



FACULTAD DE DERECHO

CONSOLIDACIÓN BANCARIA EN ESPAÑA.

**Análisis comparativo de fusiones y adquisiciones
de los años 2009 y 2021.**

Autor: Marta Guerrero Vázquez

5º E-3 B

Derecho Mercantil

Tutor: Dra. Juana María Pardo Pardo

Madrid

Abril 2022

I. RESUMEN.

La regulación bancaria en España ha sufrido continuas transformaciones adaptándose a la realidad económica de nuestro país. Desde su origen con la aparición de las Cajas de Ahorro en pequeñas localidades y las primeras sociedades bancarias, estuvieron marcados por un gran intervencionismo estatal. No obstante, reformas posteriores flexibilizaron sus actividades y les permitió expandirse por todo el territorio.

Con la llegada de la crisis económica de 2008, se cuestionó enormemente la eficacia de las medidas de control y supervisión que se habían introducido desde Europa en los años anteriores. Se fijaron entonces estándares de solvencia y capital más estrictos para las entidades bancarias, y se instauró un sistema de supervisión centralizado europeo para su control. En España las Cajas de Ahorro fueron absorbidas por los principales bancos y su régimen jurídico cambió radicalmente.

Tan sólo una década después, la crisis de 2019 constató que la solvencia de los bancos era más sólida y con la ayuda de las políticas monetarias de los bancos centrales se consiguió inyectar liquidez en el mercado. No obstante, la creciente digitalización con la entrada de nuevos competidores y la cada vez más exigente normativa prudencial, ha llevado a los bancos a una nueva etapa de fusiones y adquisiciones.

II. PALABRAS CLAVE.

Sistema bancario español, reestructuración, crisis, medidas regulatorias, Unión Bancaria Europea.

III. ABSTRACT.

Banking regulation in Spain has undergone continuous transformations, adapting to the economic reality of our country. From their origin with the appearance of the Cajas de Ahorro in small towns and the first banking companies, they were marked by great state interventionism. However, later reforms made their activities more flexible and allowed them to expand throughout the country.

With the advent of the 2008 economic crisis, the effectiveness of the control and supervision measures that had been introduced from Europe in previous years was greatly questioned. Stricter solvency and capital standards were then set for banks, and a centralized European supervisory system was established for their control. In Spain, the savings banks were absorbed by the major banks and their legal regime changed radically.

Only a decade later, the crisis of 2019 found that the solvency of the banks was more solid and with the help of the monetary policies of the central banks, liquidity was injected into the market. However, increasing digitalization with the entry of new competitors and increasingly stringent prudential regulations has led banks into a new phase of mergers and acquisitions.

IV. KEY WORDS.

Spanish banking system, restructuring, crisis, regulatory measures, European Banking Union.

V. ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.	5
1.1. Contexto histórico.	5
1.1.1. <i>Las Cajas de ahorro: origen y naturaleza jurídica.</i>	5
1.1.2. <i>Las primeras entidades bancarias privadas.</i>	8
1.2. Apertura a la Comunidad Económica Europea.	10
2. REGULACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL:	12
2.1. Medidas regulatorias tras la crisis financiera de 2008.	12
2.2. Armonización europea: hacia la Unión Bancaria.	14
2.3. Régimen bancario y de Cajas de Ahorro vigente.	17
2.3.1. <i>Normativa de reestructuración y resolución de entidades de crédito.</i>	19
2.4. Principales fusiones y desaparición de las Cajas de Ahorro.	22
3. EL PAPEL SUPERVISOR DE LA UNIÓN EUROPEA.	25
4. PRINCIPALES FUSIONES TRAS LA CRISIS DE 2019.	27
5. ANÁLISIS DEL RETO REGULATORIO CON LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES EN EL MERCADO FINANCIERO DIGITAL.	30
6. CONCLUSIONES.	35
7. BIBLIOGRAFÍA.	39

