



FACULTAD DE DERECHO

# **CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA: APLICACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

Autor: Alejandro Albiñana Arroyo  
5º E-3 A  
Derecho Mercantil

Tutor: Pablo Sanz Bayón

Madrid

Abril 2018

## ABREVIATURAS

---

BCE: Banco Central Europeo	TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
MUR: Mecanismo Único de Resolución	MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad
MUS: Mecanismo Único de Supervisión	LRREC: Ley 9/2012 de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito
JUR: Junta Única de Resolución	LRRECESI: Ley 11/2015 de 18 de junio de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión
UE: Unión Europea	UNCITRAL: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
FUR: Fondo Único de Resolución	CNMV: Comisión Nacional del Mercado de Valores
EEE: Espacio Económico Europeo	FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
MOE: Memorando de Entendimiento	
SREP: Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora	
AQR: Análisis de Calidad de Activos	
ELA: Provisión Urgente de Liquidez	
MPS: Banco Monte dei Paschi di Siena	
FSB: Financial Stability Board	
FEEF: Facilidad Europea de Estabilidad Financiera	
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea	

## **RESUMEN**

En el presente Trabajo se pretende analizar la reciente legislación de Derecho Europeo relativa a la resolución e intervención de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución (MUR), así como el desarrollo de importantes controversias originadas como consecuencia del uso que las instituciones europeas han hecho del mismo. El contexto de crisis económico-financiera de los últimos años –concretamente desde el inicio de la crisis en 2008- ha motivado el avance en el proceso de integración europea a través de la Unión Bancaria. Este avance ha provocado la instauración de esta herramienta jurídica –el MUR- que puede dar lugar a resoluciones que deriven en importantes perjuicios para los intereses de terceros inversores, hecho que motivaría un panorama de inseguridad e incertidumbre en el resto de entidades de crédito. Por tanto, se pretende analizar desde una perspectiva teórica los requisitos exigidos para que las resoluciones dictadas en este ámbito sean conforme a derecho, y así contrastar, de forma práctica, el caso de Banco Popular esbozando no sólo las posibles vías jurídicas de reclamación que pueden existir para los afectados por una resolución perjudicial, sino también la posibilidad de haber adoptado una decisión menos lesiva para los intereses de aquellos.

**Palabras clave:** Mecanismo Único de Resolución (MUR), Unión Bancaria, Banco Popular y Junta Única de Resolución (JUR).

## **ABSTRACT**

The present Work aims to analyze the recent legislation of European law on the resolution and intervention of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism (SRM), as well as the development of important disputes caused by the way the European institutions have used it. The economic and financial crisis of recent years –concretely, since the beginning of the crisis in 2008- has triggered a move forward in the process of European integration through banking union. This advance has led to this legal tool –the SRB- which may give rise to decisions that generate serious damage to the interests of third party investors, fact that will contribute to an insecure and uncertain outlook in the rest of credit institutions. The objective is therefore to analyze, from a theoretical point of view, the requirements for the resolutions passed in this area to be in accordance with the law and hence, contrast, in a practical way, the Banco Popular case, giving an outline of all potential legal grounds for claims that may be available for those affected by a harmful resolution as well as of the possibility of having adopted a less prejudicial decision.

**Keywords:** Single Resolution Mechanism (SRM), Banking Union, Banco Popular, Single Resolution Board (SRB).

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Objeto de investigación.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Antecedentes .....</b>	<b>1</b>
<b>1.3. Objetivos .....</b>	<b>2</b>
<b>1.4. Método.....</b>	<b>3</b>
<b>2. CUESTIONES PRELIMINARES: EL CAMINO HACIA LA UNIÓN BANCARIA.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Contexto que impulsa la Unión Bancaria .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Consecuencias del avance en la integración bancaria .....</b>	<b>8</b>
<b>3. PREVIO: NECESIDAD DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. Concepto, objetivos y países participantes del MUS.....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. ¿Qué entidades se someten a la supervisión de las autoridades europeas? Los conceptos de entidades significativas y menos significativas.....</b>	<b>10</b>
<b>4. EL PROCESO DE UNIÓN BANCARIA EN EL QUE SE ENMARCA EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>4.1. El nuevo modelo de reestructuración y resolución de entidades bancarias en el marco de las reformas internacionales .....</b>	<b>16</b>
<b>4.2. EL MUR y MUS como instrumentos básicos de la Unión Bancaria (supervisión + resolución).....</b>	<b>21</b>
<b>4.3. Características centrales del MUR .....</b>	<b>25</b>
<b>4.4. Motivación de política jurídica de la existencia de una normativa especial de resolución. Normas especiales frente al derecho concursal.....</b>	<b>28</b>
<b>5. MÉTODOS ESCALONADOS PARA LA SOLUCIÓN DE LAS DIFICULTADES DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y EMPRESAS DE SERVICIOS DE INVERSIÓN.....</b>	<b>32</b>
<b>6. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MUR: CASO BANCO POPULAR.....</b>	<b>35</b>
<b>6.1. Hechos relacionados con la resolución .....</b>	<b>35</b>
<b>6.2. Vías de impugnación contra la resolución de la Entidad .....</b>	<b>39</b>
<b>6.2.1. Recurso de anulación contra la decisión de la JUR .....</b>	<b>39</b>
<b>6.2.2. Reclamación de responsabilidad extracontractual de la JUR.....</b>	<b>39</b>
<b>6.2.3. Impugnación del acuerdo de FROB de 7 de junio de 2017 .....</b>	<b>40</b>
<b>6.2.4. Responsabilidad patrimonial de las autoridades españolas de supervisión o resolución.....</b>	<b>40</b>
<b>6.3. Adecuación a derecho de la resolución de la Entidad.....</b>	<b>41</b>
<b>6.3.1. Falta de motivación de la Decisión de la JUR.....</b>	<b>41</b>

6.3.2.	<i>Excepción de ilegalidad por conculcación del derecho de defensa</i>	42
6.3.3.	<i>Excepción de ilegalidad por conculcación del derecho a la propiedad y del derecho a la libertad de empresa</i>	42
6.3.4.	<i>Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva</i>	43
6.3.5.	<i>Error manifiesto en la apreciación de los hechos por parte de la JUR</i>	43
6.3.6.	<i>Infracción del principio de prudencia bancaria</i>	44
6.3.7.	<i>Infracción del principio de confianza legítima por parte de la Decisión de la JUR</i>	45
6.3.8.	<i>Vulneración del derecho de propiedad, al afectarle desproporcionadamente.</i>	
	<i>Vulneración del principio de proporcionalidad</i>	46
6.3.9.	<i>Vulneración del artículo 20.1 del Reglamento 806/2014, al no ser la valoración del experto independiente “razonable, prudente y realista”</i>	46
6.3.10.	<i>Infracción de los artículos referentes al procedimiento competitivo (24 del Reglamento 806/2004 y 39.2. de la Directiva 2014/59 UE)</i>	47
6.3.11.	<i>¿Posible infracción del Derecho de la Competencia con motivo de la concentración en base al contenido del Reglamento 139/2004 del Consejo?</i>	48
6.4.	<b>Rescate del Banco italiano Monte dei Paschi di Siena. ¿Es criticable la actuación de las autoridades bancarias españolas?</b>	50
6.5.	<b>Otras decisiones de la JUR: evaluación de las condiciones para la resolución de Veneto Banca S.p.A. y Banca Popolare di Vicenza S.p.A.</b>	52
7.	<b>CONCLUSIONES</b>	55
8.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	58
8.1.	<b>Legislación</b>	58
8.2.	<b>Jurisprudencia</b>	59
8.3.	<b>Obras doctrinales, artículos y otros</b>	59
9.	<b>ANEXO I</b>	70
10.	<b>ANEXO II</b>	71

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1. Objeto de investigación**

En el presente trabajo se somete a análisis la reciente normativa de la Unión Europea correspondiente al proceso de integración desarrollado en el ámbito de la Unión Bancaria, así como su aplicación práctica. Esta regulación otorga a determinadas instituciones de la Unión Europea la facultad de supervisar, controlar e intervenir por medio de resoluciones a las principales entidades bancarias (entidades sistémicas) ante situaciones que impliquen un riesgo importante para el sistema económico y financiero.

Este tema de investigación tiene la especial motivación de que la primera intervención realizada a una entidad de crédito como consecuencia del riesgo que podría derivarse en el sector bancario y en la economía general, ocurrió en el mercado español con la polémica resolución de Banco Popular.

Sin embargo, han sido numerosas las dudas que ha suscitado la aplicación del Mecanismo Único de Resolución (“MUR”). En este sentido, la intervención de las entidades de crédito ha supuesto un cambio en el común rescate e intervención de las entidades de crédito, trasladando el perjuicio ocasionado en el conjunto de la economía nacional (contribuyentes) hacia los accionistas que participan en el capital del banco y acreedores bancarios.

## **1.2. Antecedentes**

Las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión han sido objeto de control y supervisión por el riesgo que generaría en la economía la quiebra de las mismas. Sin embargo, con anterioridad a la entrada en vigor de todo el aparato legislativo relativo a la Unión Bancaria en el ámbito de la Unión Europea, eran las autoridades nacionales - concretamente el Banco de España en nuestro país- las encargadas de llevar a cabo la supervisión e intervención de las entidades de crédito para controlar las situaciones de riesgo para el sistema financiero.

Esta facultad de supervisión otorgada a las autoridades nacionales se puso en duda con motivo del inicio de la crisis económica y financiera en los años 2007-2008.

Ante la inexistencia de otro mecanismo de intervención, las entidades bancarias con problemas de liquidez y solvencia resultaban saneadas por medio de recursos de carácter público (*bail-out*). Por tanto, no se acudía al mecanismo por el que los propietarios de los fondos propios asumían el coste derivado de la perjudicial situación de la entidad (*bail-in*). Lo anterior supuso un endeudamiento público en aquellos países en que se optó por el rescate de las entidades, asumiendo los contribuyentes el coste principal.

Fue este gran perjuicio originado en las arcas públicas lo que motivó la idea de continuar en el proceso de integración europea con la Unión Bancaria.

### **1.3. Objetivos**

El objetivo principal del presente trabajo se basa en analizar la coherencia y perfección legislativa del MUR con el fin de contrastar y valorar su aplicación práctica en la resolución de Banco Popular.

Por otro lado, cabe mencionar la existencia de los siguientes objetivos complementarios:

- Debatir la existencia de otras alternativas a la resolución de entidades que resulten menos perniciosas.
- Plantear la posible arbitrariedad o falta de motivación de las decisiones de resolución tomadas por las instituciones europeas.
- Presentar otros supuestos con similares circunstancias y condiciones a las de Banco Popular que han sido resueltas de distinta forma.
- Establecer las posibles vías de reclamación de las personas afectadas por la decisión de intervención en una entidad de este carácter.

## 1.4. Método

Como punto de partida, se realiza un análisis de las circunstancias económico-sociales que determinaron la necesidad de llevar a cabo una normativa europea que diera solución a los graves perjuicios sufridos por las entidades bancarias ocasionados con motivo de la crisis económica.

Seguidamente, se tratan de analizar los puntos más importantes de esta construcción legislativa:

- i. Facultades de supervisión y resolución que la nueva legislación otorga a las instituciones europeas.
- ii. Determinación de las entidades que se encuentran bajo el control de las autoridades europeas.
- iii. Vías de resolución y objetivos que se pretenden alcanzar y que no resultan alcanzables con la legislación nacional.

Todo lo anterior tiene la principal finalidad de poner en tela de juicio las decisiones adoptadas por la Junta Única de Resolución (“**JUR**”) hasta el día de hoy como consecuencia de los perjudiciales efectos que se han desencadenado para las personas con intereses legítimos en la actividad de la entidad correspondiente.

Por tanto, resulta necesario realizar un análisis de los informes emitidos por las distintas instituciones europeas para corroborar que se ha cumplido fielmente con la finalidad de la normativa creada, así como para verificar otras posibles vías de actuación que resultaran menos lesivas desde la perspectiva del accionista en el ámbito del sector bancario europeo.

## **2. CUESTIONES PRELIMINARES: EL CAMINO HACIA LA UNIÓN BANCARIA**

### **2.1. Contexto que impulsa la Unión Bancaria**

La justificación de la normativa desarrollada objeto de estudio del presente Trabajo deriva de la importancia fundamental de las entidades de crédito dado que estas últimas influyen en el correcto funcionamiento de la economía gracias a la concesión de créditos y su influencia en la gestión de toda transacción de pagos. Por tanto, para comprender correctamente la crisis que motiva la integración en el ámbito de la Unión Bancaria, hay que tener clara la vinculación entre:

- Crisis financiera, especialmente bancaria.
- Crisis de la deuda soberana.
- Crisis económica o de crecimiento.

Y es el modo en que estos diferentes ámbitos de la misma crisis se refuerzan mutuamente lo que ha convertido en complejo el combate a la crisis, así como las estrategias adoptadas a lo largo de la misma. En definitiva, son diferentes manifestaciones de una misma crisis de enorme complejidad.

Ahora bien, al hablar de crisis capitalista a escala mundial con origen en Estados Unidos, consideramos también la crisis europea, del mismo modo que nos referimos a una crisis española. Sin embargo, no todo deriva de una causa anterior, es decir, la crisis española no es consecuencia de la crisis europea y la crisis europea no es sólo consecuencia de la crisis mundial. En este sentido, en Europa se ponen de manifiesto los elementos particulares de la crisis en Europa, que tiene que ver, en particular, con las asimetrías estructurales en la UE y con el propio diseño de la Unión Monetaria. En este sentido, la crisis tendrá en Europa la siguiente evolución:

1. En Europa aterriza la crisis financiera, como contagio de los desajustes financieros desarrollados en Estados Unidos.

2. Se adoptan planes de estímulo fiscal en Europa que desembocarán en una crisis de deuda soberana. Sin embargo, no se origina una crisis de deuda soberana en Estados Unidos. Esa diferenciación tiene que ver con las diferentes competencias de la Reserva Federal frente al BCE dado que la primera puede absorber, sin límite, la deuda emitida por su Gobierno que no haya sido vendida en el mercado.
3. En respuesta a lo anterior, a partir de mayo de 2010 se adoptan planes de ajuste para contrarrestar esa deuda soberana. Seguidamente, se darán sucesivas recesiones económicas.

Las primeras medidas que se adoptan son para rescatar el sistema financiero a través de la nacionalización e inyección de capital a los bancos por medio de la compra de activos tóxicos, así como con avales y garantías para que los bancos emitieran deuda. Además, se adoptaron medidas de estímulo fiscal también para que la crisis financiera no se transformara en crisis económica, como las ayudas a los planes de automóvil, las ayudas a obras públicas y en el caso de España, los planes E (programas por los que los Ayuntamientos pusieron en marcha obras públicas con el objetivo de fomentar el empleo)<sup>1</sup>.

La cuestión fundamental que conectaba la crisis financiera con la crisis económica real era el desplome del crédito. Es decir, la crisis bancaria se había traducido en un desplome de la actividad crediticia de los bancos. Por tanto, las primeras medidas se orientaban a combatir el desplome del crédito, a ayudar a los bancos para que otorgaran más préstamos y mientras tanto, mantener los estímulos fiscales. De esta forma, se mantiene un nivel de consumo y de actividad económica, en tanto en cuanto se resolvía el hundimiento del crédito y se recuperaba la actividad económica.

Concretamente en España, la crisis financiera internacional que se desarrolló a lo largo del verano de 2007 tuvo un desarrollo característico, dado que, como consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria, se inició una crisis del crédito que frenaba toda

---

<sup>1</sup> Domínguez, D., “Feijóo alerta contra "un plan E" con el superávit local antes de las elecciones municipales”, *Faro de Vigo*, del 2 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.farodevigo.es/galicia/2018/03/02/fejoo-alerta-plan-e-superavit/1847145.html>: última consulta el 30/03/2018).

evolución del ciclo y consecuentemente, del crecimiento económico. En este sentido, la crisis del crédito se encuentra acentuada por las dificultades derivadas del sector inmobiliario que perjudicaba principalmente al balance saneado de las entidades de crédito.

El estallido de la burbuja conllevó impagos, moras e incumplimientos de los créditos concedidos de forma extensiva en el sector inmobiliario durante los años previos de impulso y destacado crecimiento económico (2000-2008). Lo anterior se tradujo en una limitación del nivel de créditos concedidos, hecho que supuso una progresiva reducción del crecimiento económico hasta alcanzar cifras de crecimiento negativo en el año 2010. A pesar de las consecuencias que se derivaron de la crisis económica en el conjunto de la Unión Europea, en el caso concreto español, la crisis se acabó traduciendo en una crisis bancaria. Esta situación provocó que, tanto las autoridades nacionales como europeas, tuvieran que intervenir de forma coordinada para dar solución a la crisis del mercado español.

Lo anterior fue posible gracias a las sucesivas fases de integración que se habían llevado a cabo en el ámbito europeo tras la instauración del Mercado Único Interior en el año 1986 con la proclamación del Acta Única Europea. De esta manera, partiendo de la integración del mercado único de capitales con el Espacio Financiero Único en el año 1990, se desarrolla progresivamente la integración de los distintos sectores. Simultáneamente, se inicia el proceso de integración económica y monetaria con la proclamación del Tratado de Maastricht, cuya entrada en vigor desencadena un proceso de convergencia por medio de políticas de ajuste con la finalidad de que los países cumplan con los requisitos necesarios para entrar a forma parte de la moneda única.

En relación al proceso de integración del sector bancario, sus inicios se remontan a la adopción de la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>2</sup>.

Con motivo de la crisis económica española, las medidas adoptadas para mantener la actividad del sector bancario en España fueron tremendamente perjudiciales para el

---

<sup>2</sup> Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DOUE 26 de mayo de 2000).

Estado<sup>3</sup>. Esto es así dado que, además de otorgar el Estado español alrededor de 100.000 millones de euros al sector bancario, en junio de 2012 la Unión Europea garantiza a España una línea de crédito adicional por la misma cantidad de la cual se utilizan aproximadamente 45.000 millones de euros<sup>4</sup> a cambio de firmar un Memorando de Entendimiento (MoU)<sup>5</sup>. Esta cantidad dispuesta para salvar al sector bancario español se considera deuda del Estado, es decir, deuda pública. Esta deuda supone el desencadenamiento de una crisis de deuda soberana que profundiza la gravedad de la crisis económica española. Sin embargo, otros países como Irlanda no fueron capaces de recapitalizar las entidades de crédito más importantes como consecuencia de la cantidad insuficiente de recursos de carácter público que tenían a su disposición.

