate<sup>50</sup>.

Además, tanto la Ley 11/2015, de 18 de junio de 2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, como el Reglamento (UE) N°575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de

---

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1997 (RJ 1997, 6079).

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1990 (RTC 1990, 17).

2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, ponen en valor el fin que constituye la estabilidad del sistema financiero.

Al margen de estas consideraciones, en opinión del autor, la protección de los depositantes del Banco Popular Español constituye un fin de interés social de un calado significativo, habida cuenta del gran número de depositantes de la entidad de crédito. Asimismo, el sostenimiento del sistema financiero, amén de ser una cuestión controvertida, es una cuestión vital para el funcionamiento de la sociedad. Por ello, su saneamiento constituye un fin de utilidad pública. El correcto funcionamiento del sistema bancario es el engranaje que permite, a su vez, el necesario desarrollo y crecimiento de la sociedad. En definitiva, disipar el riesgo sistemático y sortear un eventual colapso del sistema financiero es un fin de considerable utilidad pública.

Así pues, es razonable concluir que en el caso del Banco Popular Español también se da la segunda nota característica de la expropiación forzosa.

En cuanto a la tercera nota, se refiere a la privación singular. Como ya se expuso, este carácter singular no ha de entenderse como un criterio estrictamente cuantitativo. En el caso del Banco Popular Español, resulta sencillo identificar que la transferencia coactiva del poder de disposición se refiere, de manera singular, a las acciones de la entidad. Por tanto, se entiende cumplida la nota de la singularidad.

Finalmente, las dos últimas notas características de la expropiación forzosa se refieren a su carácter patrimonial y legítimo. En cuanto al carácter patrimonial, no cabe duda de que el derecho de propiedad sobre las acciones del Banco Popular Español es de naturaleza patrimonial. Por otra parte, cabe suponer también que el citado derecho de propiedad es un derecho legítimo de los accionistas de la entidad.

A la luz de este análisis, en opinión del autor, la venta de las acciones del Banco Popular Español cumple, a priori, con todas las notas características de la expropiación forzosa. No obstante, resulta interesante examinar otras cuestiones propias del procedimiento expropiatorio.

En este sentido, es preciso hacer alusión a los sujetos que intervinieron en el caso del Banco Popular Español. Si hubiera de trazarse un paralelismo con un procedimiento expropiatorio, cabría equiparar a los accionistas del Banco Popular Español con el sujeto expropiado y al Banco Santander con el beneficiario de la expropiación.

No obstante, plantea más problemas la condición de sujeto expropiante, habida cuenta de que tanto la Junta Única de Resolución como el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria carecen de potestad expropiatoria. Además, el caso del Banco Popular Español no constituye un supuesto de expropiación legislativa, si bien la resolución de la entidad se basa en la ya mencionada Ley 11/2015, de 18 de junio de 2015, y en la regulación prudencial de la Unión Europea. Por ello, cabe cuestionarse qué autoridad tiene la Junta Única de Resolución para decretar la venta de las acciones del Banco Popular Español, fijado además el valor de la entidad en su conjunto en 1 euro.

Para responder a esta pregunta, es preciso acudir al marco normativo, lo que pone de manifiesto la importancia de la regulación prudencial del sector bancario. A nivel nacional, la Ley 11/2015, de 18 de junio de 2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, ampara y regula el funcionamiento del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, cuyo objetivo es proceder a la resolución de las entidades bancarias en fase ejecutiva cuya situación pudiese provocar una reacción en cadena en el conjunto del sistema bancario. Fue precisamente este organismo el encargado de materializar la resolución del Banco Popular Español.

Por otra parte, a nivel europeo, el Reglamento (UE) N°806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión, recoge las competencias propias de la Junta Única de Resolución en el marco del Mecanismo Único de Resolución. Entre estas competencias figura, precisamente, la de proceder a la resolución de las entidades de crédito en quiebra.

Así pues, es cierto que la venta de las acciones del Banco Popular Español no gozó de las garantías propias de la institución de la expropiación forzosa en España, garantías de las que sí gozo, como se ha expuesto, la expropiación del Grupo Rumasa. Ahora bien, ello es fruto de la integración española en el proyecto europeo, que implica la cesión de competencias y soberanía a la Unión Europea. En este contexto se produce precisamente la resolución del Banco Popular Español, al amparo del Mecanismo Único de Resolución y de las competencias de la Junta Única de Resolución.