VI. LISTADO DE ABREVIATURAS

Autoridad Bancaria Europea (EBA)	
Autoridades Nacionales Competentes (ANC)	
Banco Central Europeo (BCE)	
Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (CNMC)	
Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)	
Directiva de Requerimientos de Capital (CRD)	
Establecimientos Financieros de Crédito (EFC)	
Emergency Liquidity Assistance (ELA)	
Fondo para la Adquisición Activos Financieros (FAAF)	
Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF)	
Fondo de Garantía de Depósitos (FGD)	
Fondo de Garantía de Depósitos común (SEGD)	
Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)	
Fondo Único de Resolución (FUR)	
Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB).	
Junta Única de Resolución (JUR)	
Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)	
Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)	
Minimum Required Eligible Liabilities (MREL)	
Mecanismo Único de Resolución (MUR)	
Regulación de Requerimientos de Capital (CRR)	
Regulatory Technical Standards (RTS)	
Servicio Ejecutivo Comisión de Prevención Blanqueo de Capitales (SEPBLAC)	
Sistema Institucional de Protección (SIP)	
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	
Unión Europea (UE)	

VII. LISTADO DE FIGURAS

<i>Figura 1. Sistema bancario español 1988</i>	6
<i>Figura 2. Tabla resumen Acuerdos de Basilea y Unión Europea.</i>	14
<i>Figura 3. Índice Penetración Bancaria Europa 2008.</i>	23

1. INTRODUCCIÓN.

El sistema de regulación bancaria en España se ha confeccionado a la par que el crecimiento económico y la historia de nuestro país. Desde su origen como entidades que fomentaban el ahorro en pequeñas localidades, hasta su apertura a la Unión Bancaria Europea con sus normas de supervisión, la estructura de los bancos se ha ido transformando. La crisis financiera de 2008 fue un punto de inflexión, las Cajas de Ahorro estuvieron al borde de la desaparición y muchos bancos reunieron fuerzas fusionándose con sus competidores. Se enmarcaron desde Europa exigentes estándares de transparencia y prudencia que regirían desde entonces todas sus operaciones. Pero tan sólo una década después, la crisis sanitaria en 2019 desencadenó una nueva oleada de fusiones y adquisiciones, políticas monetarias de los bancos centrales nunca vistas y un crecimiento tecnológico exponencial que abría paso a la regulación de nuevas alternativas como las criptomonedas.

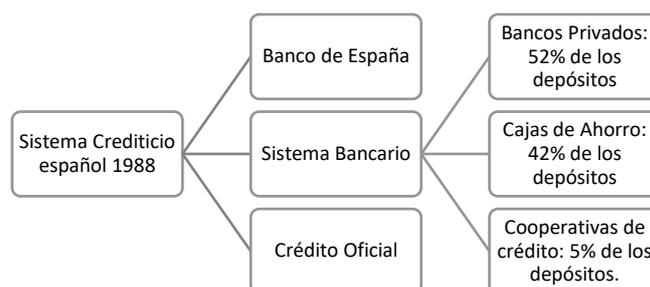
La metodología del trabajo será realizar, en primer lugar, una exposición de los cambios ocurridos en el sistema bancario español antes de 2008. Para después, poder realizar un análisis crítico y comparado de las medidas adoptadas tras las dos grandes crisis económicas, 2008 y 2019 en España, para así comprender sus efectos sobre la concentración bancaria, y los retos y oportunidades que se presentan en el régimen bancario en el futuro de las grandes tecnologías.

1.1. Contexto histórico.

1.1.1. Las Cajas de ahorro: origen y naturaleza jurídica.

El **sistema bancario español** a finales del siglo XX estaba compuesto por los Bancos privados, las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de crédito. Las Cajas de Ahorro fueron entidades financieras protagonistas durante los primeros años de expansión económica de este siglo, y junto a los bancos privados sufrieron grandes cambios regulatorios para adaptarse a las crisis financieras.

Figura 1. Sistema bancario español 1988



Fuente: Cuervo, A., Parejo, J. A. y Rodríguez, L., *Manual de sistema financiero*, Ariel, Madrid, 1988.¹

Su **origen** se remonta al siglo XVIII con la aparición de los Montes de Piedad en España, modelo de origen italiano (*Casse di risparmio*), que fueron instituciones crediticias sin ánimo de lucro con finalidad benéfica. Recibían sus fondos de donaciones, pero principalmente del uso de depósitos, y aseguraban sus préstamos gratuitos mediante una garantías reales de prenda.