Por todo ello, se analiza este problema desde las instituciones europeas y se considera necesario frenar este vínculo existente entre la crisis crediticia y crisis de deuda soberana. Como consecuencia, se opta por avanzar con el proceso de Unión Bancaria especificando las competencias de las instituciones europeas, el BCE concretamente, a través de los mecanismos de supervisión, resolución e intervención en las entidades de crédito de carácter sistémico.

Este mecanismo se encuentra implementado por la promulgación del Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013<sup>6</sup>, que otorga al Banco Central Europeo deberes concretos relativos a la supervisión de entidades de crédito con la progresiva iniciación del Mecanismo Único de Supervisión (“MUS”). Para dotar de sentido a mencionado instrumento, se aprobó seguidamente el Reglamento (UE) n° 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014<sup>7</sup>, por el que se

---

<sup>3</sup> Lidón Lara-Ortiz, M., “Hacia la unión bancaria en la Eurozona”, *Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca*, España (disponible en <https://previa.uclm.es/CU/csociales/pdf/documentosTrabajo/2014/13.pdf>; última consulta el 30/03/2018).

<sup>4</sup> Flores, D. y L. Manjón, P., “Así será el rescate de la banca española: las claves del memorando de entendimiento”. *RTVE*, 10 de julio de 2012 (disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20120710/asi-sera-rescate-espana-claves-del-memorando-entendimiento/544960.shtml>; última consulta el 8/03/2018).

<sup>5</sup> Carrascosa Morales, A. y Delgado Alfaro, M., “El Bail-in en la reestructuración bancaria en España”, *Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero en la UE (ICE)*, septiembre-octubre 2013 N° 874.

<sup>6</sup> 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 (DOUE 29 de octubre de 2013).

<sup>7</sup> Reglamento (UE) n.º 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

articulaban las reglas y procedimiento a seguir para el caso de resolución de una entidad bancaria, así como un Fondo Único de Resolución (“FUR”). Por lo tanto, la Unión Bancaria en la UE, se compone de: (i) mecanismo único de supervisión; (ii) gestión integrada de las crisis bancarias por medio del mecanismo único de resolución de entidades, y (iii) sistema común de protección de depósitos<sup>8</sup>.

En definitiva, la solución de la crisis del mercado de crédito ha originado un conjunto de normas orientado hacia tres frentes: (i) transformación y consolidación del sector financiero; (ii) saneamiento, reestructuración y recapitalización de las entidades de crédito; (iii) reformas de ámbito concursal dirigidas a proteger los acuerdos de refinanciación<sup>9</sup>.

## **2.2. Consecuencias del avance en la integración bancaria**

La gestión de la crisis crediticia en el ámbito europeo ha provocado un proceso de reestructuración bancaria que ha tenido especial incidencia en el país español. La progresiva concentración del número de entidades de crédito y el mayor grado de bancarización de la economía (el número de activos bancarios se incrementan en porcentajes del PIB) se ha visto acompañado del establecimiento de un marco regulatorio que garantiza la solidez y consolidación de un balance saneado de las entidades de crédito<sup>10</sup>. Asimismo, los instrumentos de supervisión y control europeos justifican la posible reestructuración y decisión sobre las entidades de crédito cuyo riesgo sistémico se cuestiona.

---

un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DOUE de 30 de julio de 2014).

<sup>8</sup> García Alcorta, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez / 34-2013*, 2013 (disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3803/documento/art03.pdf?id=4601>; última consulta 14/03/2018).

<sup>9</sup> Martínez-Echevarría, A., “La unión bancaria europea (I). El mecanismo único de supervisión (MUS)” en Martínez-Echevarría, A., Campuzano, A. B. y Mínguez Prieto, R. (coord.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*. LA LEY, Madrid, 2015, pp. 105-131.

<sup>10</sup> Garrido, A., “La banca en la eurozona: un sector en proceso de transformación”, *EuropeG Grupo de opinión y reflexión en Economía Política*. Policy Brief núm. 8, 2016 (disponible en [https://www.europeg.com/phocadownload/PBerrors/europeg%20-%20policy%20brief%20n8\\_es.pdf](https://www.europeg.com/phocadownload/PBerrors/europeg%20-%20policy%20brief%20n8_es.pdf); última consulta 22/02/2018).

### **3. PREVIO: NECESIDAD DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN**

#### **3.1. Concepto, objetivos y países participantes del MUS**

La necesidad de la implantación de la Unión Bancaria en el marco de la Unión Europea se explica valorando la ineficacia de los instrumentos existentes a disposición de las autoridades en el marco de la crisis crediticia<sup>11</sup>. Entre los principales instrumentos cabía destacar: (i) toda regulación que limita los riesgos de las entidades de crédito; (ii) los sistemas de garantía de depósitos; (iii) la función última del BCE como prestamista en última instancia de las entidades de crédito; (iv) así como los estímulos y ayudas de carácter público otorgados por las autoridades a las entidades en situación de insolvencia<sup>12</sup>.

Este mecanismo se refiere a la actividad de la Administración que limita la libertad de las entidades de crédito supervisadas con el fin de garantizar que estas entidades operan conforme a lo establecido en la regulación de dicho sector o actividad. Esta actividad de supervisión llevada a cabo por las autoridades nacionales y europeas se basa en el otorgamiento de autorización previa, el seguimiento continuo de su actividad, así como la corrección de toda desviación por medio de sanciones impuestas conforme a la regulación aplicable<sup>13</sup>.

Con el avance en el proceso de integración, el MUS pretende alcanzar que los inversores y mercados mantengan la confianza en las entidades de crédito que actúen dentro de los Estados que se encuentren bajo el ámbito de aplicación de este mecanismo. En este sentido, tal y como indica Martínez-Echevarría, el MUS busca: “incrementar la transparencia, mejorando la calidad de la información que se difunda sobre la situación de las entidades de crédito y asegurar que todas las entidades que participen en el mercado

---

<sup>11</sup> Albuérne, C. “La reestructuración de entidades de crédito” *Especial reformas estructurales / Extraordinario 2012*, 2012, pp. 7-17 (disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3599/documento/a1.pdf?id=4406>; última consulta 29/03/2018).

<sup>12</sup> García Alcorta, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria...” *op. cit.*, pp. 51-70.

<sup>13</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz”, septiembre 2012 (disponible en <https://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>; última consulta 22/02/2018).

bancario son solventes y fiables<sup>14</sup>. En este sentido, cabe mencionar que el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea publicó un informe crítico<sup>15</sup> sobre la ineficacia del sistema de supervisión ejercitado por el BCE, hecho que motivó la propuesta de este Tribunal acerca de la existencia de un mayor reforzamiento de su cooperación con la JUR<sup>16</sup>.

Igualmente, la actividad de supervisión se llevará a cabo de acuerdo con los denominados *principios de supervisión* que fueron establecidos en la Guía de Supervisión Bancaria<sup>17</sup>.

Se ven obligadas a prestarse a la aplicación del MUS las entidades que se encuentran situadas en países de la zona euro, así como las que, no perteneciendo a un Estado de la zona euro, las autoridades competentes acuerdan con el BCE incluirse bajo su ámbito por aplicación del *sistema de cooperación estrecha* regulado en el artículo 7 del Reglamento (UE) n° 1024/2013.

### **3.2. ¿Qué entidades se someten a la supervisión de las autoridades europeas? Los conceptos de entidades significativas y menos significativas**

Un debate se inició en torno a la idea de que fueran las instituciones europeas las que llevaran a cabo o no la actividad de supervisión sobre la totalidad de las entidades de crédito y otras sometidas a la normativa comunitaria. Sin embargo, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (artículo 5.3 del Tratado de la UE), la supervisión a nivel europea debe concentrarse exclusivamente en las entidades paneuropeas y no las de ámbito propiamente nacional<sup>18</sup>. De esta forma, la supervisión de las entidades de ámbito nacional deberá ser realizada por las autoridades nacionales competentes. En este sentido,

---

<sup>14</sup> Martínez-Echevarría, A., “La unión bancaria europea (I)...”, *op. cit.*

<sup>15</sup> European Court of Auditors. “Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go”, 2017, n° 23 (disponible en [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_23/SR\\_SRB-BU\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_EN.pdf); última consulta el 11/04/2018).

<sup>16</sup> Sarriés, N. M., “El BCE reforzará su cooperación con la Junta de Resolución tras las críticas del Tribunal de Cuentas”, *Expansión*, 24 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/03/24/5ab56b8146163f61428b4576.html>; última consulta el 27/03/2018).

<sup>17</sup> Banco Central Europeo. “*Guía de Supervisión Bancaria*”, Frankfurt, septiembre 2014 (disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>; última consulta el 12/03/2018).

<sup>18</sup> García Alcorta, J., “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria...” *op. cit.*, pp. 51-70.

se hace una distinción en las entidades supervisadas entre las calificadas como entidades significativas (también conocidas como sistémicas) frente a aquellas que son consideradas como menos significativas. La distinción se realiza en base a tres criterios: (i) el tamaño de la entidad, (ii) importancia de la entidad en la economía de la UE o del Estado miembro; y (iii) el nivel de actividades extrafronterizas presentes en la entidad.

Por tanto, el artículo 6.4 del Reglamento (UE) nº 1024/2013 determina que el BCE debe asumir la facultad de supervisión de las entidades que cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

- El valor total de los activos supere la cantidad de 30.000.000.000 de euros.
- Que la ratio de sus activos totales respecto del PIB del Estado miembro participante de establecimiento supere el 20 %, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000.000.000 de euros.
- Que, previa notificación por su autoridad nacional competente en el sentido de que considera que esa entidad tiene importancia significativa para la economía nacional, el BCE tome una decisión por la que confirma dicho carácter significativo tras haber realizado una evaluación global, incluida una evaluación del balance, de dicha entidad financiera.

El mismo artículo añade que también podrá calificarse como institución de relevancia significativa aquellas que:

- Por decisión del BCE, al haber establecido distintas filiales bancarias en más de un Estado miembro que se encuentre bajo la aplicación del MUS y presente activos y pasivos transfronterizos de gran calado.
- Hayan solicitado o recibido ayuda de carácter financiera de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).
- En cualquier caso, serán objeto de supervisión del BCE las tres entidades más significativas de cada uno de los Estados miembros participantes del MUS.

Por tanto, la supervisión directa de las entidades menos significativas corresponde a las autoridades nacionales -correspondiendo el Banco de España en nuestro caso concreto-. Por lo que al BCE únicamente le corresponde una supervisión indirecta de este tipo de

entidades ya que las autoridades nacionales están obligadas a comunicar al BCE las decisiones y hechos más importantes que las afecten.

#### **4. EL PROCESO DE UNIÓN BANCARIA EN EL QUE SE ENMARCA EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN**

La “hoja de ruta hacia una Unión Bancaria” fue definida por vez primera con este mismo título por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de septiembre de 2012<sup>19</sup>. En ella se enuncia como objetivo final la instauración de un mecanismo único de resolución por medio de un marco financiero integrado, que volvería a ser reiterado por la Comunicación “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”<sup>20</sup>, de noviembre de ese mismo año y en el Informe de los cuatro Presidentes “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”<sup>21</sup>.

Poco después, en marzo y junio de 2013, el propio Consejo Europeo volvería a la carga, culminando la aprobación el 15 de octubre de 2013 del Reglamento 1024/2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

Esta Unión Bancaria se concreta en tres componentes principales: (i) un código normativo único, (ii) el MUS y (iii) el MUR. De esta forma:

- El código normativo único constituye la base de la Unión Bancaria y de la regulación del sector financiero de la UE. Recoge textos de carácter legislativo que resultan aplicables a todas las entidades financieras y productos financieros en el ámbito de la UE. Pueden contener normas relativas a obligaciones de capital, gestión de entidades financieras en mala situación económica, así como nuevas disposiciones sobre los sistemas de garantía de depósitos. Sólo con una normativa

---

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “Hoja de ruta hacia una unión bancaria. Bruselas”, COM (2012) 510 final, pp. 1-10, 2012 (disponible en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-510-ES-F1-1.Pdf>; última consulta el 12/03/2018).

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión Europea, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica: Apertura de un debate europeo”. COM (2012) 777 final/2, noviembre 2012 (disponible en <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0777&from=ES>; última consulta el 12/03/2018).

<sup>21</sup> Van Rompuy, H., “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, informe del Presidente del Consejo Europeo, EUCO 120/12, 2012 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21556/131290.pdf>; última consulta 12/03/2018).

única podrán los bancos actuar de forma homogénea en los distintos países que componen la UE y mantener la estabilidad del mercado único.

- El MUS representa el órgano de supervisión bancaria supranacional de la UE. De esta forma, es el Banco Central Europeo quien, en colaboración con las autoridades nacionales de supervisión, se encarga de la supervisión de las entidades financieras. Por tanto, se llevan a cabo revisiones uniformes y periódicas del estado de los balances de las entidades bancarias para asegurar la solidez del sector financiero.
- El MUR es un mecanismo que pretende asegurar la intervención efectiva y eficiente en aquellas entidades financieras que se consideren no viables. Son dos órganos los encargados de resolver las entidades con este carácter: la JUR como autoridad de resolución centralizada y un FUR, siendo este último utilizado en supuestos de quiebra bancaria.

La Unión Bancaria no es, como resulta obvio, un proceso de índole puramente técnico, sino que se ve influido por su integración en un proceso de carácter político. Este factor, como sucede en general en todo el ámbito europeo, condiciona el modo en que se concreta normativamente. En particular, el MUR refleja con claridad distintos elementos caracterizadores de la Unión Bancaria: la dificultad de su instauración y, como consecuencia de ello, el complejo marco institucional creado. Así lo recoge González García: "La dificultad de su instauración exterioriza la actitud de la República Federal de Alemania sobre otros aspectos de la gestión de la crisis [...] y que ha aparecido a la hora del diseño de uno de los elementos del MUR: el Fondo de Resolución Bancaria"<sup>22</sup>.

En referencia a las dificultades para su implantación cabe mencionar las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Constitucional alemán en 2012 y 2015 sobre la legitimidad de la actuación del BCE en el marco de los programas de estímulos implantados sobre la economía europea: programa OMT (*Outright Monetary Transactions*), así como la expansión cuantitativa sin límites por la cual el BCE compraba

---

<sup>22</sup> González García, J. V., "Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 136, octubre-diciembre 2014, 2014, pp. 283-291.

deuda pública y privada a los agentes económicos. Finalmente, el TJUE decretó que su la actuación del BCE estaba dentro del mandato de la UE<sup>23</sup>.

En este mismo sentido:

[...] es un marco complejo porque bajo el MUR, una operación de resolución bancaria supone la participación de un conjunto amplio de órganos, la Junta, el Consejo Europeo, la Comisión Europea, el BCE, las Autoridades Nacionales de Regulación. Sin duda, podríamos pensar en un esquema de funcionamiento más sencillo, pero si incluimos las preocupaciones al menos, del Consejo, del Parlamento Europeo y del resto de los países, parece que poca opción cabía para progresar hacia otro modelo. Sobre todo, teniendo en cuenta el peso relativo de Alemania y cuál es la situación de su banca tanto en cuanto a la exposición a Grecia y, sobre todo, en cuanto a la supervisión europea.<sup>24</sup>

Hay consenso en que la crisis de 2008 fue el origen de un impulso de integración del sistema financiero de la UE que no tenía precedentes y que, fruto de ese impulso es no solo una mayor profundidad en el ámbito de la supervisión de las entidades (que se concretaría en la armonización de la normativa de adecuación de capitales, Basilea III, así como en la creación del MUS), sino en un salto cualitativo de especial significación: la regulación con idéntica intensidad de la resolución de las entidades financieras.

Este salto cualitativo es correlativo, aunque quizás más ambicioso sustantivamente hablando, que el que supuso el MUS, que no constituye un mero sistema de cooperación entre autoridades nacionales, sino un traspaso efectivo de todas las funciones relevantes de supervisión de las entidades más significativas al BCE, que contará meramente con el apoyo y asistencia de las autoridades nacionales.

---

<sup>23</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Conclusiones del Abogado General en el asunto C-62/14 Peter Gauweiler y otros / Deutscher Bundestag”, *Curia: Comunicado de Prensa n° 2/15*, Luxemburgo, 14 de enero de 2015 (disponible en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002es.pdf>; última consulta el 11/04/2018).

<sup>24</sup> González García, J. V., “Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales” en Alonso Ledesma, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 169-188.

#### **4.1. El nuevo modelo de reestructuración y resolución de entidades bancarias en el marco de las reformas internacionales**

La creación del nuevo sistema de supervisión y resolución bancaria se explica, también, por la constatación de ciertos defectos inherentes a los mecanismos tradicionalmente empleados, es decir, los sistemas paraconcursoales (analizados posteriormente). En especial, porque a raíz de la crisis demostraron su incapacidad para involucrar a los acreedores en los costes asociados a la solución de los problemas de solvencia de la banca afectada. Ello explica la creación de un modelo en el que estos costes no sean asumidos íntegramente (o esencialmente) por las finanzas públicas (*bail-out*), sino que sean al menos compartidos (*burden sharing*) por accionistas y tenedores de deuda subordinada que habrán de satisfacer una parte de las pérdidas, contribuyendo a la absorción de las pérdidas y disminuyendo, el coste en términos de aportación de fondos públicos.

La necesidad de una estructura de absorción de pérdidas que reduzca, en lo posible, la carga para los contribuyentes del rescate de las entidades financieras que, por su tamaño, no pueden terminarse con un procedimiento ordinario, está explicitada en nuestro derecho interno. Como señala literalmente la Ley 11/2015, de 18 de junio (“**LRRECESI**”):

Los recursos públicos y de los ciudadanos no pueden verse afectados durante el proceso de resolución de una entidad, sino que son los accionistas y acreedores, o en su caso la industria, quienes deben asumir las pérdidas. [...] Esta Ley, diseña tanto los mecanismos internos de absorción de pérdidas por los accionistas y acreedores de la entidad en resolución, como, alternativamente, la constitución de un fondo de resolución financiado por la propia industria financiera<sup>25</sup>.