En opinión del autor, es cierto que, en este caso, la aplicación del marco regulatorio europeo supuso un sacrificio para los accionistas del Banco Popular Español.

Ahora bien, la regulación macroprudencial europea persigue la estabilidad del sistema financiero a través del saneamiento de aquellas entidades que puedan contagiar al sistema. Por ello, el fin último de dicha regulación es un fin legítimo que, además, pretende evitar que se torne necesario recurrir al rescate de entidades financieras. En este sentido, es vital poner de manifiesto que el rescate de una entidad de crédito supondría trasladar el peso del saneamiento del sistema financiero al contribuyente. En su lugar, la regulación macroprudencial europea opta por trasladar este peso al inversor, habida cuenta de que el inversor asume un riesgo en su inversión que el contribuyente no debería verse obligado a soportar. Esto debe entenderse sin perjuicio del error de consentimiento en el que pudieron incurrir aquellos inversores del Banco Popular Español que participaron en la ampliación de capital del año 2016, como se detallará más adelante.

Por otra parte, la solución por la que optó la Junta Única de Resolución, amparada por la regulación prudencial, también permitió salvaguardar los intereses de los depositantes, cuyos depósitos se mantuvieron intactos, algo que resulta altamente deseable si se pretende reforzar la confianza en el sistema bancario que, como se viene reiterando, es clave en el desarrollo de la sociedad.

Una vez abordada la cuestión relativa al sujeto expropiante, conviene analizar determinados aspectos propios del procedimiento expropiatorio. En este sentido, resulta oportuna la referencia a la declaración de necesidad de ocupación. Como ya se adelantó, la declaración de necesidad de ocupación debe limitarse a declarar la ocupación únicamente de aquellos bienes que sean indispensables en atención al fin de utilidad pública o interés social, puesto que así lo dispone la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. En el caso objeto de estudio, cabría argumentar que no era necesaria la expropiación de la totalidad de las acciones del Banco Popular Español para dar cumplimiento al fin de utilidad pública e interés social, sino que hubiera bastado con la adquisición por parte del Banco Santander de un paquete mayoritario de acciones. No obstante, a la luz de los problemas de liquidez y solvencia del Banco Popular Español, parece evidente que la solución pasaba por una fusión por absorción, de tal forma que el Banco Santander se subrogase en la posición del Banco Popular Español respecto a los depositantes de esta última entidad. Por tanto, en opinión del autor, es lógico pensar que era necesaria e indispensable la expropiación de todas las acciones del Banco Popular Español.



Otro trámite del proceso expropiatorio que merece una mención especial es el de la determinación del justiprecio. En este caso, la Junta Única de Resolución optó por la amortización de la totalidad de las acciones del Banco Popular Español, prescindiendo pues de los criterios que recoge la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa para la valoraciones de acciones y participaciones.

Nuevamente, la decisión de la Junta Única de Resolución parece cuestionable, especialmente si se tiene en cuenta que el Banco Santander llegó a plantearse una posible Oferta Pública de Adquisición, lo que habría supuesto la venta del Banco Popular Español por un valor superior a 1 euro <sup>51</sup>. Ahora bien, de haberse materializado dicha Oferta Pública de Adquisición, tampoco se habría eliminado por completo el perjuicio sufrido por los accionistas, sino que este perjuicio se habría trasladado a los accionistas del Banco Santander. Además, en virtud del Reglamento (UE) N°806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, la Junta Única de Resolución puede ejercer sus competencias con total discrecionalidad respecto de las entidades de crédito en fase ejecutiva.

Por otra parte, resulta interesante examinar el criterio que estableció el Real Decreto-Ley 2/1983 para la expropiación del Grupo Rumasa, basado en los balances ajustados de las sociedades expropiadas. En el caso del Grupo Rumasa, si el resultado del balance ajustado era negativo, el justiprecio se entendía absorbido por la asunción de los pasivos de la sociedad expropiada. En su momento, el Tribunal Constitucional sentenció que la expropiación del Grupo Rumasa era constitucional al reconocer el derecho de los sujetos expropiados a recibir una indemnización, incluso si dicha indemnización no tenía ningún valor<sup>52</sup>. Este caso podría asimilarse al del Banco Popular Español.