Con el progreso económico durante la Ilustración, las Cajas de Ahorro se crearon unidas a los Montes de Piedad para fomentar el ahorro entre los prestamistas. Por Real Orden en 1835² se reconoció la figura legal y sus objetivos, pero fue en 1853 cuando se articula por primera vez el régimen de las Cajas, que se convirtieron en el medio de inversión de los Montes de Piedad. En 1868 existían 18 Cajas de Ahorro y 16 Montes de Piedad³, pero a principios del siglo XX ya serían un total de 65 Cajas de Ahorro.

Con el **Real Decreto de 1853**, de Establecimiento de Cajas de Ahorros en las capitales de provincia con sucursales en los Pueblos,⁴ se estableció su funcionamiento y la composición de su Junta de Gobierno dirigida por el gobernador de cada provincia junto con vocales nombrados por el Gobierno (gran **intervencionismo** del Estado), uno de los cuales debía ser párroco de la localidad. Recibieron el carácter de “*establecimientos*

¹ Cuervo, A., Parejo, J. A. y Rodríguez, L., *Manual de sistema financiero*, Segunda edición revisada, Ariel Economía, Madrid, 1988, p. 144.

² Remartínez, A. E., “Una valoración jurídico-empresarial de las fusiones frías y la bancarización de las cajas de ahorro españolas ante la triple-c. El caso Ibercaja”, Diss. Universidad Antonio de Nebrija, 2013 (disponible en <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=y9fk62507Ts%3D>; última consulta 07/10/2021).

³ Martínez Soto, A. P., “Los montes de piedad y las cajas de ahorros españolas en el siglo XIX (1835-1875)”, XIV International Economic History Congress, Helsinki, Universidad de Murcia, 2006 (disponible en https://nanopdf.com/download/los-montes-de-piedad-y-las-cajas-de-ahorros-de-ahorros-espaolas_pdf; última consulta 11/10/2021).

⁴ International, “RD de 29 de Junio de 1853 de Establecimiento de Cajas de Ahorros” Legislación Española, Noticias Jurídicas, 2017 (disponible en <https://legislacionspanola.leyderecho.org/rd-de-29-de-junio-de-1853-de-establecimiento-de-cajas-de-ahorros/>; última consulta 11/10/2021).

municipales de beneficencia” y en su artículo 12 ya se establecía la posibilidad de que financiasen a los Montes de Piedad a cambio de un interés. No obstante, los fondos de capital sobrantes se destinarían a la Caja de Depósitos del Ministerio de Hacienda para el repago de la deuda estatal. Esta medida provocó gran inseguridad entre la clientela y acabó con la suspensión de la norma. Posteriormente se dictaron leyes que liberalizarían los tipos de interés y permitirían desvincular las Cajas de Ahorro de los Montes de Piedad (1856 y 1880), aunque estas seguirían necesitando una autorización administrativa previa a su creación.

Por ejemplo, en 1904 se creó la Caja de Pensiones para la Vejez que, tras años de expansión tanto en sus objetivos como en su área geográfica, acabaría conformando el grupo La Caixa en 1984. Su estrategia consistió en aunar en un único grupo el conjunto de soluciones financieras que proporcionaban a sus clientes (sector inmobiliario, infraestructuras y servicios financieros) esquivando la restrictiva regulación de la actividad de las Cajas de Ahorros que no permitía tal diversificación.⁵

La regulación de los años siguientes las reconoció como instituciones financieras semejantes a los bancos, flexibilizó el ámbito de sus operaciones e instauró la democratización de sus órganos directivos. Esta **flexibilización y liberalización** de su actividad les permitió competir con los bancos y la libre competencia trajo consigo una mayor eficiencia de mercado. No obstante, redujo la rentabilidad que aseguraba la estricta regulación de la década anterior con tipos de interés fijos y restricciones a la expansión geográfica.⁶

Su **naturaleza jurídica** es discutida por la jurisprudencia y los autores⁷, la sentencia del Tribunal Constitucional de 1984 (FJ 4) define: “1) *Las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones locales no tienen la naturaleza de entes públicos, sino de entes de carácter social en los términos vistos. 2) Las decisiones del Consejo de Administración en materia de elecciones no se adoptan por delegación del Estado*”.⁸ No obstante, D.

⁵ CaixaBank, S. A., “*Historia del Grupo-CaixaBank*”, 2018 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/comunicacion/Estaticos/pdf/Historia_ES_2018_01.pdf ; última consulta 16/02/2022).