La reforma del modelo tradicional a nivel europeo desembocará en el Reglamento (UE) 806/2014, normativa por la que se establecen normas y 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 modificando el Reglamento (UE) nº 1093/2010. Este Reglamento operó en dos planos distintos: (i) internacional (global y europeo) y (ii) nacional.

---

<sup>25</sup> Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (BOE 19 de junio de 2015).

## 1. A nivel internacional:

Una de las características propias del nuevo modelo de reestructuración y resolución de entidades bancarias es la profunda implicación de estructuras internacionales en el diseño normativo. Tradicionalmente, y a pesar de la internacionalización de las entidades financieras, la regulación y supervisión ha descansado en el derecho interno.

Las obligaciones de Derecho Público que se imponen a estas entidades provenían de las normas internas de cada Estado, con la excepción de las procedentes del ámbito europeo. Las diferencias regulatorias y las limitaciones territoriales en la supervisión fueron elementos destacados en el análisis de las razones y expansión de la crisis financiera<sup>26</sup>.

Lo anterior, sumado a la autoridad asociada a su alto nivel de especialización, explica el decisivo papel asumido por las organizaciones internacionales en el diseño e implantación del nuevo modelo. Además, resultará característico del nuevo modelo la creación de redes transnacionales de supervisión que, en el ámbito europeo, se concretarán en la creación de un Sistema Europeo de Supervisión Financiera. Cabe realizar un breve recorrido de la actividad internacional en el ámbito de la resolución de entidades de crédito para poder así identificar los siguientes hitos esenciales:

- a. El *Financial Stability Board* ("**FSB**") preparó un documento de armonización del régimen existente hasta entonces, que se concretaría en 2011 en los denominados *Key attributes of effective Resolution Regimes for Financial Institutions*<sup>27</sup>. En ellos se fijan las normas que deberían ser aplicadas en caso de resolución ordenada de una entidad de crédito disminuyendo la carga para el contribuyente, asegurando, al mismo tiempo, que las entidades de riesgo sistémico puedan ser recuperadas cuando ello sea posible mediante la adopción de medidas de reestructuración.

---

<sup>26</sup> Darnaculleta, M. M. y Leñero, M.R. (2015). "Crisis financiera y crisis democrática: la regulación financiera internacional mediante redes de supervisores". En Recalde Castells, A. J., Tirado Martí, I. y Perdices Huetos, A. (Coord.), *Crisis y reforma del sistema financiero*, Aranzadi, España, 2015, pp. 177-195.

<sup>27</sup> Financial Stability Board, "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", 2014 (disponible en [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf); última consulta el 15/03/2018).

- b. UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) llevó a cabo una labor de seguimiento de las distintas iniciativas institucionales que daría origen a una Nota de la Secretaría en la que se denota que el uso del término "resolución" engloba la “reestructuración de una institución con el fin de asegurar la continuidad de sus funciones esenciales, preservar la estabilidad financiera y restaurar la viabilidad de esa institución en su totalidad o en parte”<sup>28</sup>.
- c. En el plano europeo, la Comisión Europea presentaría el 6 de junio de 2012 una Propuesta de Directiva<sup>29</sup> en la que se establecía un marco armonizado para el rescate y resolución de entidades de crédito y de empresas de servicios de inversión que, partiendo de los postulados del FSB, vinculaba la resolución a «la reestructuración de una entidad con el objeto de garantizar la continuidad de sus funciones esenciales, preservar la estabilidad financiera y restablecer la viabilidad de toda la entidad o de parte de la misma» (definición en su artículo 2). La propuesta terminó siendo la actual Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014<sup>30</sup>, por la que se determina un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, cuyo artículo 31 mantiene unas finalidades de resolución conformes con los planteamientos originales.

De esta forma, tal y como indica el artículo 31.2 de la Directiva mencionada, los objetivos de la resolución son:

---

<sup>28</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, “Régimen de la insolvencia. Insolvencia de instituciones financieras grandes y complejas”. *Grupo de Trabajo V, 42º período de sesiones, celebrado en Viena del 26 al 30 de noviembre de 2012* (disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V12/561/07/PDF/V1256107.pdf?OpenElement>; última consulta el 12/03/2018).

<sup>29</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº. 1093/2010.

<sup>30</sup> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) no 1093/2010 y (UE) no 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE de 12 de junio de 2014).

- a) mantener la continuidad de las funciones esenciales;
- b) evitar repercusiones negativas importantes sobre la estabilidad financiera, especialmente previniendo el contagio, incluidas las infraestructuras de mercado, y manteniendo la disciplina de mercado;
- c) proteger los fondos públicos minimizando la dependencia de ayudas financieras públicas extraordinarias;
- d) proteger a los depositantes cubiertos por la Directiva 2014/49/UE y a los inversores cubiertos por la Directiva 97/9/CE;
- e) proteger los fondos y los activos de los clientes.

Al perseguir esos objetivos se ha de procurar minimizar el coste de la resolución y evitar toda destrucción de riqueza, a menos que no sea necesaria para la consecución de los objetivos de la resolución.

## 2. A nivel nacional:

Como consecuencia de los compromisos asumidos con el Eurogrupo en el Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera –MOE– suscrito el 23 de julio de 2012<sup>31</sup>, con motivo de la asistencia financiera externa solicitada por el Gobierno español en el contexto del proceso en curso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario, se promulgó, antes de ser aprobada la Directiva europea, la Ley 9/2012<sup>32</sup> (la “**LRREC**”). Esta ley procede, por tanto, de las condiciones de acceso a una línea de crédito de 100.000 millones de euros que son, en parte, el reflejo de los escritos del G-20 expresados por el FSB en 2011. Como consecuencia, estos dictados fueron apoyados por el G-20 en noviembre de 2011 en su reunión de Cannes<sup>33</sup> y recogidos por la UE en la actual Directiva 2014/59/UE.

Para entender el desarrollo legislativo que tiene lugar a nivel nacional, cabe atender a la explicación que realiza la doctrina, de forma que:

El MOE, lleva a aprobar la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, con ciertas particularidades: ejercicios de gestión/transmisión de pasivos híbridos (en lugar de *bail-in*), y un reparto de pérdidas en el que los contribuyentes juegan un papel importante.

---

<sup>31</sup> Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012 (BOE 10 de diciembre de 2012).

<sup>32</sup> Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito (BOE 15 de noviembre de 2012).

<sup>33</sup> Abascal, M.; Fernández de Lis, S. y Pardo, J.C., “El mecanismo único de resolución en el contexto de la unión bancaria”, *Anuario del Euro 2014*, pp. 185-209.

Los cambios legislativos iniciados con el RDL 9/2009 se olvidaron [...] de reestructurar las entidades mal gestionadas o con problemas ocultando así la inviabilidad de algunas de ellas y evitando una liquidación ordenada. [...] Realidad a la que hemos debido hacer frente con posterioridad teniendo que acogernos al rescate o línea de crédito por 100.000 millones de euros para salvar el sector bancario español. Sin embargo, carecíamos de los instrumentos y procedimientos equivalentes para afrontar las crisis de los bancos en los mismos términos, con el agravante de que la regulación vigente impedía que se impusieran pérdidas a los acreedores subordinados lo que provocaba que las soluciones estuvieran muy condicionadas por la necesidad de financiación pública a través del FROB o privada del propio sector a través del Fondo de Garantía de Depósitos. [...]

[...] Los principios en torno a los que gira el Memorando son, por un lado, hacer transparente la gestión de las crisis bancarias minimizando el coste para el contribuyente –artículo 1 Ley 9/2012– (es decir, haciendo que los accionistas asuman parte de las pérdidas y la industria bancaria el coste residual del sistema) y, por otro, asignar la función de gestión de la crisis a una autoridad independiente integrada por profesionales. [...]

La Ley se ocupa de la reestructuración de las Entidades de crédito en sentido estricto, es decir, las entidades de intermediación en el crédito. Estas Entidades cumplen un papel fundamental en la economía desde el momento en que facilitan la circulación del crédito. Este hecho unido a la complejidad del sistema financiero y a que algunas de esas entidades pueden considerarse como de «*riesgo sistémico*» han hecho que los poderes públicos adopten medidas que buscan asegurar, en la medida de lo posible, su viabilidad mediante su reestructuración. [...] <sup>34</sup>.

Más tarde, la Ley 9/2012 sería sustituida por la LRRECESI, que es la que está actualmente en vigor. Casi podría decirse que esta norma es, en realidad, una actualización de la precedente, que fue la que introdujo los mecanismos actuales de solución a las dificultades financieras de las entidades de crédito, es decir, el contenido de la Directiva 2014/59/UE. Su dependencia explica la existencia de parámetros comunes:

1. En primer lugar, su finalidad es regular los procedimientos que permiten gestionar la resolución de entidades inviables de modo rápida y eficiente, evitando cualquier impacto en los fondos públicos y a los contribuyentes, para lo cual se conceden potestades específicas a autoridades públicas.
2. Igualmente, la norma reviste como características esenciales la existencia de un procedimiento administrativo especial, en sustitución (pero no excluyente) de los procedimientos concursales tradicionales, que tiene como característica esencial

---

<sup>34</sup> Fernández Torres, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito a la luz de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Primera Aproximación”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil de la Universidad Complutense*, 2015/95, 2015, pp. 4-26.

el proceder a una distribución de las pérdidas internamente (*bail-in*), de modo que el esfuerzo esencial para la recuperación se traslade a los accionistas, los acreedores y, eventualmente a otros participantes en el mercado, de manera que no deban ser los contribuyentes quienes asuman esos costes.

3. En todo caso, el tiempo transcurrido justifica la existencia de cambios reseñables. De esta forma, cabe destacar:

- El ámbito subjetivo de la Ley se amplía, al incluirse también bajo su ámbito a las entidades de servicios de inversión que superan unos ciertos mínimos tal y como se recoge en el artículo 1.
- Hay un interés reforzado en los instrumentos de carácter preventivo, para aminorar los escenarios de resolución. Así, todas las entidades comprendidas bajo el ámbito de aplicación de la Ley están obligadas a contar con planes de recuperación y resolución para el caso de que resulten inviables.
- Se crea el Fondo de Resolución Nacional (independiente del FROB), como consecuencia del programa de creación paulatina del FUR, que estará integrado con aportaciones del sector privado que, de este modo contribuirá a las necesidades de saneamiento y resolución de las entidades en dificultades. Con ello, evidentemente, el FROB pasa a tener un papel más reducido en los procedimientos, dado que deja de ser una herramienta financiera para convertirse en un mero participante, como autoridad nacional, en la fase ejecutiva de la resolución.

#### **4.2. EL MUR y MUS como instrumentos básicos de la Unión Bancaria (supervisión + resolución)**

El MUR es uno de los dos instrumentos de los que se ha dotado la UE en el camino hacia la Unión Bancaria, junto con el MUS. Ambos constituyen los vértices institucionales sobre los que se apoya la regulación de la actividad bancaria heredada de la crisis de 2008. En un esquema institucional tradicional, un tercer pilar debería ser la creación de sistemas

de protección del cliente bancario, equivalentes al Fondo de Garantía de Depósitos. La tarea, por diferentes motivos, aún no ha sido completada, a pesar de la existencia de propuestas de legislación europea que no han resultado exitosas: concretamente, la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, prevista en una propuesta que modificaría el actual Reglamento (UE) 806/2014 por el que se establece el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución<sup>35</sup>.

El origen de esta estructura institucional en la crisis del 2008 es indiscutible. Como se señala la doctrina con acierto, "la crisis financiera ha contribuido a poner de manifiesto de forma dramática la carencia de instrumentos normativos suficientes para poder gestionar adecuadamente la crisis de las entidades de crédito, tanto para prevenir su insolvencia como, en su caso, para minimizar las consecuencias negativas de la misma"<sup>36</sup>.

Sin embargo, los retos generados por ella no han determinado la creación de un marco absolutamente novedoso, dado que se apoya en arquitecturas y mecanismos ya conocidos, aunque no en la forma y contenidos ahora codificados. Esta limitada ambición ha sido observada por parte de nuestra doctrina, que se ha preguntado si no se echará de menos en el futuro un sistema radicalmente distinto<sup>37</sup>.

En cualquier caso, tanto el MUR como el MUS constituyen los dos instrumentos decisivos para evitar que se repitan los problemas derivados de la crisis y, por supuesto, en un alcance más reducido, limitar o atenuar los ya producidos. Se ha destacado, en este sentido, la conexión de estos instrumentos con la falta de criterio de la banca privada en la gestión de los riesgos propios de la actividad crediticia, con las concreciones específicas de la crisis financiera de 2008: el otorgamiento de créditos a Estados fallidos económicamente -Grecia-, o a entidades privadas, en el caso español significadamente en el marco de los créditos hipotecarios que intensificaron el sector de la construcción<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> De Miguel, Bernardo. "La CE aplaza 'sine die' el fondo europeo de garantía de depósitos", *Cinco Días*, 11 de octubre de 2017 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/11/mercados/1507712602\\_784496.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/11/mercados/1507712602_784496.html); última consulta el 11 de abril de 2018).

<sup>36</sup> Alonso Ledesma, C., "La resolución de entidades de crédito", en Fernández Torres; I. y Tejedor Bielsa, J. C. (Coord.), *La reforma bancaria en la UE y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Civitas, Madrid, pp. 342-377.

<sup>37</sup> Fernández, T.R., "El mecanismo único de supervisión, pieza esencial de la Unión Bancaria Europea: Primera aproximación", en Alonso Ledesma, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 155-169.

<sup>38</sup> González García, J. V., "Mecanismo único de resolución bancaria...", 2016, *op. cit.*, pp. 169-188.

La reforma europea de la regulación bancaria, tanto desde el punto de vista de la supervisión, como desde el de la resolución, se enmarca en un movimiento regulatorio de ámbito más amplio, en nuestro caso englobado en la dinámica de integración europea. Así, en el caso concreto del MUR, las graves consecuencias de la crisis explican la introducción en distintos países de modificaciones normativas tendentes a establecer un especial régimen de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Algo equivalente sucede en los foros internacionales de regulación financiera: el FSB publicaría en 2011 un documento en el que se fijan los estándares que, en opinión de este organismo, debe cumplir un régimen eficaz de resolución de entidades financieras<sup>39</sup>. De esta manera, se recoge lo siguiente en la página institucional del MUR:

The financial crisis that unfolded in 2008 showed that authorities lacked the tools and preparation to wind down banks in an orderly manner. Ending the so-called ‘too big to fail’ problem and the undesirable feedback loop between banks and governments went to the top of the political agenda of the G20 group of nations. The G20 endorsed the Key Attributes for Effective Resolution Regimes of the Financial Stability Board (FSB) in October 2011 and annexes were added in October 2014<sup>40</sup>.

El MUR no puede comprenderse sin el MUS, del que es una consecuencia necesaria. De igual modo, ambos son consecuencia del proceso de Unión Bancaria, a su vez heredero de la creación de la moneda única, en última instancia reconducible al Acta Única de 1986, lo que demuestra el carácter progresivo de la arquitectura institucional y regulatoria y su dependencia de los impulsos políticos en el proceso de profundización de la UE. Ambos reflejan una nueva forma de abordar la gobernanza del sistema financiero europeo, en búsqueda de un mayor nivel de integración, sin perjuicio de la soberanía propia de los Estados. Sus conexiones se extienden a la existencia de principios comunes, materiales y procedimentales<sup>41</sup>.

De hecho, el MUR solo es aplicable a las instituciones financieras que caen bajo dicho ámbito de supervisión y ambos están concebidos como instrumentos supranacionales que vienen a garantizar una estabilidad financiera que puede verse afectada por la existencia

---

<sup>39</sup> Alonso Ledesma, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.* pp. 342-377.

<sup>40</sup> Junta Única de Resolución (JUR), “The SRM: a European solution for ending ‘too big to fail’” (disponible en <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm>; última consulta el 19/02/2018).

<sup>41</sup> González García, J. V., “Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales”, 2016, *op. cit.*, pp. 169-188.

de un plano de decisión nacional en estas materias. Esta conexión se evidencia en las Conclusiones del Consejo Europeo de 2012, en las que se señaló que, una vez que "la supervisión bancaria se haya transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, hará falta un mecanismo único de resolución, con los poderes adecuados, que pueda llevar a cabo, con los instrumentos adecuados, la resolución de cualquier banco establecido en los Estados miembros participantes"<sup>42</sup>.

Resulta indispensable insistir en el papel mutuamente desempeñado por el MUS y el MUR en el diseño de la estructura de supervisión y control de la actividad bancaria. No hay que equivocarse en la evaluación del instrumento principal y el secundario. En este sentido, como señala la doctrina española, el MUR debería ser un mecanismo menos importante que el MUS en la Unión Bancaria; puesto que el adecuado funcionamiento de la supervisión debería eliminar la necesidad de la resolución, de forma que la resolución e intervención de las entidades bancarias únicamente sea considerado como el último paso inevitable<sup>43</sup>. En este sentido:

El MUR se concibió para garantizar un enfoque común ante los bancos en quiebra y aumentar así la estabilidad del sector financiero en los Estados miembros participantes. El establecimiento de un Fondo Único de Resolución también evitará que los bancos dependan del apoyo procedente de los presupuestos nacionales y que los Estados miembros apliquen planteamientos diferentes al utilizar los mecanismos de financiación [...]. Por último, el sistema de resolución supranacional era necesario para complementar el sistema de supervisión a escala de la UE: el Mecanismo Único de Supervisión. Esto contribuye a evitar posibles tensiones entre el BCE y los organismos nacionales de resolución<sup>44</sup>.

Pero el hecho de que el MUS sea la primera barrera y de que se trate de diseñar del modo más eficaz posible, no impide que se presenten situaciones en las que fallen los sistemas de control y prevención y, por tanto, se presente una situación de crisis que debe ser abordada. Aunque los mecanismos de resolución tienen una naturaleza subsidiaria, sin duda, resultan indispensables, como se analizará más adelante. La Directiva 2014/59/UE lo manifiesta en el Considerando (6) de su Exposición de Motivos:

---

<sup>42</sup> Conclusiones de 13 y 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo, como queda expuesto en el Considerando 12 del Reglamento (UE) N° 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.