En definitiva, existen numerosos paralelismos entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio, si bien no cabe concluir que la operación constituyese una suerte de expropiación forzosa, razón por la cual no se observan todas las garantías legales propias de la expropiación forzosa. No en vano, se trata de una operación que se desarrolla en el marco de la regulación prudencial del sistema financiero, tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Por tanto, en opinión del autor, la resolución del Banco Popular Español se justifica en tanto que atiende a un interés superior como es

---

<sup>51</sup> Urrutia, C. “*Santander prepara una ampliación por 5.000 millones para comprar Popular*”, cit.

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (STC 166/1986).

la estabilidad del sistema financiero que, como se ha expuesto, constituye un engranaje vital en el funcionamiento y desarrollo de la sociedad. Por ello, si bien la operación se asimila a un procedimiento expropiatorio, no hay lugar para alegar que se incumplieron las garantías propias de la figura de la expropiación forzosa.

## 5. ÚLTIMOS AVANCES DEL CASO POPULAR

Para completar la exposición y el análisis de la venta del Banco Popular Español, resulta preciso aludir a las últimas novedades relativas al caso. Estas novedades se refieren principalmente a la situación de los inversores del Banco Popular Español, que, tras la resolución de la entidad, plantearon numerosos procedimientos judiciales en defensa de sus intereses.

La mayor parte de estos procedimientos giran en torno a la ampliación de capital que acometió el Banco Popular Español en 2016. Como ya se anticipó, dicha ampliación de capital ascendió a 2.500 millones de euros y el objetivo era la recapitalización de la entidad y la mejora de los índices de solvencia y liquidez. Ese mismo año, el Banco Popular Español procedió a la reexpresión de sus cuentas anuales precisamente para evitar el incumplimiento de los ratios de solvencia y liquidez. No obstante, estas medidas no fueron suficientes pues, apenas un año más tarde, la Junta Única de Resolución decidió proceder a la resolución de la entidad.

Así pues, conviene resumir cuáles son las alternativas de los inversores del Banco Popular Español y en qué sentido se ha pronunciado la Justicia española sobre los procedimientos que han planteado. No obstante, se debe precisar que estas alternativas se limitan a aquellos inversores que participaron en la ampliación de capital del año 2016.

En cuanto a las alternativas de los inversores, se centran en la ampliación de capital llevada a cabo por el Banco Popular Español en el año 2016. La resolución de la entidad en el año 2017 puso de manifiesto que la información facilitada a los inversores potenciales en dicha ampliación de capital distaba de la imagen financiera real del Banco Popular Español. Este es precisamente el principal argumento de los inversores de la entidad que adquirieron sus participaciones en la citada ampliación. De hecho, el folleto de ampliación del Banco Popular Español auguraba, en el peor de los casos, unas pérdidas de 2.000 millones de euros en el ejercicio social correspondiente al año 2016. Finalmente, la entidad perdió 3.485 millones de euros. Asimismo, el folleto aseguraba que la ampliación de capital bastaría para esquivar cualquier problema de solvencia, si bien la

entidad quebró apenas un año más tarde<sup>53</sup>. Además, la reexpresión de las cuentas anuales también apoya la hipótesis de la inexactitud de la información facilitada a los inversores que participaron en la ampliación de capital del año 2016.

Por otra parte, tras la absorción del Banco Popular Español, el Banco Santander procedió a la venta del 51% de la cartera inmobiliaria de la entidad fundada por Emilio González-Llana y Fagoaga. Esta venta se formalizó el 8 de agosto de 2018 con un descuento implícito del 66% sobre el valor contable de los bienes inmobiliarios que figuraba en las cuentas del Banco Popular Español<sup>42</sup>.

A la luz de estos hechos, la vía adecuada para las reclamaciones de los accionistas del Banco Popular Español es la vía civil. Además, en estas reclamaciones, los accionistas deben sostener que su inversión se basó en información inexacta, lo que dio lugar a un error esencial y excusable.