⁶ “Deregulation, market power and risk behavior in Spanish banks”, ScienceDirect, 2003, (disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292102002301> ; última consulta 07/01/2022).

⁷ Remartínez, A. E., op. cit., p. 47.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/1984, de 9 de marzo [versión electrónica-Sistema HJ Tribunal Constitucional de España, disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/271>]. Fecha última consulta 07/01/2022.

Luis Díez-Picazo ⁹en su voto particular en la sentencia de 1988 difiere del alto Tribunal señalando que la fundación de las Cajas de Ahorro había sido tanto privada como pública en otras muchas ocasiones. Y así, defendía el autor, que la regulación (por la ley 31/1985) de sus estructuras de gobierno y gestión, que otorgaba posiciones dominantes a la Administración Pública, limitaba la libertad de empresa de aquellas Cajas con origen fundacional. No fue hasta el Estatuto de 1933 que recogía ambas posibilidades “*de patronato oficial o privado*” de las Cajas de Ahorro.

En definitiva, las Cajas de Ahorro estuvieron marcadas en su origen por un fuerte intervencionismo estatal, desde su autorización para operar hasta el nombramiento de sus vocales por el gobierno. Esta rigidez les permitía en cambio tener una gran seguridad en los márgenes que cobraban por los tipos de interés marcados por el Estado y su fin social beneficiaba a las pequeñas localidades.

1.1.2. Las primeras entidades bancarias privadas.

Su **origen** es el Banco de San Carlos en el siglo XVIII que años después conformaría el Banco de San Fernando que actuaba principalmente como prestamista del Estado. Con posterioridad se crearon otros dos bancos emisores de billetes, el Banco de Isabel II y el de Barcelona. En el año 1865 había en España un total 36 sociedades bancarias. Pero no fue hasta el año 1874 cuando se prohibió la multiplicidad de emisores y otorgó su monopolio al antiguo Banco de San Fernando que recibiría el nombre de **Banco de España**. Algunos de los bancos que hasta entonces habían sido emisores fueron absorbidos, quedando operativos únicamente 5 bancos, entre ellos los de Barcelona, Santander y Bilbao.

En las dos décadas posteriores marcadas por el crecimiento económico se crearon medio centenar de nuevas entidades de mayor tamaño. Los más importantes fueron el Hispano Americano, el Banco de Vizcaya y el Banco Español de Crédito, el Banco Urquijo y el Central.

⁹ Díez-Picazo, L., “Sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro”, Repositorio Universidad Autónoma de Madrid, 2003 (disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/3077/14267_8RJ198.pdf?sequence=1; última consulta 11/01/2021).

Como consecuencia de la crisis bancaria propiciada tras la guerra mundial se redactó la **Ley Cambó de 1921** para la Ordenación Bancaria, que regulaba las funciones de las entidades bancarias y su supervisión. En 1929 los 5 bancos citados concentraban un 70% de los depósitos en España. A su vez, las Cajas de Ahorro se expandían con gran rapidez. No obstante, los años 30 estuvieron marcados por la incertidumbre y la falta de liquidez de los bancos para devolver todos los depósitos a la vez, de manera que aquellos bancos con menor apoyo de las ayudas del Banco de España tuvieron que cerrar.¹⁰

Con la **Ley de Ordenación Bancaria de 1946**, los bancos se constituyeron como Sociedades Anónimas con carácter privado y se puntualizó su ánimo de lucro y actividad principalmente crediticia. El margen de libertad operativa de los bancos en aquel momento era pequeño por la gran intervención estatal en la fijación de tipos de interés y la expansión de sucursales. Se produjo entonces, un **periodo de grandes fusiones bancarias** en total 61 entidades fueron adquiridas por los mayores competidores. Con anterioridad a 1974, existía una clasificación entre bancos industriales y comerciales que contaban con obligaciones distintas, pero dichas diferencias fueron desapareciendo a medida que se fue facilitando la apertura a la competencia. Se flexibilizó el régimen de apertura de sucursales y se permitió a los bancos ofrecer mayor variedad de productos financieros, provocando un enorme crecimiento del sector que aún no contaba con mecanismos de supervisión avanzados.¹¹

En aquel momento, existían **dos órganos** de gran importancia: el Consejo Superior Bancario (creado por la Ley Cambó en 1921) y el Fondo de Garantía de Depósitos (creado en 1977).¹²El primero, fue el órgano encargado de recopilar los resultados contables de las entidades, de establecer el capital mínimo de constitución, de recibir consulta previa a la creación de un banco o su fusión y crear informes estadísticos. El segundo, sirvió como mecanismo de garantía para los depositantes en respuesta a la falta de control vivida durante la crisis bancaria de los años 70, los bancos debían depositar entonces 500.000 pesetas por cada cliente.