<sup>43</sup> González García, J. V., "Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales", 2014, *op. cit.*, pp. 284.

<sup>44</sup> Consejo de la Unión Europea, "¿Por qué un Mecanismo Único de Resolución?" (disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/politicas/banking-union/single-resolution-mechanism/>; última consulta el 19/02/2018).

El refuerzo de los colchones de capital y liquidez y unas mejores herramientas para las políticas macroprudenciales, reducirá la probabilidad de futuras crisis y reforzará la resistencia de las entidades y las empresas de servicios de inversión a las tensiones, ya estén causadas por perturbaciones sistémicas o por acontecimientos específicos de la entidad o la empresa de servicios de inversión en concreto. No es posible, no obstante, tratar de diseñar un marco de regulación y supervisión que pueda evitar que estas entidades vuelvan a encontrarse en una situación difícil. Los Estados miembros, por tanto, han de estar preparados y han de disponer de los instrumentos de reestructuración y resolución adecuados para hacer frente tanto a crisis sistémicas como a inviabilidades de entidades individuales<sup>45</sup>.

### 4.3. Características centrales del MUR

El MUR viene a fijar un procedimiento específico de reestructuración o liquidación de entidades de crédito cuando resultan inviables. La existencia de un procedimiento administrativo especial es consecuencia de las particularidades propias del sector financiero, en el que los procedimientos concursales en vía judicial no son útiles. La existencia de reglas especiales para prevenir y resolver los problemas de solvencia del sector financiero es bien conocida y están en la base de lo que clásicamente se denomina derecho paraconcursal.

De hecho, se admite que los intereses afectados en caso de desaparición de una entidad financiera son de índole tan diversa que estos sujetos no pueden someterse, sin más, a un procedimiento de liquidación ordinario<sup>46</sup>.

En esencia, los elementos determinantes de la regulación específica de las entidades financieras son: (i) las dimensiones de las entidades afectadas, (ii) la complejidad y singularidad de sus fuentes de financiación, que incluyen el recurso al ahorro de terceros instrumentado a través de depósitos que cuentan con garantías legales y (iii) la interconexión con otras entidades que, en el caso de las que tienen una dimensiones especialmente grandes, permiten identificar entidades con denominado *riesgo*

---

<sup>45</sup> Considerando 6 de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, *op. cit.*

<sup>46</sup> Guerrero Trevijano, C., "La resolución de entidades financieras en EEUU y España. Especial referencia a la resolución de entidades sistémicas: el Mecanismo Único de Resolución", en Alonso Ledesma, C. (Dir.) *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas andantes y pendientes*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 233-262.

*sistémico*<sup>47</sup>. Se trata de aquellas entidades que, por su tamaño, su operativa con productos sofisticados, su elevada interconexión, su presencia internacional notable pueden provocar, en caso de dificultades económicas, una afectación a la estabilidad financiera de un país. De ahí la conexión del concepto de riesgo sistémico con el de perturbación del sistema financiero con repercusiones negativas graves sobre el mercado interior y la economía real.

Como es bien conocido, sin embargo, la necesidad de un procedimiento fuertemente tutelado y de carácter administrativo no excluye la posibilidad de que determinadas entidades, por su situación específica, deban ser sometidas a un procedimiento de naturaleza concursal. Ello explica la necesidad de conexiones entre el mecanismo de resolución y los procedimientos concursales, sin perjuicio de que sea el procedimiento de resolución administrativo el que constituye el tratamiento prevalente de los supuestos de inviabilidad de entidades financieras. Así lo demuestra el hecho de que es el organismo administrativo el que determina las causas que justifican la aplicación de la resolución o la reconducción del procedimiento a la liquidación de la entidad afectada bajo un procedimiento concursal ordinario.

De la misma manera, cualquier solicitud de concurso presentada ante un Juez de lo Mercantil debe remitirse automáticamente al FROB para que sea este organismo el que resuelva su procedencia o su canalización a través del procedimiento administrativo de resolución. De esta forma, la Disposición Adicional 15ª de la LRRECESI establece que: “Desde la apertura de los procesos de actuación temprana y resolución, los jueces no podrán admitir las solicitudes de concurso de una entidad, siendo nulas de pleno derecho las actuaciones judiciales que infrinjan lo previsto en esta disposición”.

En la línea ya apuntada sobre el MUS, debe enfatizarse una característica decisiva del MUR. El proceso de Unión Bancaria Europea establece en una herramienta que, lejos de constituir un sistema de cooperación reforzada, supone un traslado efectivo de competencias de resolución a las autoridades europeas. Esta característica explica,

---

<sup>47</sup> Galán López, C., "El procedimiento de resolución de las entidades financieras: aspectos sustantivos", en Alonso Ledesma, C. (Dir.) *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas andantes y pendientes*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 189-232.

precisamente, la necesidad de una estructura administrativa de enorme complejidad, en la que la JUR, compuesta por miembros de la Comisión Europea, del BCE y de las autoridades nacionales de los estados en los que la entidad tenga su sede y sus sucursales, analiza la situación de la entidad afectada y decide el procedimiento a seguir (que puede incluir, en su caso, la participación del FUR). De esta forma, las autoridades nacionales retienen, una participación parcial en el proceso de decisión y una función ejecutiva: son las encargadas de ejecutar el plan de resolución, bajo la supervisión de la JUR.

Por último, es también reseñable, como característica propia del sistema, la existencia de una autoridad con extraordinarias facultades que le permiten asumir todas las competencias que corresponden a los órganos de la sociedad (órgano de administración y junta general) para poder adoptar decisiones de forma rápida y efectiva que conduzcan a la liquidación ordenada de la entidad en el menor tiempo posible y con el menor coste para el erario público. Desde el punto de vista de política jurídica, tales competencias podrían haber sido también asumidas por un órgano judicial. Sin embargo, una mayor tutela de los derechos de las partes afectadas habría acercado el procedimiento al régimen concursal y a los problemas derivados de su lentitud y garantismo.

La conveniencia de una entidad pública como responsable del procedimiento y su carácter de autoridad administrativa se explica también por la necesidad de un profundo conocimiento especializado de la materia, y de una coordinación con otras autoridades nacionales, regionales e internacionales<sup>48</sup>.

El MUR contempla un procedimiento para la resolución de bancos en dificultades que supone la intervención de distintas autoridades en la decisión (a nivel europeo) que va avanzando por diferentes pasos en los que se van descartando (o adoptando) las diferentes medidas. La imagen que se incorpora en el **Anexo I** ofrece una visión del sistema y de los plazos tan breves en las que se lleva a cabo<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Alonso Ledesma, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, pp. 342-377.

<sup>49</sup> Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>; última consulta el 16/03/2018.

#### **4.4. Motivación de política jurídica de la existencia de una normativa especial de resolución. Normas especiales frente al derecho concursal**

Como acaba de señalarse, la resolución de entidades de crédito se explica por la voluntad de “liquidar de forma ordenada aquellas entidades de crédito que se encuentren en una situación de dificultades financieras, de insolvencia o cuasi insolvencia, mediante la aplicación de un procedimiento formal de carácter jurídico-administrativo, que desplaza al procedimiento concursal ordinario”<sup>50</sup>. Este desplazamiento, sin embargo, no es absoluto, pues si la autoridad de resolución considera que la insolvencia de una entidad de crédito no afecta al interés público, no tiene por qué aplicarse el procedimiento especial, sino que puede ser liquidada en un procedimiento concursal ordinario.

Por tanto, es la esencia del negocio bancario y su apoyo en la confianza, los presupuestos indispensables en el funcionamiento eficaz del mercado del crédito que explica la sustitución del procedimiento concursal ordinario por uno específico para las entidades de crédito. Se trata, en definitiva, de que la normativa ordinaria de insolvencia no es, en términos generales, idónea para hacer frente de manera eficaz a la insolvencia de las entidades de crédito. A diferencia de lo que sucede en otros sectores, en este particular han de considerarse objetivos específicos cuya consecución queda comprometida con el procedimiento concursal.

Sin perjuicio de la existencia de distintas herramientas complementarias, la resolución trata de asegurar: (i) que no se desarrollen perturbaciones en la estabilidad financiera, (ii) que se mantienen los servicios bancarios esenciales; y (iii) que se protege a los depositantes.

Estos objetivos contrastan con los propios del derecho concursal, cuyo principio de funcionamiento básico reside en la finalidad de protección de los intereses de los acreedores sobre la base del principio de universalidad y de la *par conditio creditorum*. Es cierto que, aunque los últimos movimientos evolutivos de la legislación concursal española obligan a matizar el planteamiento tradicional en esta materia, no cabría discutir

---

<sup>50</sup> Alonso Ledesma, C., “La resolución de entidades de crédito”, *op. cit.*, pp. 342-377.

que el derecho concursal busca la mayor satisfacción de los acreedores, maximizando el valor de la masa activa; bien sea a través de la más eficiente liquidación o, como alternativa aparentemente preferible por el legislador, mediante un acuerdo con los acreedores para no liquidar la empresa permitiendo su mantenimiento en el tráfico<sup>51</sup>. En definitiva, son los intereses privados los que orientan la regulación concursal, que es una norma reguladora de la relación deudor-credores.

El sistema de resolución persigue, en cambio, la tutela de intereses públicos o generales en el ámbito que antes se ha señalado. Lo que fomenta el establecimiento de un sistema de resolución es que las entidades de crédito puedan ser retiradas del mercado de forma ordenada, allí cuando, a pesar de los mecanismos de supervisión existentes, se encuentren en una situación de dificultad que sean incapaces de superar por sí mismas o con la ayuda financiera suministrada por las autoridades de resolución. Se evitaría con ello, además, una extensión de los problemas a otras entidades de crédito, en beneficio de la estabilidad del sistema financiero y se conseguiría reducir el coste total de una crisis bancaria para el conjunto de la sociedad.

La existencia de un procedimiento propio para las crisis bancarias en la forma de *resolución*, entronca también con un enfoque distinto de la eficacia del procedimiento concursal como mecanismo óptimo de solución. En este sentido, el procedimiento concursal es lento y muy garantista y estas características impiden su efectividad desde la perspectiva de la satisfacción de los acreedores.

Son estas razones las que explican un cambio de perspectiva en esta materia que, en otro plano de relaciones, se concreta en el reforzamiento de los denominados procedimientos preconcursales (acuerdos de refinanciación)<sup>52</sup>. Estos procedimientos tratan de evitar que se llegue al concurso de las entidades minorando lo máximo posible el coste. De esta forma:

---

<sup>51</sup> Almoguera García, J., "Las crisis empresariales. La solicitud y la declaración de concurso", en Sebastián Quetglas, R. (Coord.) *Fundamentos de Derecho Empresarial. Derecho Concursal*, Tomo IV, 3ª Edición, Thomson Reuters, 2018, pp. 17-46.

<sup>52</sup> Almoguera García, J., "Las crisis empresariales. La solicitud y la declaración de concurso", *op. cit.*, pp. 17-46.

[...] El texto que comentamos es legislación especial pero no en sentido estricto pues la normativa concursal sigue siendo de aplicación. Lo que ha hecho el legislador es dar prioridad a la protección del sistema financiero sustituyendo el sistema de garantías de los acreedores en un procedimiento concursal<sup>53</sup>.

Esta conexión última no impide la presencia de características propias en el caso de la resolución de entidades de crédito. En especial, su configuración como procedimiento que busca actuar de forma rápida y eficaz, explica que se conceda a la autoridad de resolución la potestad de asumir un inmediato control de los bancos insolventes. Con ello se impide un deterioro adicional de su situación financiera, algo común a cualquier procedimiento de solución de crisis empresarial, pero que es especialmente necesario en el sector financiero, donde el tiempo cumple un papel aún más determinante.

Ha de insistirse en que la relación de confianza, que puede desaparecer ante una situación de crisis, es decisiva en el negocio bancario y que su pérdida conduce con frecuencia a una retirada masiva de depósitos que no solo puede afectar a la entidad en dificultades, sino que puede fácilmente contagiarse a otras entidades, con un efecto multiplicador para la estabilidad del sistema financiero que crece exponencialmente con el tamaño de las entidades implicadas y que tiene su concreción máxima en las ya anteriormente mencionadas, entidades sistémicas.

Las razones expuestas han tenido un reflejo claro en la primera normativa nacional dictada en este ámbito. De esta forma conforme establece el artículo 1 de la LRREC, el procedimiento de reestructuración y resolución de entidades de crédito busca "proteger la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos".

En definitiva, la normativa concursal, Ley 22/2003 de 9 de julio<sup>54</sup>, recoge en su Disposición Adicional 2ª el supuesto concreto del concurso de las entidades de crédito. Dicha Disposición determina la aplicación preferente por su carácter especial de la legislación sobre reestructuración y resolución de entidades de crédito – la LRRECESI

---

<sup>53</sup> Fernández Torres, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito...”, *op. cit.*, pp. 4-26.

<sup>54</sup> Ley 22/2003 de 9 de julio, Concursal (BOE 10 de julio de 2003).

actualmente. En definitiva, el texto que comentamos es legislación especial pero no en sentido estricto dado que la normativa concursal sigue siendo de aplicación<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Fernández Torres, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito...”, *op. cit.*, pp. 4-26.

## **5. MÉTODOS ESCALONADOS PARA LA SOLUCIÓN DE LAS DIFICULTADES DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y EMPRESAS DE SERVICIOS DE INVERSIÓN**

La insuficiente eficacia de la regulación concursal explica el recurso a distintos métodos alternativos, que ofrecen un sistema escalonado para la solución ordenada de las dificultades. Para ello, se definen diferentes estados de la entidad financiera a los efectos de la aplicación de las medidas contempladas<sup>56</sup>:

1. La entidad puede estar en una situación de normalidad: es decir, está cumpliendo y es previsible que lo siga haciendo en el futuro con los requerimientos de solvencia, ordenación y disciplina;
2. La entidad puede estar en una situación que justifique una actuación temprana: hay incumplimientos actuales o es previsible que los vaya a haber, pero puede retornar al cumplimiento empleando sus propios medios; o
3. La entidad puede estar en resolución, es decir, que la entidad de crédito es inviable o es previsible que lo vaya a ser en el futuro próximo, sin que existan perspectivas razonables de que la situación pueda corregirse con medidas procedentes del sector privado. En este último caso, se pueden dar dos fases diferentes:
  - a) la fase preventiva de la resolución (introducida por la LRRECESI), en la que se incorporan las medidas tendentes a facilitar la posibilidad de resolución y a la que pertenecería la obligación de que las entidades cuenten con un plan de resolución, que ha de actualizarse anualmente; y
  - b) la fase ejecutiva de la resolución, que es aquella en la que se produce el cambio de la dinámica concursal por el sistema específico, empleándose

---

<sup>56</sup> Cuatrecasas. Gonçalves Pereira, “Nueva ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”, *Dº Bancario, Seguros e Instituciones Financieras*, 1 de julio de 2015 (disponible en [https://www.cuatrecasas.com/media\\_repository/gabinete/publicaciones/docs/1435835510es.pdf](https://www.cuatrecasas.com/media_repository/gabinete/publicaciones/docs/1435835510es.pdf); última consulta el 31/03/2018).

las medidas de resolución efectiva de la entidad, gestionada por el FROB como autoridad ejecutiva nacional. Se da inicio a esta fase cuando concurren, al mismo tiempo, las siguientes circunstancias establecidas en el artículo 19 de la LRRECESI:

- a) La entidad es inviable o es razonablemente previsible que vaya a serlo en un futuro próximo.
- b) No existen perspectivas razonables de que medidas procedentes del sector privado, de supervisión o la amortización o conversión de instrumentos de capital, puedan impedir la inviabilidad de la entidad en un plazo de tiempo razonable.
- c) Por razones de interés público, resulta necesario o conveniente acometer la resolución de la entidad para alcanzar alguno de los objetivos mencionados en el artículo, por cuanto la disolución y liquidación de la entidad en el marco de un procedimiento concursal no permitiría razonablemente alcanzar dichos objetivos en la misma medida<sup>57</sup>.

La diferencia entre la fase preventiva y ejecutiva de la resolución se traslada también a la estructura institucional del sistema. Como se destaca en la Exposición de Motivos de la LRRECESI, "la diferencia de enfoques en las tareas a realizar (entre la supervisión y la resolución) aconseja que ambas funciones se realicen a la vez con independencia y con leal colaboración entre los responsables de la supervisión y de la resolución". De ahí que el modelo instituido legalmente diferencia las instituciones encargadas de las dos fases:

- 1) Las funciones de resolución en fase preventiva se encomiendan al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que las ejercerán mediante sus propios órganos operativamente independientes.
- 2) Las funciones de resolución en fase ejecutiva, eran encomendadas al FROB.

La letra c) del artículo 19.1 LRRECESI evidencia con total claridad la naturaleza sustitutiva del sistema de resolución, con respecto a las reglas concursales, así como su justificación en la existencia de objetivos específicos que no se cubren con estas últimas. Estos objetivos específicos aparecen recogidos en el artículo 3 de la LRRECESI.

Como es natural, el sometimiento de una entidad de crédito a la resolución y a las medidas extraordinarias allí contempladas, está condicionado a la concurrencia de los requisitos

---

<sup>57</sup> Artículo 19 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, *op. cit.*

contemplados en el artículo 19 de la LRRECESI y, en definitiva, a la imposibilidad de consecución de los objetivos previstos en el artículo 3 de la misma Ley. Únicamente en este caso, cabe excluir el tratamiento de la crisis de la entidad financiera en el marco del procedimiento general, es decir, del procedimiento concursal.

Los procedimientos anteriores, propios de los procedimientos regulados de rescate de entidades financieras, no son incompatibles con la tradicional liquidación.