Tras exponer la principal alternativa de los inversores del Banco Popular Español, procede examinar los pronunciamientos de la Justicia en este sentido. Recientemente, la Audiencia Provincial de Barcelona confirmó la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia Número 27 de Barcelona. Dicha sentencia condenaba al Banco Popular Español a la devolución de 28.047 euros a un inversor que había adquirido 22.438 acciones en la ampliación de capital del año 2016. Coinciden el Juzgado de Primera Instancia y la Audiencia Provincial en que hubo un error de consentimiento por parte del inversor que se originó a raíz de la información facilitada por la entidad financiera, que fue “como mínimo, gravemente inexacta”<sup>54</sup>. Ambos órganos judiciales apuntan que esta información no reflejaba la situación real y financiera del Banco Popular Español y que disimulaba los problemas de solvencia de la entidad.

---

<sup>53</sup> Izquierdo, F. “*Cómo reclamar al Banco Popular tras la ampliación del 2016*”, *Economist & Jurist*, 15 de febrero de 2019 (disponible en <http://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/como-reclamar-al-banco-popular-tras-la-ampliacion-del-2016/>; última consulta el 27 de marzo de 2019).

<sup>54</sup> Anónimo. “*El Banco Popular, condenado a devolver 28.000 euros a un inversor particular*”, *La Vanguardia*, 25 de mayo de 2018 (disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20180525/443821863362/el-banco-popular-condenado-a-devolver-28000-euros-a-un-inversor-particular.html>; última consulta el 27 de marzo de 2019).

Además, la Audiencia Provincial de Barcelona puntualiza que el error del inversor fue esencial y excusable, al no ser imputable al inversor por falta de diligencia “sino a la información equivocada ofrecida por la entidad bancaria”<sup>55</sup>.

En esta misma línea se han pronunciado también otros órganos judiciales<sup>56</sup>. Así, varias sentencias de Juzgados de Primera Instancia y de Audiencias Provinciales han dado la razón a los inversores afectados por la resolución del Banco Popular Español tras haber adquirido acciones en la ampliación de capital llevada a cabo en 2016. En este sentido, destacan los pronunciamientos de las Audiencias Provinciales de Oviedo, Vizcaya, Cáceres y Vitoria.

A estos pronunciamientos se suma el de la Audiencia Provincial de Gerona, que abre una nueva vía de reclamación civil para los inversores afectados por la resolución del Banco Popular Español<sup>45</sup>. Ahora bien, esta nueva vía se presenta como una posibilidad para aquellos que invirtieron en deuda subordinada y bonos convertibles de la entidad. Es preciso recordar que, tras la resolución del Banco Popular Español, estos instrumentos de deuda se convirtieron en acciones para su posterior amortización. En cualquier caso, de acuerdo con la sentencia de la Audiencia Provincial de Gerona, los inversores en estos instrumentos de deuda podrán reclamar por vía civil hasta principios de junio de 2021, habida cuenta de que la consumación del contrato se produjo en junio de 2017, cuando se tomó la decisión de resolución del Banco Popular Español.

Al margen de estos procedimientos civiles, que se presentan como la alternativa más viable para los inversores del Banco Popular Español, conviene estudiar otras posibles vías de reclamación.

En este sentido, cabe destacar que se está sustanciando un procedimiento penal ante la Audiencia Nacional para dirimir una eventual responsabilidad penal en el colapso del Banco Popular Español. Este procedimiento penal agrupa numerosas demandas y querellas que han presentado, principalmente, asociaciones de consumidores e inversores

---

<sup>55</sup> Anónimo. “*La Audiencia Provincial de Barcelona condena al Popular. Obliga a devolver 28.000 euros a un inversor*”, *Economist & Jurist*, 6 de febrero de 2019 (disponible en <http://www.economistjurist.es/noticias-juridicas/primera-condena-de-una-audiencia-provincial-al-popular-obliga-a-devolver-28-000-euros-a-un-inversor/>; última consulta el 27 de marzo de 2019).