¹⁰ "La banca en España, 1782-2018", Historia Bancaria, 2019 (disponible en <https://hbancaria.org/es/espana-00/>; última visualización 11/01/2021).

¹¹ Casas, I. F., "La evolución del sistema bancario español desde la perspectiva de los Fondos de Garantía de Depósitos", p. 107-126, 2005 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/05/Fich/05_Evolucion_FGD.pdf; última visualización 17/01/2021).

¹² Cuervo, A., Parejo, J. A. y Rodríguez, L., op. cit., p. 174.

En conclusión, el inicio del siglo XX estuvo marcado por la asunción del monopolio de emisión de billetes del Banco de España y un crecimiento económico que produjo la expansión de las sociedades bancarias pese al gran intervencionismo estatal. Hasta que en 1930 la crisis provocó una oleada de concentraciones bancarias y en respuesta se emitieron las dos primeras leyes para la ordenación bancaria para fomentar una mayor supervisión.

1.2. Apertura a la Comunidad Económica Europea.

Desde 1986, con la **adhesión** a la Comunidad Económica Europea, España ha sido partícipe de la progresiva Unión Económica y Monetaria (moneda común, libre circulación de capitales y política monetaria unificada a través de los bancos centrales). Con la firma del Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea), que se inspiró en el “informe Delors”, se establecieron por fases los objetivos que debían conseguirse. La incorporación de España a la Unión Económica Monetaria y el crecimiento económico continuo de los años anteriores trajo consigo una bajada de tipos de interés, y el número de créditos concedidos por las entidades bancarias creció exponencialmente. En este momento se produjeron grandes **fusiones**:

- En 1989 el Banco de Vizcaya y Banco de Bilbao, que a su vez adquirirían Argentaria (resultado de la fusión de los bancos de titularidad pública) creado el BBVA en 1999.
- En 1991 se creó el Banco Central Hispano por la fusión entre ambos, que sería absorbido por el Banco Santander (que con anterioridad había absorbido Banesto) en 2013¹³.

La normativa internacional marcó el **avance regulatorio** durante este periodo para fijar estándares de supervisión comunes a los Estados: ratio de solvencia, requisitos de contabilidad, régimen sancionador y cooperación entre los Estados. La finalidad de la normativa empieza entonces a ser preventiva, **prudencial** y no tanto limitativa de la estructura o esquema operacional de las entidades como había ocurrido hasta entonces en España¹⁴.

¹³ “La banca en España, 1782-2018” op. cit.

¹⁴ Gutierrez, C. y Fernández, J. M., “Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea-2: origen, características y posibles efectos”, Pecunia revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, 2006 (disponible en <http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/Pecunia/article/view/734>; última visualización 12/01/2022).

Comenzó con los **Acuerdos de Basilea** por los gobernadores de los Bancos Centrales de los principales países (G10), dentro de la organización del Banco Internacional de Pagos. Como reacción a la quiebra de grandes bancos (Bankhaus Herstatt), ¹⁵el primero de ellos en 1988 fijó una ratio de capital sobre activos del 8% para asegurar estabilidad financiera de los bancos, se trataba de recomendaciones no vinculantes para los Estados. Se incorpora en una reforma posterior la inclusión del riesgo de mercado en el cálculo de la ratio de capital, y en 2004 se acuerda Basilea II incluyendo la supervisión y difusión de información como pilares fundamentales. La Unión Europea incorporó, en utilización del principio de subsidiariedad, la mayoría de las recomendaciones a sucesivas Directivas obligando a su posterior transposición por los Estados Miembros.¹⁶

Los mecanismos de control desarrollados por la normativa europea y estatal, que analizaremos en el siguiente epígrafe (requerimientos de capital, solvencia o liquidez) trataban de prevenir posibles riesgos en la supervivencia de los bancos. No obstante, igual de importante era la previsión de un plan de ayuda financiera cuando las entidades no consiguiesen sus objetivos y hubiese que entrar a valorar la seguridad de los mercados financieros si se procediese a su disolución.