Se trata, en este último caso, de finalizar sus actividades en el marco de un proceso judicial ordinario. Este proceso se dará principalmente en el caso de entidades que, por su reducido tamaño y complejidad, sean susceptibles de ser tratadas bajo este régimen sin menoscabo del interés público. De esta forma, por medio de la resolución se gestiona la inviabilidad de aquellas entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no puedan llevarse a cabo a través de la liquidación concursal por razones de interés público y de estabilidad financiera<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Exposición de Motivos de la Ley 11/2015, de 18 de junio, *op. cit.*

## 6. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MUR: CASO BANCO POPULAR

En este punto del trabajo, se tratará de analizar los hechos más importantes relacionados con la resolución de Banco Popular Español, S.A. (“**Banco Popular**” o la “**Entidad**”), las vías legales de reacción frente a la resolución, y la adecuación a derecho de la misma, analizando las principales causas de impugnación. En este sentido, han resultado críticos los aspectos concretos de la valoración que se ha realizado de la Entidad en los meses anteriores a la resolución dado que justifican la intervención que se llevó a cabo en la Entidad como consecuencia de la Unión Bancaria Europea.

### 6.1. Hechos relacionados con la resolución

Con respecto a la valoración de la Entidad en los meses previos a la resolución, durante los primeros meses de 2017 se emitieron diversos informes de analistas valorando positivamente la Entidad, que situaban el precio de la acción del Banco Popular en 1,17 €/acción, lo que supone un valor total de 4.910 millones de euros.

Banco Popular emitió dos hechos relevantes en abril y mayo de 2017 en los que fijaba su patrimonio neto por encima de 10.500 millones de euros<sup>59</sup>. A 30 de mayo de 2017 el Banco Popular tenía una capitalización bursátil de aproximadamente 2.600 millones de euros, e incluso durante el mes de junio de 2017 se seguían produciendo valoraciones externas que situaban el valor de la Entidad entre 1.930 millones y 2.980 millones de euros<sup>60</sup>.

En cuanto a la actividad supervisora, el Banco Popular superó los Test de resistencia de 2014 y 2016, el proceso de revisión y evaluación supervisora (“**SREP**”), el análisis de calidad de activos (“**AQR**”) que se le efectuó en 2014 y, en definitiva, todas las revisiones que se realizan por parte del Banco Central Europeo (“**BCE**”) en el marco del MUS. En

---

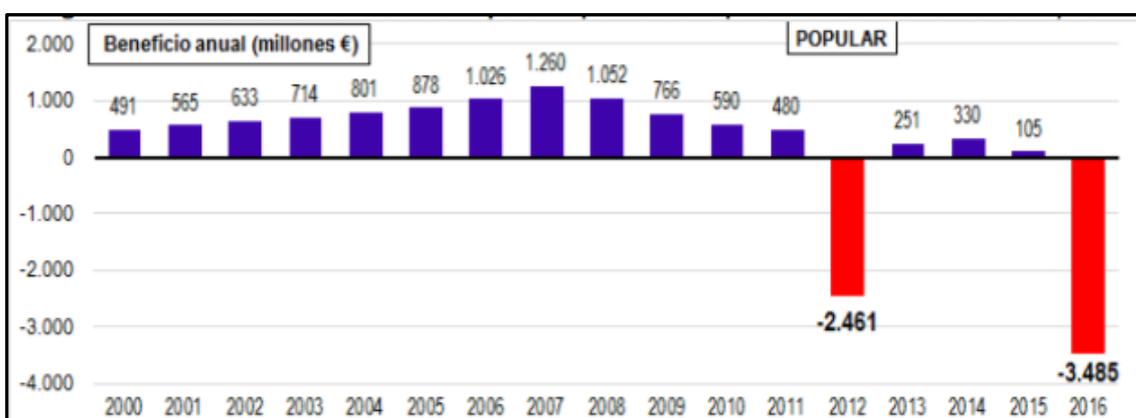
<sup>59</sup> Grupo Banco Popular, “Comunicación de hecho relevante a la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, en fecha de 3 de abril de 2017 (disponible en <http://www.grupobancopopular.com/ES/AccionistasInversores/Paginas/HechosRelevantes.aspx?p=3>; última consulta el 31/03/2018).

<sup>60</sup> Grupo Banco Popular, “Informe Trimestral, 1<sup>er</sup> Trimestre 2017”, del 5 de mayo de 2017 (disponible en <http://www.grupobancopopular.com/ES/AccionistasInversores/Paginas/HechosRelevantes.aspx?p=2>; última consulta el 31/03/2018).

ningún momento ni el BCE ni la JUR adoptaron medidas de actuación temprana con respecto a la Entidad.

A principios de enero de 2017 se procedió a la sustitución del Presidente de la Entidad, D. Ángel Ron, pasando a serlo D. Emilio Saracho<sup>61</sup>. El 20 de febrero de 2017, el Consejo de Administración de Banco Popular formuló las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2016, que arrojaban un resultado negativo de 3.485 millones de euros<sup>62</sup> tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

**Figura 1.** Evolución del beneficio anual reportado de Banco Popular.



Fuente: *Memorias del Grupo Banco Popular*

Este resultado fue provocado en gran parte por la dotación de provisiones debidas, entre otros factores, a la exposición de la Entidad al mercado inmobiliario y a los nuevos criterios de valoración introducidos por la Circular del Banco de España 4/2016. Se publicaron posteriormente una serie de noticias negativas en medios de comunicación y se sucedieron determinadas degradaciones en la calificación del Banco Popular por las agencias de rating, cayendo progresivamente la cotización bursátil de la Entidad<sup>63</sup>. De esta forma, el siguiente gráfico representa la evolución de la cotización de Banco Popular:

<sup>61</sup> García-Abadillo, C., “Ángel Ron: “Popular era solvente y tenía liquidez cuando yo me marché”, *El Independiente*, del 11 de junio de 2017 (disponible en <https://www.elindependiente.com/opinion/2017/06/11/angel-ron-popular-era-solvente-y-tenia-liquidez-cuando-me-marche/>; última consulta el 31/03/2018).

<sup>62</sup> Fernández Acín, I., “Caso Banco Popular”, Resumen del contenido del Trabajo de Fin de Grado *Universidad de Navarra*, 2017, pp. 1-29.

<sup>63</sup> Zuloaga, J., “Popular movió 123 millones en provisiones para tapar otros agujeros detectados”, *Voz Populi*, del 23 de junio de 2017 (disponible en [https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/empresas/Banco-Popular-libero-123-millones-provisiones-tapar-agujeros-detectados-audidores\\_0\\_1037897377.html](https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/empresas/Banco-Popular-libero-123-millones-provisiones-tapar-agujeros-detectados-audidores_0_1037897377.html); última consulta el 31/03/2018).

**Figura 2.** Evolución de la cotización ajustada de Banco Popular.



Fuente: Datastream e informes anuales de los bancos.

En las semanas que precedieron a la resolución de la Entidad, determinados depositantes institucionales, entre los que se encontraban entidades de diferentes Administraciones Públicas españolas, retiraron importantes sumas de dinero del Banco Popular, como reconoció el propio Ministro de Economía español en la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados<sup>64</sup>. El 23 de mayo de 2017 la Presidenta de la JUR, D<sup>a</sup> Elke König, afirmó en los medios que “entre otras entidades, Banco Popular es un caso que estamos vigilando”. El 31 de mayo de 2017, la agencia Reuters publicó que un alto cargo de la JUR había declarado que se había puesto bajo “alerta temprana” a Banco Popular y que la Entidad debería ser resuelta si no se encontraba comprador<sup>65</sup>.

En los cinco días siguientes a estas declaraciones, el Banco Popular sufrió una fuga de depósitos de varios miles de millones de euros y su cotización bursátil, a 2 de junio de 2017, cayó a 0,413 euros por acción (frente a 0,844 el 10 de mayo de 2017). El lunes 5 y el martes 6 de junio de 2017 la Entidad solicitó una provisión urgente de liquidez (“**ELA**”) al BCE, debido a la grave crisis de liquidez que atravesaba. El 6 de junio, el BCE emitió la consulta prevista en el artículo 18.1 del Reglamento 806/2014 declarando que la entidad se encontraba en graves dificultades o que probablemente iba a estarlo

<sup>64</sup> Martínez, J. C., “De Guindos: “Si el Santander no lo hubiese comprado, el Popular habría entrado en concurso””, *El Español*, del 12 de junio de 2017 (disponible en [https://www.elespanol.com/economia/empresas/20170612/223228056\\_0.html](https://www.elespanol.com/economia/empresas/20170612/223228056_0.html); última consulta el 11/04/2018).

<sup>65</sup> Guarascio, F., “La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular”, *Reuters*, del 31 de mayo de 2017 (disponible en <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN18R2CS-OESTP>; última consulta el 31/03/2018).

(*falling or likely to fail*)<sup>66</sup>. El mismo 6 de junio, el propio Banco Popular comunicó al BCE su inviabilidad.

La JUR encargó a Deloitte, al parecer el 2 de junio, una valoración provisional de la Entidad en los términos del artículo 20 del Reglamento UE 806/2014, de la que resultaba que, en un escenario central, el valor de la Entidad era de 2.000 millones de euros negativos, y en el escenario estresado de 8.000 millones de euros negativos. En el informe se refleja que la Entidad sigue siendo solvente, y que el problema que atraviesa es de liquidez<sup>67</sup>.

El 7 de junio de 2017, la JUR adoptó la Decisión SRB/EES/2017/08<sup>68</sup> (la “**Decisión de la JUR**”) por la que se declaraba al Banco Popular en resolución y se adoptaba su dispositivo de resolución consistente en (i) la amortización de los instrumentos de capital; y (ii) la venta del negocio de la Entidad.

En la misma fecha, el FROB, como autoridad nacional de resolución, acordó la adopción de las medidas necesarias para la implementación del dispositivo acordado por la JUR<sup>69</sup>. Como consecuencia, el Banco Popular se vendió al Banco Santander por el precio de 1 euro. Estas medidas se adoptaron en aplicación del Reglamento UE 806/2014 y a la Ley 11/2015, que transpone la Directiva 2014/59/UE causando la pérdida total de la inversión a accionistas, así como determinados acreedores de la Entidad.

---

<sup>66</sup> European Central Bank, “ECB determined Banco Popular Español S.A. was failing or likely to fail”, *Press Release*, 7 June 2017 (disponible en [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/presbce2017\\_68en.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/presbce2017_68en.pdf); última consulta el 27/03/2018).

<sup>67</sup> Expansión.com, “Saracho: “La situación desde el punto de vista de la liquidez del banco era insostenible”, Expansión, 8 de junio de 2017 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2017/06/08/593985ce46163f70458b467a.html>; última consulta el 29/03/2018).

<sup>68</sup> Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 7 June 2017 concerning the adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popular Español, S.A., SRB/EES/2017/08 (disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_decision\\_srb\\_ees\\_2017\\_08\\_non-confidential\\_scanned.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_decision_srb_ees_2017_08_non-confidential_scanned.pdf); última consulta el 18/03/2018).

<sup>69</sup> Resolución de la Comisión Rectora del FROB de fecha 7 de junio de 2017, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su Sesión Ejecutiva Ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del 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 y se modifica el Reglamento (UE) n° 1093/20.

## **6.2. Vías de impugnación contra la resolución de la Entidad**

Las vías procesales de reacción frente a las decisiones de las autoridades europeas y nacionales que adoptaron y ejecutaron el dispositivo de resolución de Banco Popular pudieran ser las siguientes:

### ***6.2.1. Recurso de anulación contra la decisión de la JUR***

La Decisión de la JUR puede ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”) en el plazo de dos meses (ampliables en 10 días) desde que se tuvo conocimiento de ésta, es decir, desde el 7 de junio de 2017, de conformidad con el artículo 86 del Reglamento 806/2014 y 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“**TFUE**”).

Están legitimadas para interponer este recurso cualesquiera personas físicas y jurídicas que sean destinatarias o les afecte directa e individualmente el acto recurrido.

Este recurso puede interponerse, en este caso, por la falta de concurrencia de los presupuestos para la resolución previstos en el Reglamento 806/2014, por la ilegalidad de determinados artículos del Reglamento 806/2014 (mediante la excepción de ilegalidad), o por una vulneración de las normas del TFUE o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la “**Carta**”). Se hará un análisis exhaustivo de los motivos de impugnación en el apartado 6.3.

### ***6.2.2. Reclamación de responsabilidad extracontractual de la JUR***

Esta vía se puede plantear ante el TJUE de forma autónoma, tal y como establece el artículo 87 del Reglamento 804/2014 o conjuntamente con la pretensión de anulación, y en todo caso en el plazo de 5 años desde que se produjo el hecho lesivo, es decir, desde el 7 de junio de 2017.

Para que pueda apreciarse la pretensión de responsabilidad extracontractual deben reunirse un conjunto de requisitos, y en concreto, según el TJUE en su Sentencia de 29

de octubre de 1998<sup>70</sup>, (i) la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones comunitarias, (ii) la realidad del daño y (iii) la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento y el perjuicio alegado.

### ***6.2.3. Impugnación del acuerdo de FROB de 7 de junio de 2017***

Cabe formular un recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional solicitando la nulidad o anulación del acuerdo del FROB, con petición de indemnización de daños y perjuicios en el plazo de dos meses desde la fecha de publicación de la resolución<sup>71</sup>. Este recurso puede fundarse en que las medidas de ejecución se apartan de lo decidido por la JUR. Adicionalmente, también se puede solicitar la declaración de nulidad de la Decisión de la JUR o sus normas de cobertura mediante el planteamiento de la cuestión prejudicial de validez ante el TJUE (aunque su planteamiento depende de la voluntad del juez nacional) conforme dispone el artículo 267 del TFUE.

### ***6.2.4. Responsabilidad patrimonial de las autoridades españolas de supervisión o resolución***

Se puede plantear la eventual reclamación de responsabilidad patrimonial de las autoridades encargadas de la supervisión o resolución españolas (Banco de España, CNMV y FROB) sobre la base de su actuación, entendida en sus más amplios términos y fundamentalmente por su pasividad de reacción que contribuyó al desplome de la entidad. Esta posibilidad tiene una expectativa de éxito muy limitada, debido a que la supervisión del Banco Popular no corresponde desde la implantación de la Unión Bancaria al Banco de España sino al BCE, y las potestades de resolución corresponden a la JUR, por tratarse de una entidad significativa y de riesgo sistémico.

---

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 29 de octubre de 1998 Asunto T-13/96, extraído de InfoCuria.

<sup>71</sup> Alconada, A. G., “Pimco denuncia al FROB por la resolución de Popular y estudia otras reclamaciones”, Cinco Días, del 7 de septiembre de 2017 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/07/companias/1504782446\\_823063.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/07/companias/1504782446_823063.html): última consulta el 30/03/2018).

### **6.3. Adecuación a derecho de la resolución de la Entidad**

Las causas o motivos por los que se podría cuestionar la adecuación a derecho del mecanismo de resolución del Banco Popular son las siguientes:

#### ***6.3.1. Falta de motivación de la Decisión de la JUR***

La Decisión de la JUR podría no ser conforme a derecho debido a una falta de motivación, vulnerando el *derecho a una buena administración* (artículo 41.2 de la Carta) y el *derecho a la tutela judicial efectiva* (artículo 47 de la Carta).

Esto se debe a que no se ha hecho pública de manera íntegra la Decisión de la JUR, pues únicamente se ha publicado, a día 2 de febrero último, una versión no confidencial, y con anterioridad a dicha fecha se omitieron la mayoría de apartados fundamentales de la misma<sup>72</sup>. Por otro lado, se puede argumentar que la motivación que proporciona la parte revelada de la Decisión de la JUR para justificar la resolución y la no adopción de medidas de actuación temprana es insuficiente.

Además, no se ha facilitado de forma completa la valoración provisional de Deloitte (cuando el artículo 36.13 de la Directiva 2014/59 permite recurrir esa valoración al plantear recurso contra la decisión de resolución). De hecho, hasta el día 2 de febrero de 2018, no se publicó ni siquiera una versión ejecutiva del informe.

Al no estar consignados en su totalidad determinados elementos de motivación sobre los aspectos fundamentales de la Decisión de la JUR, se impediría al Tribunal verificar su legalidad. Además, la motivación proporcionada podría no ser suficiente para justificar las conclusiones a las que llega y las medidas que adopta.

---

<sup>72</sup> Serraller, M., “Deloitte hizo el informe de Popular en menos tiempo del acordado”, *Expansión*, del 2 de febrero de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/02/01/5a7358a522601df2358b45e2.html>; última consulta el 1/04/2018).

La Decisión de la JUR podría vulnerar, por lo tanto, el artículo 41.2. de la Carta, que consagra “la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones” y el derecho de los interesados para acceder al expediente, en el marco del denominado *principio de buena Administración*, pudiendo infringir el *derecho a la tutela judicial efectiva* recogido en el artículo 47 de la Carta.

### ***6.3.2. Excepción de ilegalidad por conculcación del derecho de defensa***

Mediante este motivo se pretendería, a través de la excepción de ilegalidad del artículo 263 TFUE, declarar la ilegalidad de los artículos 18 (procedimiento de resolución), 24 (instrumento de venta del negocio) y 27 (instrumento de recapitalización interna) del Reglamento UE 806/2014, y de los artículos 32 (procedimiento de resolución), 38 (instrumento de venta del negocio) y 43 (instrumento de recapitalización interna) de la Directiva 2014/59, por ser contrarios al *derecho de defensa* consagrado en el artículo 48 de la Carta.

Así, estas disposiciones no permiten a los afectados por la resolución la intervención en el proceso (ni durante el mismo, ni *ex post*). De esta forma, el acto se dicta sin dar audiencia y sin la posibilidad de tener acceso al informe de valoración provisional o definitivo que les permitiera cuestionarlo. De esta forma, el dispositivo de resolución se establece en base a una valoración unilateral que se efectúa sin audiencia de los interesados a la vez que se obliga a los perjudicados a interponer el recurso de anulación sin haber tenido acceso a dicha información. Por ello, es posible que exista una limitación del *derecho de defensa* como vicio sustancial de forma.