<sup>56</sup> Bayona, E. “*Las Audiencias certifican el engaño del Banco Popular a los ahorradores*”, *Público*, 18 de enero de 2019 (disponible en <https://www.publico.es/economia/audiencias-certifican-engano-banco-popular-ahorradores.html>; última consulta el 27 de marzo de 2019).

por delitos de estafa de inversores, falsedad de cuentas, manipulación del mercado o apropiación indebida entre otros. No obstante, el procedimiento se encuentra aún en fase de instrucción, habida cuenta de la complejidad del mismo<sup>57</sup>. En cualquier caso, cabe destacar que, en el marco de este proceso, ha sido imputado recientemente el Banco Santander dado que la entidad que preside Ana Patricia Botín absorbió al Banco Popular Español<sup>58</sup>. Así pues, el Banco Santander se suma a una larga lista de imputados, entre los que destacan Ángel Ron y Emilio Saracho.

Por tanto, la vía penal constituye otra alternativa para los inversores del Banco Popular Español, si bien dicha vía se antoja más costosa y será preciso esperar a los pronunciamientos de la Audiencia Nacional una vez estudiadas las demandas y querellas y concluida la investigación e instrucción.

Asimismo, junto a las vías civil y penal, destaca la vía administrativa. En lo que respecta a esta vía, se han interpuesto numerosos recursos ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional referidos a la decisión de la Junta Única de Resolución y a su posterior ejecución por parte del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. No obstante, en febrero de 2019, la citada Sala decidió paralizar todos los recursos contencioso-administrativos a la espera de una resolución definitiva sobre los recursos de anulación formulados contra la decisión de la Junta Única de Resolución que penden de la Justicia europea. Esta decisión de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional se fundamenta en los principios de seguridad jurídica y economía procesal. Así pues, la suerte de la vía administrativa dependerá, en gran medida, de los pronunciamientos del Tribunal General de la Unión Europea o, en última instancia, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>59</sup>.

De lo anterior se desprende que, al margen de todas las vías de reclamación expuestas con anterioridad, existe una vía adicional que se sustancia ante la Justicia

---

<sup>57</sup> Díaz, C. “*El Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución: Resolución del Banco Popular*”, Revista Vasca de Administración Pública, N°110-II, enero-abril de 2018, p.295-313.

<sup>58</sup> De Barrón, Í. “*La Audiencia mantiene la imputación del Santander como heredero del Banco Popular*”, El País, 20 de marzo de 2019 (disponible en [https://elpais.com/economia/2019/03/20/actualidad/1553087394\\_766848.html](https://elpais.com/economia/2019/03/20/actualidad/1553087394_766848.html); última consulta el 27 de marzo de 2019).

<sup>59</sup> Agencia EFE. “*La Audiencia Nacional paraliza los recursos interpuestos contra la resolución del Banco Popular*”, ABC, 7 de marzo de 2019 (disponible en [https://www.abc.es/economia/abci-audiencia-nacional-paraliza-recursos-interpuestos-contra-resolucion-banco-popular-201803071437\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-audiencia-nacional-paraliza-recursos-interpuestos-contra-resolucion-banco-popular-201803071437_noticia.html); última consulta el 2 de abril de 2019).

europea. De hecho, como se ha adelantado, ya se han presentado una serie de recursos de anulación contra la decisión de la Junta Única de Resolución por la que se aprobó la resolución del Banco Popular Español. Corresponde ahora al Tribunal General de la Unión Europea pronunciarse sobre estos recursos de anulación, si bien es cierto que el asunto podría llegar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en casación.

En este sentido, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se pronunciaría sobre el fondo de la cuestión sino únicamente sobre la legalidad de la decisión de la Junta Única de Resolución y su adecuación al derecho de la Unión Europea<sup>60</sup>. Por este motivo, es previsible que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea termine validando la decisión de la Junta Única de Resolución, habida cuenta de que dicho organismo cumplió con su mandato institucional y actuó en el marco de sus competencias. Además, si bien es cierto que tanto la Junta Única de Resolución como el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria tienen atribuidas facultades cuyo ejercicio puede resultar perjudicial, estas facultades atienden a intereses superiores como son la protección de la estabilidad financiera, de los depositantes y, en último término, de los contribuyentes<sup>61</sup>.

Por último, resulta interesante aventurar cuál podría ser el contenido de una hipotética sentencia del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la resolución del Banco Popular Español. A estos efectos, es especialmente relevante el precedente del Grupo Rumasa. En este sentido, cabría argumentar que la resolución del Banco Popular Español fue desproporcionada, habida cuenta de la existencia de otras medidas menos intrusivas como la intervención de la entidad. No obstante, ya en el caso del Grupo Rumasa se sostuvo que una intervención no habría resultado suficiente para revertir la situación. En el caso del Banco Popular Español, la situación parece requerir también de medidas más drásticas en atención a los intereses en juego. Por tanto, a la luz del criterio de proporcionalidad, la resolución de la entidad parece una medida adecuada.