Parte de la normativa previa a la crisis de 2008 sigue estando vigente y es de aplicación complementaria, en particular la **Ley 6/2005, de Saneamiento y Liquidación de las Entidades de Crédito** (trasposición española de la Directiva aprobada cuatro años antes en Europa). Preveía un procedimiento único de liquidación de las entidades bancarias en el Estado Miembro de procedencia para todos los acreedores. De manera que España reconocía la eficacia del concurso administrativo seguido en países extranjeros que involucrasen sucursales españolas y ellos reconocían los nuestros de forma recíproca. La principal ventaja de este régimen era que aseguraba un tratamiento homogéneo para todos los conflictos de acreedores que pudiesen surgir en los Estados Miembros.

En aquel momento el único mecanismo posible para poder plantear el rescate de entidades de gran dimensión era esperar la aprobación de la Comisión Europea para la recepción de **Ayudas del Estado** “*destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la*

¹⁵ McNamara, C. M., Piontek, T., y Metrick A., "Basel III A: Regulatory History", The Journal of Financial Crises, 2019 (disponible en <https://elischolar.library.yale.edu/journal-of-financial-crisis/vol1/iss4/3>; última visualización 12/01/2022).

¹⁶ Directiva 2006/49/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de junio, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (refundición) (DOUE 30 de junio de 2006).

economía de un Estado miembro".¹⁷La Comisión entraría a valorar exigentes criterios que aseguren la libre competencia en el mercado interior, un ejemplo de ello fueron las Seis Comunicaciones posteriores a la crisis que detallaban la interpretación restrictiva con la que debía valorarse esta excepción (haremos mención de ellas más adelante). Las ayudas, dice el TFUE, pueden ser de cualquier forma (de la Administración, del MEDE, de un fondo de garantía de depósitos) pero atendiendo a su finalidad se clasifican en cuatro categorías: recapitalización y reestructuración que suelen ir de la mano, de prevención de perjuicio para la competencia, y de participación de acreedores.¹⁸Especial curiosidad merecen los planes de emergencia (*Emergency Liquidity Assistance*, ELAs) que no se consideran ayudas estatales cuando se conceden a entidades solventes que sufren un problema de liquidez puntual. En este último caso, es el Banco Central del Estado Miembro quien proporciona el crédito necesario y el BCE lleva un control casi inmediato de su concesión y seguimiento.

La gran diferencia del complejo paquete de medidas que empieza a instaurarse desde Europa, es que se trata por primera vez de medidas preventivas, de comportamiento prudencial de las entidades bancarias. Se produce una apertura al mercado europeo y a su vez se empiezan a regular mecanismos de supervisión.

2. REGULACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL:

2.1. Medidas regulatorias tras la crisis financiera de 2008.

La **crisis financiera de 2008** puso en tela de juicio la eficacia de las medidas supervisoras reguladas hasta el momento. La burbuja inmobiliaria estadounidense puso en evidencia la falta de control sobre los productos de ingeniería financiera que ofrecían los bancos a los particulares. Además, del escándalo de la falta de seriedad en las agencias de valoración de activos que habían infravalorado sistemáticamente el riesgo de las cédulas hipotecarias. La Reserva Federal y el Tesoro estadounidense no dudaron en inyectar liquidez para ayudar a los bancos a través de mecanismos de emergencia de compra de activos e impusieron reformas como la ley Dodd-Frank que establecían

¹⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea C 83, de 30 de marzo, versión consolidada 2012 (DOUE 30 de marzo 2010).

¹⁸ Polo, M. J. D., Aleixandre, J. A., & Martos, R. V., *Manual de regulación bancaria en España*, Segunda edición, Funcas, 2020, Capítulo IV, pp. 521-526.

mecanismos de control para los activos financieros¹⁹. La crisis financiera no tardó en llegar a Europa, donde el **BCE** hizo uso de los instrumentos de política monetaria bajando los tipos de interés y comprando deuda con instrumentos creados ad hoc. En España, el aumento de la morosidad de los créditos concedidos en los últimos años a tipos de interés bajos, y la inflación en el mercado inmobiliario provocaron la falta de liquidez de los bancos.