### ***6.3.3. Excepción de ilegalidad por conculcación del derecho a la propiedad y del derecho a la libertad de empresa***

Mediante este motivo se perseguiría, a través de la excepción de ilegalidad, declarar la ilegalidad de los artículos 21 (amortización y conversión de los instrumentos de capital), 22 (principios generales de los instrumentos de resolución), 24 (instrumento de venta del negocio) y 27 (instrumento de recapitalización interna) del Reglamento UE 806/2014, y

de los artículos 38 y 43 de la Directiva 2014/59, por ser contrarios al *derecho a la propiedad* consagrado en el artículo 17 de la Carta<sup>73</sup> y al principio de *libertad de empresa* del artículo 16 de la Carta.

Las exorbitantes facultades, en cierta medida, “expropiatorias” que concede el procedimiento sin que, simultáneamente, se reconozca el derecho de audiencia o alegaciones a los afectados y sin establecer compensación alguna, pueden suponer una vulneración desproporcionada del contenido esencial de los derechos protegidos por los artículos 16 y 17 de la Carta.

#### ***6.3.4. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva***

Se trata de una posible vulneración del *derecho a la tutela judicial efectiva* reconocido en el artículo 47 de la Carta, al infringir el *principio de igualdad de armas* y, en consecuencia, el *derecho a un juicio justo*.

Esta vulneración se debe a que se negó a los afectados el acceso a la valoración provisional efectuada por Deloitte, publicándose sólo parcialmente dicha valoración el 2 de febrero de 2018. Si se quiere recurrir una decisión de resolución que se basa en una valoración provisional y se niega a los recurrentes el acceso a la misma, se les podría estar limitando su *derecho de defensa*, así como vulnerando el *principio de igualdad de armas*, dado que, por el contrario, la JUR tiene en su poder todos los datos, circunstancias y valoraciones.

#### ***6.3.5. Error manifiesto en la apreciación de los hechos por parte de la JUR***

La Decisión de la JUR podría no ser adecuada a derecho debido a una infracción de los artículos 18.1 del Reglamento UE 806/2014 y 32 de la Directiva UE 2014/59, por existir un error manifiesto de apreciación de los hechos por parte de la JUR, al no concurrir los requisitos previstos en dicha regulación para la adopción del dispositivo de resolución.

---

<sup>73</sup> Romero, M. A., “La resolución de Banco Popular: no debió pasar y no debería repetirse”, *Expansión*, 23 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/03/23/5ab52bdeca4741244a8b457b.html>; última consulta el 24/03/2018).

Esto se basaría en el hecho de que el Banco Popular era solvente al momento de su resolución, y que ésta se adoptó únicamente por problemas de liquidez. Esta circunstancia se manifiesta en el informe de valoración de Deloitte, y fue certificada por la JUR. Al tratarse de un problema de liquidez, se puede defender que la Entidad no estaba en situación de “graves dificultades” a que aluden los artículos supuestamente infringidos.

Se podría argumentar también que la adopción de unas medidas de actuación temprana o la búsqueda de alternativas del sector privado podrían haber restablecido la confianza, la estabilidad, y el valor verdadero de la entidad, habiendo evitado la medida de resolución. Se estaría infringiendo entonces el artículo 18.1.b) del Reglamento UE 806/2014.

Finalmente, se puede argumentar que el dispositivo de resolución tampoco cumple con el requisito c) del artículo 18.1 del Reglamento UE 806/2014, dado que el “interés público” no exigía la adopción de una decisión tan drástica, al existir medidas más proporcionadas –tanto públicas, como privadas- que hubieran evitado la medida de resolución.

#### ***6.3.6. Infracción del principio de prudencia bancaria***

La decisión podría infringir el *principio de prudencia bancaria* equiparable al *principio de precaución del artículo 191 del TFUE*<sup>74</sup>, al existir otras medidas alternativas, incluidas la actuación temprana, que dificultaban la actuación del dispositivo de resolución.

El artículo 18.1 del Reglamento 806/2014 exige, para adoptar una decisión de resolución, que la entidad esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo y que no existan perspectivas razonables de alternativas, incluidas las medidas provenientes del sector privado o de supervisión (incluidas medidas de actuación temprana) que puedan impedir la inviabilidad de la entidad en un plazo razonable. En este caso, se podrían haber ejecutado medidas de actuación temprana, como (i) segregación de activos, con venta separada de los mismos; (ii) administración provisional y cambio del Consejo de Administración; (iii) seguimiento de la situación de liquidez y forzar el

---

<sup>66</sup> Recurso interpuesto el 2 de agosto de 2017 por Mutualidad General de la Abogacía, Mutualidad de Previsión Social a prima fija y Hermandad Nacional de Arquitectos Superiores y Químicos, Mutualidad de Previsión Social a prima fija/JUR; asunto T-478/17; extraído de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017TN0478&from=ES>; última consulta el 1/04/2018.

desapalancamiento temprano; (iv) provisión de liquidez a efectos de dar más tiempo, en su caso, para un proceso competitivo de venta; (v) negociación de reestructuración financiera con los acreedores.

La existencia de medidas alternativas a la resolución que pudieran haberse implementado sin implicar un grave perjuicio patrimonial para accionistas/acreedores sin poner en riesgo la estabilidad financiera, podría representar una actuación negligente que vulnerara el *principio de prudencia bancaria* y determinaría la necesidad de que el Tribunal anule la decisión de resolución.

### ***6.3.7. Infracción del principio de confianza legítima por parte de la Decisión de la JUR***

El *principio de confianza legítima* es un principio general del Derecho de la Unión, relacionado con la seguridad jurídica y reconocido de forma reiterada por la jurisprudencia del TJUE<sup>75</sup>.

La decisión podría infringir el *principio de confianza legítima*, ya que el BCE informó favorablemente sobre las pruebas de resistencia del Banco Popular de 2014 y 2016, sobre el SREP, sobre el AQR de 2014, y no adoptó medidas de actuación temprana. Estas actuaciones generaron la expectativa razonable de que la Entidad era solvente y estable y, por lo tanto, que no tenía peligro alguno de resolución. Además, no era previsible para los accionistas de Banco Popular la resolución a corto plazo de la entidad, pues de otro modo habrían tomado medidas, tales como deshacer sus posiciones en la Entidad. Además, se puede considerar que el interés público subyacente al cambio de criterio de la JUR y del BCE en cuanto a la viabilidad de la Entidad (al existir medidas alternativas) no es merecedor de mayor protección que el derecho de propiedad de los accionistas/acreedores de Banco Popular, tanto más cuanto la Entidad no se encontraba en una situación de insolvencia sino de iliquidez.

En tal caso podría considerarse vulnerado el *principio de confianza legítima*.

---

<sup>75</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 5 de junio de 1973 Asunto C-81/72, extraído de InfoCuria.

**6.3.8. Vulneración del derecho de propiedad, al afectarle desproporcionadamente. Vulneración del principio de proporcionalidad**

Este motivo se basaría en que la Decisión recurrida conculca el *principio de proporcionalidad* (artículos 17 y 52 de la Carta) en cuanto priva “desproporcionadamente” del derecho de propiedad a los accionistas del Banco Popular.

El propio Reglamento UE 806/2014, en sus considerandos 60 y 61, establece que al aplicar los instrumentos de resolución y ejercer las competencias de resolución, debe tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad, y que la interferencia en los derechos de propiedad no debe ser desproporcionada.

Estos principios exigen la elección de la medida menos onerosa de entre las posibles, y que las desventajas ocasionadas no sean desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Ello requiere un control de adecuación, necesidad y ponderación de la medida.

En este caso, debido a que la Entidad no estaba en una situación de insolvencia sino de iliquidez, y a que existían medidas alternativas efectivas que se podrían haber adoptado, se puede considerar que no se tomó la medida menos onerosa posible.

**6.3.9. Vulneración del artículo 20.1 del Reglamento 806/2014, al no ser la valoración del experto independiente “razonable, prudente y realista”**

El Reglamento 806/2014 exige que se realice una valoración razonable, prudente y realista del activo y pasivo de la entidad concreta.

El Reglamento no permite la impugnación directa del Informe, pero sí impugnarlo al recurrir la decisión de resolución (artículo 36.13 de la Directiva 2014/59).

De este modo, se puede defender que la valoración de Deloitte no cumplía con estos requisitos, al arrojar un valor demasiado bajo de la Entidad.

**6.3.10. Infracción de los artículos referentes al procedimiento competitivo (24 del Reglamento 806/2004 y 39.2. de la Directiva 2014/59 UE)**

El mecanismo de resolución podría no ser adecuado a derecho debido a una infracción de las normas del Reglamento 806/2004 y de la Directiva 2014/59 UE referentes al procedimiento competitivo.

En concreto, la inadecuación a derecho se debería a una falta de transparencia de las normas de procedimiento competitivo, así como la posible inexistencia de una maximización del precio en el procedimiento de venta.

Además de las valoraciones positivas que se produjeron sobre la Entidad en los meses previos a la resolución, el diario ABC publicó que Barclays ofreció 2.000 millones de euros por el Banco Popular tres días antes de la decisión de la JUR<sup>76</sup>.

El mismo diario publicó también que Deutsche Bank ofreció capitalizar la Entidad con una cantidad de 2.000 millones de euros en los días previos a la resolución<sup>77</sup>.

Esta ausencia de búsqueda de ofertas alternativas, pudo también restringir y/o suprimir la competencia real en el procedimiento competitivo, que hubiera podido maximizar las ofertas por el Banco Popular.

---

<sup>76</sup> Pérez, M<sup>a</sup> J., “Barclays ofreció 2.000 millones a Popular tres días antes de su resolución” *ABC*, del 31 de octubre de 2017 (disponible en [http://www.abc.es/economia/abci-barclays-ofrecio-2000-millones-popular-tres-dias-antes-resolucion-201710302152\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-barclays-ofrecio-2000-millones-popular-tres-dias-antes-resolucion-201710302152_noticia.html); última consulta el 29/03/2018).

<sup>77</sup> Pérez, M<sup>a</sup> J., “Deutsche Bank ofreció capitalizar con 2.000 millones de euros a Banco Popular” *ABC*, del 6 de noviembre de 2017 (disponible en [http://www.abc.es/economia/abci-deutsche-bank-ofrecio-capitalizar-2000-millones-euros-banco-popular-201711051911\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-deutsche-bank-ofrecio-capitalizar-2000-millones-euros-banco-popular-201711051911_noticia.html); última consulta el 1/04/2018).

**6.3.11.      ¿Posible infracción del Derecho de la Competencia con motivo de la concentración en base al contenido del Reglamento 139/2004 del Consejo?<sup>78</sup>**

La adjudicación de Banco Popular a Banco Santander tuvo que ser aprobada por numerosas autoridades, entre las que se encuentra la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea.

La integración de Banco Popular en Banco Santander ha supuesto una operación de concentración de gran envergadura dado que se trataba del quinto y primer banco respectivamente más importantes a nivel nacional<sup>79</sup>.

En este sentido, aunque el 7 de junio de 2017 la Comisión otorgó una dispensa de la obligación de verificar que la operación es compatible con el mercado común en virtud del artículo 7.3 del Reglamento 139/2004<sup>80</sup>, esta operación debía de ser aceptada y declarada compatible con el mercado en los términos de los artículos 6.1 b), 8.2 y 10.6 del Reglamento 139/2004.

Por lo tanto, el 14 de julio de 2017 la Comisión recibió notificación de un proyecto de concentración por el cual Banco Santander adquiere el control de Banco Popular tal y como dispone el artículo 3.1 b). Tras un análisis previo, la Comisión determina que la operación puede entrar dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de concentraciones considerando el solapamiento de las actividades comerciales de dichas entidades<sup>81</sup>:

---

<sup>78</sup> Reglamento (CE) N° 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas, «Reglamento comunitario de concentraciones» (DOUE el 29 de enero de 2004).

<sup>79</sup> Segovia, E., “Sabadell supera a Bankia como cuarto banco español al cierre de 2016”, *El Confidencial*, del 13 de febrero de 2017 (disponible en [https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-02-13/banco-sabadell-bankia-ranking-bmn-tsb\\_1329533/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-02-13/banco-sabadell-bankia-ranking-bmn-tsb_1329533/); última consulta el 8/03/2018).

<sup>80</sup> Case M.8553 – Banco Santander S.A. / Banco Popular Group S.A. Commission decision pursuant to Article 7(3) of Council Regulation No 139/2004 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area. Request for derogation. Brussels, 7.6.2017 C (2017) 4059 final.

<sup>81</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, C 234 de 20 de julio de 2017, pp. 16 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:234:FULL&from=ES>; última consulta el 16/03/2018).

- Santander: presta servicios de banca, tesorería y seguros como sociedad matriz de un grupo empresas bancarias y financieras que opera en España, Portugal, Reino Unido, América Latina y Estados Unidos.
- Banco Popular: presta servicios bancarios y de seguros en España y Portugal.

El 8 de agosto de 2017 la Comisión hace pública su decisión afirmativa sobre la operación de adjudicación de Banco Popular sobre Banco Santander<sup>82</sup>. De esta forma, por mercado relevante se considera el solapamiento de la actividad de banca comercial y corporativa, leasing, factoring en España y Portugal, así como la provisión de servicios de cajeros automáticos en España.

En el *Anexo II* se incorpora una tabla que recoge la cuota de mercado a nivel nacional (en España y Portugal) sobre las distintas áreas de prácticas mencionadas que se encuentra en la resolución de la Comisión<sup>83</sup>. Así, la cuota de mercado de las entidades combinadas en banca comercial y corporativa, así como en el resto de prácticas bancarias no sobrepasa el rango 20-30%. Únicamente alcanza un nivel del 30-40% en áreas concretas de leasing y factoring.

Consecuentemente, la Comisión Europea, en aplicación del artículo 6.1 b) del Reglamento de concentraciones y del artículo 57 del Acuerdo del Espacio Económico Europeo (“EEE”), considera que la operación en cuestión no genera serias dudas sobre la compatibilidad con el mercado interno y, por tanto, decidió no oponerse a la operación que le fue notificada y declararla compatible con el mercado interno y con el Acuerdo del EEE.

---

<sup>82</sup> Case M.8553 – Banco Santander / Banco Popular Group Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area. Brussels, 8.8.2017 C (2017) 5659 final.

<sup>83</sup> Case M.8553 – “Banco Santander / Banco Popular Group Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004...”, *op. cit.*

#### **6.4. Rescate del Banco italiano Monte dei Paschi di Siena. ¿Es criticable la actuación de las autoridades bancarias españolas?**

La entidad bancaria italiana Banco Monte dei Paschi di Siena (“MPS”), uno de los cinco bancos más importantes en Italia, se encontró a lo largo de los ejercicios 2016 y 2017 en una situación económico-financiera comprometida como consecuencia de la crisis económica de 2008.

El problema de liquidez y la disminución de ingresos de MPS requería una actuación rápida. En este sentido, se detectó una disminución de capital que llevó al banco a promover una ampliación de capital privado en diciembre de 2016, que resultó fallida. Fue entonces cuando las autoridades italianas decidieron acudir a las ayudas de Estado en forma de recapitalización preventiva. Desde entonces, la entidad se encontraba bajo la estrecha supervisión del BCE que estudiaba la viabilidad a largo plazo de la entidad.

Sin embargo, lo que todo apuntaba a una resolución o intervención como ocurrió con el Banco Popular, se acabó resolviendo en un acuerdo de la Comisión Europea con el Ministro de Economía italiano -Pier Carlo Padoan- sobre el plan de reestructuración de la entidad basado en una recapitalización preventiva en línea con las normas europeas<sup>84</sup>.

Esto fue posible por la actividad de supervisión realizada conjuntamente por el BCE y las autoridades italianas, dado que la recapitalización preventiva es una excepción a la legislación comunitaria que permite la inyección de dinero de carácter público.

De esta forma, la comunicación de la Comisión<sup>85</sup> indica que la Directiva sobre reestructuración y la resolución de entidades de crédito ofrece como posibilidad la inyección de capital por parte del Estado en un banco solvente, hecho para lo cual se requiere el cumplimiento de distintas condiciones.

---

<sup>84</sup> European Commission - Press release. State aid: Commission authorises precautionary recapitalisation of Italian bank Monte dei Paschi di Siena Brussels, 4 July 2017 (disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1905\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1905_en.htm); última consulta el 8/03/2018).

<sup>85</sup> European Commission – Statement on Agreement in principle between Commissioner Vestager and Italian authorities on Monte dei Paschi di Siena (MPS), Bruselas, 1 de Junio de 2017 (disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1502\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1502_en.htm); última consulta el 16/03/2018).

Consecuentemente, esta posibilidad no desencadena un procedimiento de resolución bancaria e incrementa la participación del Estado en MPS.

Conforme a la legislación europea sobre ayudas de Estado, la solución de recapitalizar la entidad con fondos públicos que provienen de las aportaciones de los contribuyentes, requiere que dichos recursos sean inyectados en una entidad rentable a largo plazo.

Además, se obligó a los accionistas y bonistas junior de MPS a contribuir a los costes de forma que limiten la cantidad aportada por los contribuyentes.

En este sentido, cabe mencionar lo declarado por la Comisaria europea Margrethe Vestager: “[...] It would allow Italy to inject capital into MPS as a precaution, in line with EU rules, whilst limiting the burden on Italian taxpayers. MPS will undergo deep restructuring to ensure its viability, including by cleaning its balance sheet from non-performing loans”.

De igual forma, Valdis Dombrovskis, como Vicepresidente de la Comisión, indicó: "I am glad that together with the Italian authorities and following close cooperation with the SSM we found a way forward for MPS while respecting the Banking Union rules to safeguard financial stability and limit costs for taxpayers."

En cualquier caso, el acuerdo logrado estaba condicionado a que el BCE acreditara, como supervisor de la entidad, que MPS era solvente y reunía los requisitos de capital exigidos. En definitiva, la Comisión Europea aprobó, como excepción, en julio de 2017 el rescate bancario de MPS por una cantidad de 5.400 millones de euros<sup>86</sup>.

De esta manera, el país italiano alcanzó una intervención en los términos que solicitaban. Por tanto, tal y como indicó Santiago Carbó: “por la capacidad de influencia política que tienen, ya que pueden salirse con la suya, no como otros países”<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> RTVE.es/ AGENCIAS, “Bruselas autoriza a Italia a rescatar al banco Monte dei Paschi con 5.400 millones, *RTVE*, 4 de julio de 2017 (disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20170704/bruselas-autoriza-italia-rescatar-banco-monte-dei-paschi-5400-millones/1575905.shtml>; última consulta el 8/03/2018).