Además, también en atención a los intereses en juego, cabe afirmar que la resolución del Banco Popular Español persigue un fin de utilidad pública a interés social

---

<sup>60</sup> Díaz, C. “*El Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución: Resolución del Banco Popular*”, cit.

<sup>61</sup> FROB. “*Memoria de actividades del FROB 2017*”, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, 2017 (disponible en <http://www.frob.es/List/Contenidos/Attachments/546/20180531Memoriadactividades2017>; última consulta el 2 de abril de 2019).

como es la estabilidad financiera y la protección de los depositantes y los contribuyentes. No en vano, la resolución de la entidad permitió sanear el sistema bancario sin ocasionar perjuicios a los depositantes ni a los contribuyentes.

Finalmente, al margen de la utilidad pública, es preciso aludir al derecho de los sujetos expropiados a recibir una indemnización. Como ya se ha expuesto a lo largo del presente Trabajo, en el caso del Grupo Rumasa, el Tribunal Constitucional admitió que el justiprecio pudiese quedar absorbido por la asunción de los pasivos de la sociedad expropiada<sup>62</sup>. En esta misma línea podría pronunciarse también el Tribunal Constitucional en el caso del Banco Popular Español, especialmente a la vista de la dudosa contabilidad de la entidad.

En definitiva, una hipotética sentencia del Tribunal Constitucional podría reconocer la constitucionalidad de la resolución del Banco Popular Español, apoyándose precisamente en la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional. No obstante, este hipotético pronunciamiento no afectaría al resto de vías de reclamación que se han estudiado a lo largo del presente apartado.

---

<sup>62</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (STC 166/1986).



## 6. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto en el presente Trabajo, resulta posible extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, se observa como el declive del Banco Popular Español comienza a principios del siglo XXI, cuando la entidad se adentra en el mercado inmobiliario a través de la concesión de créditos a pequeñas y medianas empresas del sector. A la postre, la crisis económica afectará severamente al sector inmobiliario, habida cuenta de la importancia de este sector en la economía española. La combinación de estos dos factores tendrá efectos muy negativos sobre el balance de la entidad fundada en 1926 por Emilio González-Llana y Fagoaga. Posteriormente, durante los años de la crisis, la cúpula del Banco Popular Español no será capaz de revertir esta situación lo que, sumado a una dudosa contabilidad, condenará a la entidad a su resolución.

Por otra parte, es menester poner de manifiesto la relevancia de la regulación macroprudencial en la operación de venta del Banco Popular Español. La crisis financiera destapó la fragilidad del sistema bancario, especialmente a la vista de la ya mencionada interdependencia entre el sector financiero y el inmobiliario. Esta fragilidad demostró ser alarmante, habida cuenta de la importancia del correcto funcionamiento del sistema financiero para el desarrollo de la sociedad. En este contexto, fue necesario abordar una reforma de la regulación. Dicha reforma endureció los mecanismos de supervisión y los ratios de liquidez y solvencia, a fin de sanear el sistema financiero, evitando cualquier eventual contagio. Asimismo, esta regulación pretendía disipar el riesgo sistemático que se cernía sobre el sistema bancario. En este marco, cobran gran importancia el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a nivel nacional y el Mecanismo Único de Resolución y la Junta Única de Resolución a nivel europeo. En cualquier caso, la reforma de la regulación de antojaba necesaria para evitar males mayores y el endurecimiento de los criterios estaba justificado en atención a un interés preponderante; la estabilidad del sistema financiero.

En el caso del Banco Popular Español, ante el impago de gran cantidad de créditos hipotecarios, se manifiestan importantes problemas de liquidez y solvencia, que tratan de solucionarse a través de una serie de ampliaciones de capital, que demuestran ser insuficientes. No obstante, dichos problemas se mantienen ocultos para la contabilidad. Ante esta situación, la entidad parece abocada a la venta, lo que suscita el interés del Banco Santander. Ahora bien, finalmente interviene en el proceso el Banco Central

Europeo, en virtud de sus competencias de supervisión de las entidades de crédito. Se pone en marcha así el Mecanismo Único de Resolución, que concluye con la decisión de la Junta Única de Resolución del 7 de junio de 2017, decretando la resolución del Banco Popular Español a través de la amortización de todas sus acciones y de su venta al Banco Santander a cambio de 1 euro. Es posteriormente el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria el que materializa la decisión de la Junta.