El Gobierno decidió seguir una política de austeridad para intentar reducir el nivel de endeudamiento a través del ahorro en gasto público y la recaudación de impuestos.

Además de la trasposición de las medidas europeas, se llevaron a cabo **esfuerzos normativos nacionales** para conseguir reforzar la liquidez y solvencia de las entidades, la consolidación de sus estructuras e impulsar el sistema de Cajas de Ahorro.

La primera gran modificación normativa se produjo tras la aplicación del Acuerdo de Basilea II con la Circular 3/2008 del Banco de España, introduciendo la obligación de los bancos de realizar un análisis pormenorizado de los riesgos asociados a cada elemento del patrimonio neto para el cálculo de la ratio de solvencia.

Además, se pusieron en marcha **mecanismos de apoyo financiero**, se creó en primer lugar, el Fondo para la Adquisición Activos Financieros (FAAF) y se reformaron los Fondos de Garantía de Depósitos (FGD) mediante la creación del Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). El FROB se creó con el objetivo de apoyar los procesos de fusión y planes de reestructuración de las entidades de crédito, en concreto, las entidades debían presentar un plan de recuperación viable para obtener la financiación. En ocasiones, cuando se producía un incumplimiento reiterado de dichos planes, el FROB actuaba como administrador provisional hasta lograr la fusión de las entidades y mientras tanto elaboraba periódicamente un informe de resultados que debía presentar al Ministerio de Economía para su supervisión²⁰.

¹⁹ Randall D. G. y Davis Polk & Wardwell LLP, “*The Financial Panic of 2008 and Financial Regulatory Reform*, The Harvard Law School Forum on Corporate Governance”, 2010 (disponible en <https://corpgov.law.harvard.edu/2010/11/20/the-financial-panic-of-2008-and-financial-regulatory-reform/>; última visualización 05/02/2022).

²⁰ Banco de España, “Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008–2014”, 2017 (disponible en <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/publicaciones-varias/publicaciones-de-coleccion/informe-sobre-la-crisis-financiera-y-bancaria-en-espana-2008-2014/>; última visualización 05/02/2022).

Además, el Real Decreto 1642/2008 aumentó el **coeficiente de reservas** que debían garantizar los bancos a 100,000 euros por depositante, adelantándose a su posterior regulación europea. Pretendía garantizar una mayor confianza de los depositantes y evitar la falta de bloqueo en el otorgamiento de créditos a los particulares.

Por último, **se impulsó la concentración bancaria** para equilibrar la excesiva expansión de sucursales durante los años anteriores, el artículo 25 de la Ley para la Recuperación Económica de 2010, introdujo la posibilidad crear “*Sistemas Institucionales de Protección*” de tal manera que varias Cajas de Ahorro pudiesen integrarse en una sociedad vehículo y así evitar negociaciones fallidas de fusión por desacuerdos entre sus Juntas de Gobierno.

En definitiva, la crisis financiera mundial resaltó la importancia de controlar el riesgo que las entidades bancarias podían asumir, la profesionalidad de sus órganos de gobierno, la necesaria introducción de mecanismos de supervisión permanentes y el fomento de las concentraciones como forma de consolidación del mercado.

2.2. Armonización europea: hacia la Unión Bancaria.

Como señalábamos en el título anterior, los Acuerdos de Basilea marcaron una guía de actuación homogénea hacia la **Unión Bancaria**, hacía una codificación única, que fue en su mayoría incorporada al Derecho de la UE mediante Directivas y Reglamentos. Se utilizaron estos dos instrumentos para tratar de avanzar hacia una regulación única por medio de la aplicación directa del Reglamento (Regulación de Requerimientos de Capital, **CRR**), y las Directivas de Requerimientos de Capital (**CRD**) para aquellas cuestiones que debieran respetar el resto de legislación nacional de los Estados, por ejemplo, modificaciones que afectasen a la Ley de Sociedades de Capital para la creación de entidades bancarias.

En la siguiente Tabla podemos ver las sucesivas reformas aprobadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y su incorporación en el Derecho de la UE.