<sup>87</sup> Camarero, J. M., “Monte dei Paschi, el rescate alternativo por la vía italiana”, *El Diario Vasco*, 11 de junio de 2017 (disponible en <http://www.diariovasco.com/economia/201706/11/monte-paschi-rescate-alternativo-20170611000629-v.html>; última consulta el 8/03/2018).

El interés que presenta el supuesto de Monte dei Paschi di Siena respecto del caso Banco Popular es plantearse, ¿podrían las autoridades bancarias españolas haber defendido una medida preventiva de recapitalización de Banco Popular –dado que se decía ser un banco solvente- que hubiera resultado menos dañosa para los accionistas de la entidad que la resolución adoptada por la JUR?, o, por el contrario, ¿es posible que al ejecutivo español no le interesara valorar la posibilidad de realizar otro rescate con dinero público como ocurrió en el año 2012 con Bankia?

#### **6.5. Otras decisiones de la JUR: evaluación de las condiciones para la resolución de Veneto Banca S.p.A. y Banca Popolare di Vicenza S.p.A.**

El 23 de junio de 2017, la JUR emitió otras dos decisiones sobre dos entidades bancarias italianas que se encontraban en una situación económico-financiero muy perjudicial. Sin embargo, es destacable que la resolución adoptada no fue en línea con la propia de Banco Popular, hecho que facilitó un menor perjuicio para accionistas. De esta forma, el análisis de la decisión de la JUR de cualquiera de las dos entidades resulta suficiente para entender la actuación de la institución europea<sup>88</sup>.

La entidad de crédito italiana, Veneto Banca S.p.A., fue objeto de análisis y resolución por la JUR en junio de 2017 como consecuencia de una situación de iliquidez<sup>89</sup>. Se trata de una entidad que, desde la aplicación del MUS, ha estado bajo supervisión del BCE por cumplir los requisitos del artículo 6 (4) del Reglamento de la UE 1024/2013 y en virtud del artículo 7 del Reglamento 806/2014 le corresponde a la JUR tomar las decisiones correspondientes sobre la resolución de la misma (artículo 18 del Reglamento 806/2014). La entidad bancaria es la institución más importante del Gruppo Veneto Banca ya que contaba con hasta 324 de los 480 establecimientos del Grupo y cerca de 4.110 empleados sobre el total de 6.100 que tenía el Grupo (no se publican en la decisión de la JUR la cantidad de activos del Banco ni del Grupo).

---

<sup>88</sup> Para ello, vamos a analizar la resolución de Veneto Banca S.p.A.

<sup>89</sup> Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 23 June 2017 concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Veneto Banca S.p.A. (the “Institution”), with the Legal Entity addressed to Banca d’Italia in its capacity as National Resolution Authority, SRB/EES/2017/11 (disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb-ees-2017-12\\_non-confidential.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb-ees-2017-12_non-confidential.pdf); última consulta el 1/03/2018).

Ante los requisitos de capital y solvencia exigidos por la legislación italiana, la entidad presentó un “*Business Plan*” en el que proponía la fusión con Banco Popolare di Vicenza, S.p.A., propuesta que fue aceptada por el Gobierno italiano para lo cual garantizó la emisión de nuevos pasivos por la entidad en una cuantía de 3.5 billones de euros. En las cuentas correspondientes al ejercicio 2016, la entidad presentó pérdidas de 1.5 billones de euros y, como consecuencia, se le requirió un nuevo “*Business Plan*” que remitió al BCE. El BCE calificó como poco convincente e improbable no sólo la fusión entre ambas entidades, sino también su recapitalización. A lo largo del año 2017, el BCE continuó su actividad de supervisión y exigió medidas concretas a la entidad.

Tal y como se describe en el informe del 23 de junio de 2017, la entidad presentaba una posición de “*failing or likely to fail*” como consecuencia de una disminución del capital, así como de un deterioro sustancial de la posición de liquidez. Sin embargo, la JUR, al analizar las condiciones que se exigen para adoptar un dispositivo de resolución conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento 806/2014, considera que se cumplen las condiciones del artículo 18.1 a) y b); pero, sin embargo, no cumple la condición del apartado c): “*que la medida de resolución sea necesaria para el interés público de conformidad con el apartado 5*”. De esta forma, el apartado 5 del mismo artículo considera de interés público una medida de resolución cuando se precise alcanzar uno o más objetivos de resolución del artículo 14 de dicho Reglamento que no pudieran conseguirse a través de un procedimiento de insolvencia ordinario.

Por otra parte, aunque el BCE calificara a Veneto Banca S.p.A. como una institución significativa por su tamaño, en ningún caso fue calificada como una importante institución sistémica dadas las reducidas interconexiones financieras y operativas con otras instituciones financieras. Es más, en el caso de que Veneto Banca S.p.A. y Banca Popolare di Vicenza S.p.A. se fusionaran, se situarían como la octava entidad más importante de Italia sin llegar a constituir una entidad sistémica relevante.

Consecuentemente, la liquidación de la entidad debía realizarse por los procedimientos normales de insolvencia, es decir, conforme a la ley bancaria de Italia. Se incluye en la decisión la posibilidad de que cualquier ayuda financiera de carácter público pueda ser otorgada siempre que se cumplan las estrictas condiciones de ayudas de Estado, que deberán ser evaluadas por la Comisión.

En definitiva, de la decisión de la JUR se desprende que por medio del procedimiento interno de la ley italiana se alcanzaron iguales garantías que las que hubieran podido lograrse por medio de un acto de resolución.

Por tanto, la decisión de no resolver la entidad fue adoptada por la JUR el 23 de junio de 2017 en virtud del contenido que dispone el artículo 18 del Reglamento 806/2014.

En estos supuestos, la JUR concluyó que no era necesario acudir a un procedimiento de resolución, a diferencia de la resolución de Banco Popular. En este sentido, pretendo reflejar que dentro de la Unión Bancaria se han planteado situaciones semejantes en otras entidades de crédito respecto de las que no se ha adoptado un mecanismo de resolución –como el acordado para el Banco Popular- de resultados tan perjudiciales para terceros interesados (accionistas, bonistas, etc.).

## 7. CONCLUSIONES

En definitiva y conforme a todo lo expuesto, con los dos pilares fundamentales de la Unión Bancaria –el MUS y el MUR-, se avanza en el proceso de consolidación y refuerzo del sector financiero de la eurozona. De esta forma, el objetivo es constituir un marco de resolución ordenado y adaptado para las entidades de crédito en el que se asegure y garantice la estabilidad financiera evitando que los costes derivados de estas crisis sean asumidos exclusivamente por los Estados.

Cabe destacar la importante función que desempeñan las autoridades nacionales y europeas en este ámbito dado que, como encargados de promover el buen funcionamiento de la Unión Bancaria, deben encontrarse plenamente coordinados con el fin de que la aplicación de la norma no origine perjuicios innecesarios en entidades de crédito, así como en terceros interesados.

Por otro lado, aunque principalmente se ha llevado a cabo un extenso análisis del MUR como objeto del presente Trabajo, cabe mencionar la enorme importancia de la actividad de supervisión a pesar de que parezca una herramienta de escasa utilidad, claridad y poca aplicación. De esta forma, el MUS cumple la función de prevención con el objetivo de detectar a tiempo la posible descapitalización de entidades bancarias. Y es que un tratamiento de la insolvencia tardío o erróneo supondría una adopción de medidas de mayor coste y perjuicio para los acreedores del sistema *bail-in*. En este sentido, tal y como se hizo referencia anteriormente, el Tribunal de Cuentas apoya una mayor coordinación entre el BCE y la JUR a efectos de convertir el mecanismo del MUS en un instrumento de mayor eficacia.

Por otro lado, cabe destacar que, la normativa europea -ya en vigor- de resolución bancaria ha dado lugar a una depreciación considerable de los derechos de propiedad de los inversores en beneficio del interés público de los contribuyentes.

En este sentido, como se ha analizado, la resolución de Banco Popular ha supuesto un enorme perjuicio para sus accionistas y bonistas que asumieron la pérdida total de sus inversiones en aquel. En este orden, se ha tratado de esbozar no sólo otras vías alternativas

que hubieran resultado menos perniciosas y que hubieran resuelto el riesgo sistémico que podría desencadenar la quiebra de la entidad, sino también valorar cierta arbitrariedad en la aplicación del MUR por parte de las autoridades competentes. Por ello, como las competencias otorgadas a la JUR pueden llegar a resultar un tanto exorbitantes, se requiere que la actuación de esta institución se lleve a cabo con el máximo rigor posible asegurando, en todo caso, la concurrencia de las condiciones que autorizan y motivan su intervención.

En vista de la intervención llevada a cabo con Banco Popular, considero relevante destacar que las medidas que se adopten en el marco de la resolución bancaria deben estar fundamentadas en la mayor prudencia y proporcionalidad posible. Únicamente así, podrá garantizarse que no se genera mayor perjuicio que el estrictamente necesario.

También, cabe recordar que desde las instituciones europeas se apoya la pronta instauración del FUR para que, de esta manera, coexista con el resto de actuaciones y herramientas una medida de respaldo que pueda resultar menos lesiva para los inversores.

Sin perjuicio de lo anterior, el desarrollo del MUS ha supuesto el otorgamiento de unas facultades al BCE que le autoriza para llevar a cabo funciones de supervisión en un contexto de mayor confianza y seguridad que el que existía con anterioridad durante periodo de crisis, dado que se ha optado por llevar a cabo resoluciones con afectación de carácter privado principalmente. Lo anterior ha permitido que los fondos públicos no se vean comprometidos y que, por tanto, los activos del país puedan seguir siendo atractivos para inversores extranjeros gracias a la calificación de la deuda realizada por las agencias de rating. Sin embargo, aunque el apoyo público no debe contemplarse como única medida para solventar los compromisos financieros de este tipo de entidades, aquel puede ser utilizado como medida complementaria y/o suplementaria para superar situaciones económico-financieras complejas de las entidades de crédito como fue el caso del banco italiano, Monte dei Paschi di Siena.

En vista de lo ocurrido con Banco Popular, uno de los bancos más importantes de España, se advierte un panorama de inseguridad e incertidumbre que afecta al resto de entidades de crédito e inversores. Como consecuencia, se genera la duda sobre si el modelo de resolución bancaria actual permite alcanzar o no un sector bancario sólido y competitivo

en Europa. En este sentido, se sostiene la relevancia de una posible estimación por los Tribunales de la UE de las distintas demandas presentadas por los inversores perjudicados por la resolución de Banco Popular, dado que, de lo contrario, pudiera verse comprometida la credibilidad y confianza en las instituciones y procedimientos de la UE.

Igualmente, el objetivo para el futuro debiera ser que no se originen nuevas resoluciones similares a la del Banco Popular –en las condiciones y circunstancias relatadas- al tiempo que las dos decisiones adoptadas por la JUR respecto de las entidades italianas -Veneto Banca y Banca Popolare di Vicenza- sirvan de utilidad para gestionar adecuadamente otras crisis futuras de similares características. De esta forma, lo sucedido con Banco Popular debe servir para mejorar el mecanismo de intervención de este tipo de entidades. En este sentido, se ha constatado la necesidad de que exista una estrecha colaboración, así como un exhaustivo intercambio de información entre las partes involucradas durante el transcurso del procedimiento dado que sólo así se permite a las autoridades bancarias ofrecer, una respuesta en la mayor brevedad y acierto posible. Sin embargo, cabe destacar que la evaluación de la entidad no debe llevarse a cabo con excesiva celeridad y prontitud dado que podría ocasionar la destrucción de valor cuando coexisten otras opciones de recuperación financiera de la entidad.

Tras este análisis, podrían plantearse las siguientes cuestiones de debate tras la resolución de Banco Popular adoptada por la JUR: ¿conseguirá evitarse la resolución perniciosa de más entidades por medio de la correcta aplicación del MUS?, en caso de que la respuesta sea negativa, ¿se adoptarán decisiones que traten de conciliar los intereses de los afectados en el marco de un procedimiento más transparente y justo que el seguido en el caso de Banco Popular? Por último, y teniendo en cuenta la reciente y progresiva implantación de estos instrumentos, ¿qué sucedería si se originara otra crisis bancaria internacional de forma previa a que se diera una consolidación eficaz de las bases de la Unión Bancaria?

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### 8.1. Legislación

- Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DOUE 26 de mayo de 2000).
- Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) no 1093/2010 y (UE) no 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE de 12 de junio de 2014).
- Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito (BOE 15 de noviembre de 2012).
- Ley 22/2003 de 9 de julio, Concursal (BOE 10 de julio de 2003).
- Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (BOE 19 de junio de 2015).
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº. 1093/2010.
- Reglamento (CE) Nº 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas, «Reglamento comunitario de concentraciones» (DOUE el 29 de enero de 2004).

- Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DOUE 29 de octubre de 2013).
- Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DOUE de 30 de julio de 2014).

## **8.2. Jurisprudencia**

- Recurso interpuesto el 2 de agosto de 2017 por Mutualidad General de la Abogacía, Mutualidad de Previsión Social a prima fija y Hermandad Nacional de Arquitectos Superiores y Químicos, Mutualidad de Previsión Social a prima fija/JUR; asunto T-478/17; extraído de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017TN0478&from=ES>; última consulta el 1/04/2018.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 29 de octubre de 1998 Asunto T-13/96, extraído de InfoCuria.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 5 de junio de 1973 Asunto C-81/72, extraído de InfoCuria.

## **8.3. Obras doctrinales, artículos y otros**

- Abascal, M.; Fernández de Lis, S. y Pardo, J.C., “El mecanismo único de resolución en el contexto de la Unión Bancaria”, *Anuario del Euro 2014*, pp. 185-209.

- Albuérne, C. “La reestructuración de entidades de crédito” *Especial reformas estructurales / Extraordinario 2012*, 2012, pp. 7-17 (disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3599/documento/a1.pdf?id=4406>; última consulta 29/03/2018).
  
- Alconada, A. G., “Pimco denuncia al FROB por la resolución de Popular y estudia otras reclamaciones”, *Cinco Días*, del 7 de septiembre de 2017 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/07/companias/1504782446\\_823063.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/07/companias/1504782446_823063.html); última consulta el 30/03/2018).
  
- Almoguera García, J., "Las crisis empresariales. La solicitud y la declaración de concurso", en Sebastián Quetglas, R. (Coord.) *Fundamentos de Derecho Empresarial. Derecho Concursal*, Tomo IV, 3ª Edición, Thomson Reuters, 2018, pp. 17-46.
  
- Alonso Ledesma, C., “La resolución de entidades de crédito”, en Fernández Torres; I. y Tejedor Bielsa, J. C. (Coord.), *La reforma bancaria en la UE y en España. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Civitas, Madrid, pp. 342-377.
  
- Aristóbulo, J. “Los problemas de la Unión Bancaria”, *El País*, 15 de abril de 2016 (disponible en [https://elpais.com/elpais/2016/04/07/opinion/1460036820\\_172783.html](https://elpais.com/elpais/2016/04/07/opinion/1460036820_172783.html); última consulta el 17/03/2018).
  
- Banco Central Europeo, “Guía de Supervisión Bancaria”, Frankfurt, septiembre 2014 (disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>; última consulta el 12/03/2018).
  
- Banco Central Europeo, “Informe Anual sobre las actividades de supervisión del BCE. 2017”, marzo 2018 (disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/InformacionMus/Arc/ssm.ar2017.es.pdf>; última consulta el 27/03/2018).

- Camarero, J. M., “Monte dei Paschi, el rescate alternativo por la vía italiana”, *El Diario Vasco*, 11 de junio de 2017 (Disponible en <http://www.diariovasco.com/economia/201706/11/monte-paschi-rescate-alternativo-20170611000629-v.html>; última consulta el 8/03/2018).
  
- Carrascosa Morales, A. y Delgado Alfaro, M., “El Bail-in en la reestructuración bancaria en España”, *Crisis y reforma regulatoria del sistema financiero en la UE (ICE)*, septiembre-octubre 2013 N° 874.
  
- Case M.8553 – Banco Santander S.A. / Banco Popular Group S.A. Commission decision pursuant to Article 7(3) of Council Regulation No 139/2004 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area. Request for derogation. Brussels, 7.6.2017 C (2017) 4059 final.
  
- Case M.8553 – Banco Santander / Banco Popular Group Commission decision pursuant to Article 6(1)(b) of Council Regulation No 139/2004 and Article 57 of the Agreement on the European Economic Area. Brussels, 8.8.2017 C (2017) 5659 final.
  
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, “Régimen de la insolvencia. Insolvencia de instituciones financieras grandes y complejas”. *Grupo de Trabajo V, 42º período de sesiones, celebrado en Viena del 26 al 30 de noviembre de 2012* (disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V12/561/07/PDF/V1256107.pdf?OpenElement>; última consulta el 12/03/2018).
  
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, “Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz”, septiembre 2012 (disponible en <https://www.bis.org/publ/bcbs129esp.pdf>; última consulta 22/02/2018).
  