En cualquier caso, los inversores se ven perjudicados por la decisión del organismo europeo encargado de la resolución de entidades de crédito, pues ven como su inversión desaparece. En este sentido, el presente Trabajo trata de analizar si se produjo una suerte de expropiación forzosa. En opinión del autor, es cierto que existen numerosos paralelismos entre la venta del Banco Popular Español y un procedimiento expropiatorio, habida cuenta de que se dan todas las notas características de la expropiación forzosa. Ahora bien, la operación se produce en el contexto de la regulación macroprudencial europea, área en la que se produce una integración importante en el proyecto europeo. Ello justifica el hecho de que no se observen todas las garantías legales propias de la expropiación forzosa, especialmente en lo que se refiere a la condición de sujeto expropiante y a la determinación del justiprecio.

Pese a ello, la operación de venta del Banco Popular Español se fundamenta en un interés preponderante como es la estabilidad del sistema financiero. A lo largo del presente Trabajo se enfatiza la importancia que juega dicho sistema en el desarrollo de la sociedad, funcionando a modo de engranaje. Este interés es el que justifica, en último término, la utilidad pública y el interés social en la venta del Banco Popular Español. Al margen de este interés preponderante, concurren otros motivos que permiten justificar la decisión de resolución del Banco Popular Español, como son la protección de los depositantes del Banco Popular Español y evitar el rescate de dicha entidad, que habría supuesto una gravosa carga para los contribuyentes. En su lugar, se opta por que sean los accionistas e inversores del Banco Popular Español los que asuman esta carga, teniendo en cuenta el riesgo que asumieron con su inversión.

Dicho esto, ha de entenderse que la dudosa contabilidad del Banco Popular Español pudo jugar un importante papel en la decisión de inversión de sus accionistas. Así, es preciso recalcar que, en la ampliación de capital llevada a cabo en 2016, el Banco Popular Español facilitó a sus potenciales inversores información inexacta, como así lo viene reconociendo la Justicia española. A la postre, esta inexactitud condicionó la

inversión de los accionistas del Banco Popular Español, que incurrieron en un error esencial y excusable.

En definitiva, el autor considera que la decisión de la Junta Única de Resolución está amparada por la regulación macroprudencial y que, además, se apoya en una serie de intereses que han de considerarse superiores a los de los inversores. Ahora bien, el autor no niega que la contabilidad inexacta del Banco Popular Español fuera determinante para muchos inversores, lo que les legitimaría a reclamar por vía civil en base a un error esencial y excusable en el consentimiento prestado al concurrir a la ampliación de capital de la entidad.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **A. LEGISLACIÓN**

- Constitución Española de 1978 (Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978).
- Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957).
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954).
- Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero de 1983, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el Grupo Rumasa (Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1983).

### **B. JURISPRUDENCIA**

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983 (STC 111/1983).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1986 (STC 166/1986).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1990 (RTC 1990, 17).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1997 (RJ 1997, 6079).

### C. OBRAS DOCTRINALES

- Arellano, M. y Bentolila, S. “*La burbuja inmobiliaria: causas y responsables*”, Centro de Estudios Monetarios y Financieros, 15 de enero de 2009.
- Astray, M., Guinot, M. y Hortalá I Valle, J. “*El Procedimiento Expropiatorio*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.342-412.
- Díaz, C. “*El Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución: Resolución del Banco Popular*”, Revista Vasca de Administración Pública, Nº110-II, enero-abril de 2018, p.295-313.
- Escuin, V. “*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*”, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- Hernández del Castillo, A. “*Introducción; Concepto*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.49-151.
- Ibáñez, J.P. y Domingo, B. “*La Transposición de Basilea III a la Legislación Europea*”, Banco de España, Estabilidad Financiera, Nº25, noviembre de 2013.
- López, A. y Besteiro, J. “*El Procedimiento Expropiatorio*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.414-444.
- Mínguez, F. “*La Estructura del Nuevo Marco Prudencial y Supervisor: Hacia Basilea III*”, Cuatrecasas Gonçalves Pereira, 2011.
- Obeso, B. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.243-337.
- Pardo, M. “*Objeto de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.153-240.