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “Hoja de ruta hacia una unión bancaria. Bruselas”, COM (2012) 510 final, pp. 1-10, 2012

- (disponible en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-510-ES-F1-1.Pdf>; última consulta el 12/03/2018).
- Comunicación de la Comisión Europea, “Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica: Apertura de un debate europeo”. COM (2012) 777 final/2, noviembre 2012 (disponible en <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0777&from=ES>; última consulta el 12/03/2018).
  - Conclusiones de 13 y 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo, como queda expuesto en el Considerando 12 del Reglamento (UE) N° 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013.
  - Consejo de la Unión Europea, “¿Por qué un Mecanismo Único de Resolución?” (disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>; última consulta el 19/02/2018).
  - Cuatrecasas. Gonçalves Pereira, “Nueva ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”, *Dº Bancario, Seguros e Instituciones Financieras*, 1 de julio de 2015 (disponible en [https://www.cuatrecasas.com/media\\_repository/gabinete/publicaciones/docs/1435835510\\_es.pdf](https://www.cuatrecasas.com/media_repository/gabinete/publicaciones/docs/1435835510_es.pdf); última consulta el 31/03/2018).
  - Darnaculleta, M. M. y Leñero, M.R. (2015). “Crisis financiera y crisis democrática: la regulación financiera internacional mediante redes de supervisores”. En Recalde Castells, A. J., Tirado Martí, I. y Perdices Huetos, A. (Coord.), *Crisis y reforma del sistema financiero*, Aranzadi, España, 2015, pp.177-195.
  - Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 7 June 2017 concerning the adoption of a resolution scheme in respect of Banco Popular Español, S.A., SRB/EES/2017/08 (disponible en <https://srb.europa.eu/>

- sites/srbsite/files/srb\_decision\_srb\_ees\_2017\_08\_non-confidential\_scanned.pdf; última consulta el 18/03/2018).
- Decision of the Single Resolution Board in its executive session of 23 June 2017 concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of Veneto Banca S.p.A. (the “Institution”), with the Legal Entity addressed to Banca d’Italia in its capacity as National Resolution Authority, SRB/EES/2017/11 (disponible en [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb-ees-2017-12\\_non-confidential.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb-ees-2017-12_non-confidential.pdf); última consulta el 1/03/2018).
  - De Miguel, Bernardo. “La CE aplaza 'sine die' el fondo europeo de garantía de depósitos”, *Cinco Días*, 11 de octubre de 2017 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/11/mercados/1507712602\\_784496.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/10/11/mercados/1507712602_784496.html); última consulta el 11 de abril de 2018).
  - Diario Oficial de la Unión Europea, C 234 de 20 de julio de 2017, pp. 16 (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:234:FULL&from=ES>; última consulta el 16/03/2018).
  - Domínguez, D., “Feijóo alerta contra "un plan E" con el superávit local antes de las elecciones municipales”, *Faro de Vigo*, del 2 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.farodevigo.es/galicia/2018/03/02/fejoo-alerta-plan-e-superavit/1847145.html>; última consulta el 30/03/2018).
  - Europa Press, “El BCE: el caso del Popular permitió identificar errores en los procesos de resolución”, *Expansión*, 26 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/03/26/5ab93316ca47414f678b460a.html>; última consulta el 27/03/2018).
  - European Central Bank, “ECB determined Banco Popular Español S.A. was failing or likely to fail”, *Press Release*, 7 June 2017 (disponible en [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/presbce2017\\_68en.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/presbce2017_68en.pdf); última consulta el 27/03/2018).

- European Commission - Press release. State aid: Commission authorises precautionary recapitalisation of Italian bank Monte dei Paschi di Siena Brussels, 4 July 2017 (disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1905\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1905_en.htm); última consulta el 8/03/2018).
  
- European Commission – Statement on Agreement in principle between Commissioner Vestager and Italian authorities on Monte dei Paschi di Siena (MPS), Bruselas, 1 de Junio de 2017 (disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1502\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1502_en.htm); última consulta el 16/03/2018).
  
- European Court of Auditors. “Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go”, 2017, nº 23 (disponible en [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_23/SR\\_SRB-BU\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_EN.pdf); última consulta el 11/04/2018).
  
- Expansión.com, “Saracho: “La situación desde el punto de vista de la liquidez del banco era insostenible””, Expansión, 8 de junio de 2017 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2017/06/08/593985ce46163f70458b467a.html>; última consulta el 29/03/2018).
  
- Fernández Acín, I., “Caso Banco Popular”, Resumen del contenido del Trabajo de Fin de Grado, *Universidad de Navarra*, 2017, pp. 1-29.
  
- Fernández, T.R., "El mecanismo único de supervisión, pieza esencial de la Unión Bancaria Europea: Primera aproximación", en Alonso Ledesma, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 155-169.
  
- Fernández Torres, I., “La inviabilidad como presupuesto de la resolución de las Entidades de crédito a la luz de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Primera Aproximación”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil de la Universidad Complutense*, 2015/95, 2015, pp. 4-26.

- Financial Stability Board, “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”, 2014 (disponible en [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141015.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf); última consulta el 15/03/2018).
  
- Flores, D. y L. Manjón, P., “Así será el rescate de la banca española: las claves del memorando de entendimiento”. *RTVE*, 10 de julio de 2012 (disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20120710/asi-sera-rescate-espana-claves-del-memorando-entendimiento/544960.shtml>; última consulta el 8/03/2018).
  
- Galán López, C., "El procedimiento de resolución de las entidades financieras: aspectos sustantivos", en Alonso Ledesma, C. (Dir.) *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas andantes y pendientes*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 189-232.
  
- García-Abadillo, C., “Ángel Ron: “Popular era solvente y tenía liquidez cuando yo me marché”, *El Independiente*, del 11 de junio de 2017 (disponible en <https://www.elindependiente.com/opinion/2017/06/11/angel-ron-popular-era-solvente-y-tenia-liquidez-cuando-me-marche/>; última consulta el 31/03/2018).
  
- García Alcorta, J. (2013). “Observaciones en torno al Mecanismo Único de Supervisión bancaria en la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* / 34-2013, 51-70, 2013 (disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3803/documento/art03.pdf?id=4601>; última consulta 14/03/2018).
  
- Garrido, A., “La banca en la eurozona: un sector en proceso de transformación”, *EuropeG Grupo de opinión y reflexión en Economía Política*, Policy Brief núm. 8, 2016 (disponible en [https://www.europeg.com/phocadownload/PBerrors/europeg%20-%20policy%20brief%20n8\\_es.pdf](https://www.europeg.com/phocadownload/PBerrors/europeg%20-%20policy%20brief%20n8_es.pdf); última consulta 22/02/2018).

- González García, J. V., “Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* 136, octubre-diciembre 2014, 2014, pp. 283-291.
- González García, J. V., “Mecanismo único de resolución bancaria. Aspectos institucionales” en Alonso Ledesma, C. (Dir.), *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas pendientes y andantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 169-188.
- Grupo Banco Popular, “Comunicación de hecho relevante a la Comisión Nacional del Mercado de Valores”, del 3 de abril de 2017 (disponible en <http://www.grupobancopopular.com/ES/AccionistasInversores/Paginas/HechosRelevantes.aspx?p=3>; última consulta el 31/03/2018).
- Grupo Banco Popular, “Informe Trimestral, 1<sup>er</sup> Trimestre 2017”, del 5 de mayo de 2017 (disponible en <http://www.grupobancopopular.com/ES/AccionistasInversores/Paginas/HechosRelevantes.aspx?p=2>; última consulta el 31/03/2018).
- Guarascio, F., “La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular”, Reuters, del 31 de mayo de 2017 (disponible en <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN18R2CS-OESTP>; última consulta el 31/03/2018).
- Guerrero Trevijano, C., "La resolución de entidades financieras en EEUU y España. Especial referencia a la resolución de entidades sistémicas: el Mecanismo Único de Resolución", en Alonso Ledesma, C. (Dir.) *Hacia un sistema financiero de nuevo cuño: reformas andantes y pendientes*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 233-262.
- Junta Única de Resolución (JUR), “The SRM: a European solution for ending ‘too big to fail’” (disponible en <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm>; última consulta el 19/02/2018).

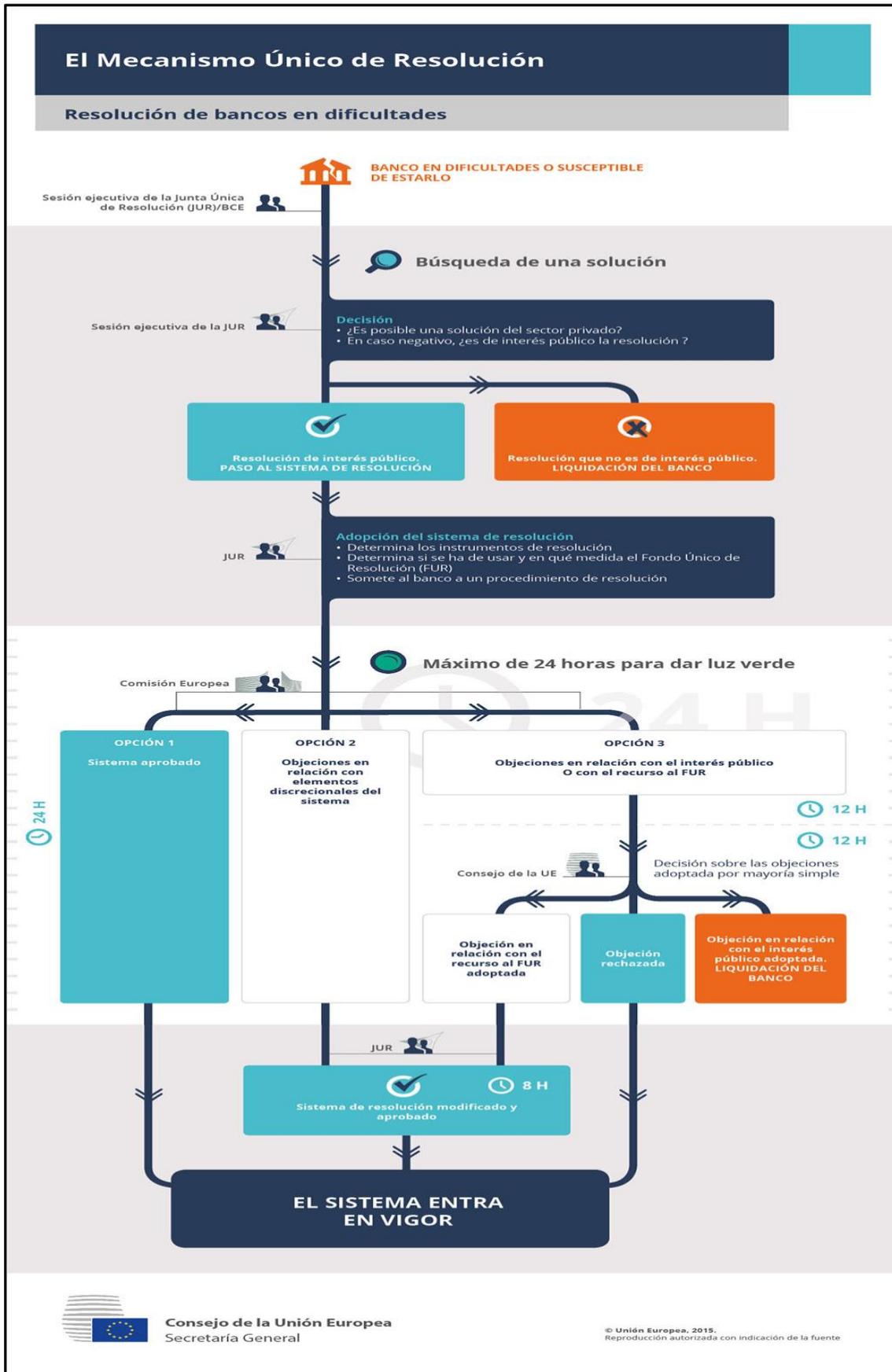
- Lidón Lara-Ortiz, M., “Hacia la Unión Bancaria en la Eurozona”, *Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca*, España (disponible en <https://previa.uclm.es/CU/csociales/pdf/documentosTrabajo/2014/13.pdf>; última consulta el 30/03/2018).
  
- Martínez-Echevarría, A., “La Unión Bancaria europea (I). El mecanismo único de supervisión (MUS)” en Martínez-Echevarría, A., Campuzano, A. B. y Mínguez Prieto, R. (coord.), *La gestión de la crisis bancaria española y sus efectos*. LA LEY, Madrid, 2015, pp. 105-131.
  
- Martínez, J. C., “De Guindos: "Si el Santander no lo hubiese comprado, el Popular habría entrado en concurso"”, *El Español*, del 12 de junio de 2017 (disponible en [https://www.elespanol.com/economia/empresas/20170612/223228056\\_0.html](https://www.elespanol.com/economia/empresas/20170612/223228056_0.html); última consulta el 11/04/2018).
  
- Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012 (BOE 10 de diciembre de 2012).
  
- Pérez, M<sup>a</sup> J., “Barclays ofreció 2.000 millones a Popular tres días antes de su resolución” *ABC*, del 31 de octubre de 2017 (disponible en [http://www.abc.es/economia/abci-barclays-ofrecio-2000-millones-popular-tres-dias-antes-resolucion-201710302152\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-barclays-ofrecio-2000-millones-popular-tres-dias-antes-resolucion-201710302152_noticia.html); última consulta el 29/03/2018).
  
- Pérez, M<sup>a</sup> J., “Deutsche Bank ofreció capitalizar con 2.000 millones de euros a Banco Popular” *ABC*, del 6 de noviembre de 2017 (disponible en [http://www.abc.es/economia/abci-deutsche-bank-ofrecio-capitalizar-2000-millones-euros-banco-popular-201711051911\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-deutsche-bank-ofrecio-capitalizar-2000-millones-euros-banco-popular-201711051911_noticia.html); última consulta el 1/04/2018).

- Resolución de la Comisión Rectora del FROB de fecha 7 de junio de 2017, por la que se acuerda adoptar las medidas necesarias para ejecutar la decisión de la Junta Única de Resolución, en su Sesión Ejecutiva Ampliada de fecha 7 de junio de 2017, por la que se ha adoptado el dispositivo de resolución sobre la entidad Banco Popular Español, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 del 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 y se modifica el Reglamento (UE) n° 1093/20.
- Romero, M. A., “La resolución de Banco Popular: no debió pasar y no debería repetirse”, *Expansión*, 23 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/03/23/5ab52bdeca4741244a8b457b.html>; última consulta el 24/03/2018).
- RTVE.es/ AGENCIAS, “Bruselas autoriza a Italia a rescatar al banco Monte dei Paschi con 5.400 millones”, *RTVE*, 4 de julio de 2017 (disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20170704/bruselas-autoriza-italia-rescatar-banco-monte-dei-paschi-5400-millones/1575905.shtml>; última consulta el 8/03/2018).
- Sarriés, N. M., “El BCE reforzará su cooperación con la Junta de Resolución tras las críticas del Tribunal de Cuentas”, *Expansión*, 24 de marzo de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/03/24/5ab56b8146163f61428b4576.html>; última consulta el 27/03/2018).
- Segovia, E., “Sabadell supera a Bankia como cuarto banco español al cierre de 2016”, *El Confidencial*, del 13 de febrero de 2017 (disponible en [https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-02-13/banco-sabadell-bankia-ranking-bmn-tsb\\_1329533/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-02-13/banco-sabadell-bankia-ranking-bmn-tsb_1329533/); última consulta el 8/03/2018).
- Segovia, E. “Deloitte se sentará en el banquillo por su implicación en el caso Bankia”, *El Confidencial*, del 15 de septiembre de 2017 (disponible en

[https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-09-15/deloitte-caso-bankia-banquillo-audiencia-nacional\\_1444204/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-09-15/deloitte-caso-bankia-banquillo-audiencia-nacional_1444204/); última consulta el 29/03/2018).

- Serraller, M., “Deloitte hizo el informe de Popular en menos tiempo del acordado”, *Expansión*, del 2 de febrero de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/02/01/5a7358a522601df2358b45e2.html>; última consulta el 1/04/2018).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Conclusiones del Abogado General en el asunto C-62/14 Peter Gauweiler y otros / Deutscher Bundestag”, *Curia: Comunicado de Prensa n° 2/15*, Luxemburgo, 14 de enero de 2015 (disponible en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002es.pdf>; última consulta el 11/04/2018).
- Van Rompuy, H., “Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria”, informe del Presidente del Consejo Europeo, EUCO 120/12, 2012 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21556/131290.pdf>; última consulta 12/03/2018).
- Zuloaga, J, “Popular movió 123 millones en provisiones para tapar otros agujeros detectados”, *Voz Populi*, del 23 de junio de 2017 (disponible en [https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/empresas/Banco-Popular-libero-123-millones-provisiones-tapar-agujeros-detectados-audidores\\_0\\_1037897377.html](https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/empresas/Banco-Popular-libero-123-millones-provisiones-tapar-agujeros-detectados-audidores_0_1037897377.html); última consulta el 31/03/2018).

## 9. ANEXO I



## 10. ANEXO II

<b>Spain</b>	<b>Santander</b>	<b>Popular</b>	<b>Combined</b>	<b>CaixaBank</b>	<b>BBVA</b>
Retail savings accounts	[10-20]%	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Retail private banking	<b>[20-30]%</b>	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
SME Deposits	[10-20]%	[10-20]%	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	[10-20]%
LCC Deposits	[10-20]%	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Loans to SMEs	[10-20]%	[10-20]%	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	[10-20]%
Loans to LCCs	[10-20]%	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Domestic payments LCCs	[10-20]%	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Foreign payments to SMEs	[10-20]%	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Foreign payments to LCCs	[10-20]%	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Cash management to LCCs	[10-20]%	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
Debit cards	<b>[20-30]%</b>	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[30-40]%	[10-20]%
Leasing (overall)	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
– Car leasing	<b>[20-30]%</b>	[0-5]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[5-10]%
– Leasing to SMEs	[10-20]%	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%	[10-20]%
– Leasing to LCCs	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	[30-40]%	[10-20]%	[10-20]%
Factoring (overall)	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	<b>[20-30]%</b>	[30-40]%	[10-20]%
– Factoring – prepayment or advance on the value of the invoices (confirming)	<b>[20-30]%</b>	[0-5]%	[30-40]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%
– Factoring- Invoice collection and sales ledger management services (with recourse factoring)	[10-20]%	[0-5]%	[10-20]%	<b>[20-30]%</b>	[30-40]%
– Factoring- credit insurance (without recourse)	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	[30-40]%	[30-40]%	[10-20]%
– Full factoring	<b>[20-30]%</b>	[5-10]%	[30-40]%	<b>[20-30]%</b>	[10-20]%
ATM services	[60-70]%	<b>[20-30]%</b>	<b>[20-30]%</b>		

<b>Portugal</b>	<b>Santander</b>	<b>Popular</b>	<b>Combined</b>	<b>CGD</b>	<b>BCP</b>
Retail loans	[20-30]%	[0-5]%	[20-30]%	[0-5]%	[10-20]%
Leasing	[10-20]%	[10-20]%	[20-30]%	[10-20]%	N/A
Factoring	[20-30]%	[0-5]%	[30-40]%	[10-20]%	[5-10]%

Fuente: Form CO.