- Peláez, J. y Serrano, C. “*Historia del Banco Popular de los Previsores del Porvenir, luego Banco Popular Español (1926-2008)*”, Contribuciones a la Economía, Madrid, 2008.
- Pérez, D. “*Sujetos de la Expropiación*” en Iraburu, A. (ed.), “*Manual de Expropiación Forzosa*”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p.243-337.

#### **D. OTRAS REFERENCIAS**

- Anónimo. “*Banco Popular es el más rentable del mundo, según la agencia IBCA*”, El País, 28 de diciembre de 1993.
- Anónimo. “*El Banco Popular, condenado a devolver 28.000 euros a un inversor particular*”, La Vanguardia, 25 de mayo de 2018.
- Anónimo. “*La Audiencia Provincial de Barcelona condena al Popular. Obliga a devolver 28.000 euros a un inversor*”, Economist & Jurist, 6 de febrero de 2019.
- Anónimo. “*Rumasa, el primer gran escándalo financiero de la democracia*”, Cinco Días, 18 de febrero de 2011.
- Agencia EFE. “*La Audiencia Nacional paraliza los recursos interpuestos contra la resolución del Banco Popular*”, ABC, 7 de marzo de 2019.
- Banco Central Europeo. “*‘Failing or Likely to Fail’ Assessment of Banco Popular Español*”, Nota de Prensa, Banco Central Europeo, 6 de junio de 2017.
- Banco Santander. “*Historia*”, Página Web Corporativa del Banco Santander, 2009.
- Bayona, E. “*Las Audiencias certifican el engaño del Banco Popular a los ahorradores*”, Público, 18 de enero de 2019.
- Comisión Europea. “*European Commission approves resolution of Banco Popular Español*”, Nota de Prensa, Comisión Europea, 7 de junio de 2017.

- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. “*Mecanismo Único de Resolución*”, Página Web Corporativa del Consejo de Europa y del Consejo de la Unión Europea.
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. “*Mecanismo Único de Supervisión*”, Página Web Corporativa del Consejo de Europa y del Consejo de la Unión Europea.
- De Barrón, Í. “*La Audiencia mantiene la imputación del Santander como heredero del Banco Popular*”, El País, 20 de marzo de 2019.
- FROB. “*Memoria de actividades del FROB 2017*”, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, 2017.
- FROB. “*Presentación Corporativa*”, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, 2019.
- Gonzalo, Á. “*Saracho: ‘Banco Popular engañaba, era un desastre, una caca’*”, Cinco Días, 12 de julio de 2018.
- Izquierdo, F. “*Cómo reclamar al Banco Popular tras la ampliación del 2016*”, Economist & Jurist, 15 de febrero de 2019.
- Jiménez, M. “*Popular admite que el valor neto del Pastor era negativo por 500 millones*”, El País, 8 de octubre de 2013.
- Junta Única de Resolución. “*The Single Resolution Board adopts resolution decision for Banco Popular*”, Nota de Prensa, Junta Única de Resolución, 7 de junio de 2017.
- Matías, G. “*Rumasa tenía más de 700 empresas, sin contar las extranjeras, según la última relación de posibles expropiaciones*”, El País, 6 de marzo de 1983.
- Monzón, A. “*Popular: 90 años de historia liquidados en una década agónica*”, El Independiente, 7 de junio de 2017.

- Noceda, MÁ. *“Así empezó y terminó el Popular: el banco del Opus que financió al PCE”*, El País, 8 de junio de 2017.
- Pacho, L. *“El BCE interviene la Banca Carige, el décimo banco italiano, por su falta de capital”*, El País, 2 de enero de 2019.
- Urrutia, C. *“Saracho admite que Popular está abocado a una ampliación de capital o a una fusión”*, El Mundo, 10 de abril de 2017.
- Urrutia, C. *“Santander prepara una ampliación por 5.000 millones para comprar Popular”*, El Mundo, 6 de junio de 2017.