Figura 2. Tabla resumen Acuerdos de Basilea y Unión Europea.

Comité Supervisión Bancaria de Basilea: foro cooperación internacional.	Materia regulada	Unión Europea
1988 Basilea I	Ratio de capital 8%	

1996 Revisión	Incluir riesgo de mercado	
2004 Basilea II	Incluye riesgo operacional (calidad prestatarios) y mayor supervisión.	2006 : CRD 1 2009: CRD 2 2010: CRD 3
2010 Basilea III	Capital computable, apalancamiento y liquidez.	2013: CRR 1 y CRD 4
2013: Revisión	Ratio de financiación estable	2019: CRR 2 y CRD 5

Fuente: elaboración propia a partir del Manual de Regulación Bancaria en España²¹

Como respuesta a la crisis financiera mundial, en 2010 el objetivo principal del Acuerdo de **Basilea III** fue aumentar la resiliencia de los bancos a las crisis financieras y prever medidas eficaces para mitigar el riesgo sistémico. Se incrementa la cantidad de capital exigida a las entidades (la ratio de capital, de fondos propios) y su calidad, es decir, el nivel de Equity (*Tier I*) pasa de un 4% a 6% y más de la mitad debe provenir de reservas por beneficios no distribuidos o de acciones ordinarias. Además, se dota de mayor sensibilidad a los modelos de cálculo del riesgo que debe cubrir el capital de las entidades y se reduce la posibilidad de encadenar deudas protegiendo así la ratio de apalancamiento. Adicionalmente, se obliga a los bancos a contar con la liquidez suficiente como para cubrir 30 días operativos y se insta a los bancos a construir un colchón financiero durante los años de crecimiento para poder utilizarlo en momentos de crisis.²²

En España en cumplimiento de la **trasposición** de la Directiva de 2013, se aprueba la Ley 10/2014 de Ordenación, Supervisión y Solvencia de entidades de crédito, el Real Decreto que la desarrolla y la Circular 2/2016 del Banco de España. Además, están vigentes el CRR de 2013 revisado por normas posteriores, dos Reglamentos Delegados de 2015 de la Comisión, el CRR de 2016, la Orientación del BCE de 2017 y la Circular 2/2014 del Parlamento Europeo y el Consejo.

Ante la falta de diligencia en el uso de instrumentos financieros novedosos antes de la crisis, hubo una preocupación por regular la protección de la clientela frente a los excesos o falta de profesionalidad de los administradores bancarios. En concreto se desarrollan

²¹ Polo, M. J. D., Aleixandre, J. A., & Martos, R. V., op. cit., p. 198.

²² Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y Banco de Pagos Internacionales, “Finalización de Basilea III. En pocas palabras”, 2017 (disponible en https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief_es.pdf; última visualización 17/01/2022).

dos cuerpos normativos, las **normas de disciplina** y las de **protección al consumidor**. Su supervisión se realiza por el Banco de España, no obstante, la CNMV y la Dirección General de Seguros supervisan adicionalmente los servicios de inversión y seguros.

Por ejemplo, en servicios de crédito existe la obligación de dar información clara no engañosa al cliente y también se prevé un deber de diligencia en la ejecución de las operaciones. Otras medidas como el “préstamo responsable” (Orden EHA/2899/2011) mediante el cual deberán analizar la capacidad del cliente para hacer frente a los pagos y se les asesorará de forma imparcial, o el Código de Buenas Prácticas (Real Decreto Ley 6/2012) para proteger al deudor hipotecario. Además, desde la Directiva MIFID-II para incrementar la transparencia en la venta de instrumentos financieros, la CNMV ha enviado 130 requerimientos para requerir el cumplimiento por los bancos del deber de transcribir las negociaciones que se lleven a cabo con el cliente por completo²³.

Se regula cuidadosamente la actuación de los mecanismos extrajudiciales para resolver conflictos, regulados por la Orden ECO/734/2004, es decir de las obligaciones de los servicios de atención al cliente y reclamaciones que deben tener las entidades bancarias. Además, se incorpora el sistema de reclamaciones al Banco de España como mecanismo secundario si la entidad bancaria no ha sabido responder en el plazo de dos meses, lo que no impide al cliente acudir a la vía judicial ya que la solución no será vinculante para la entidad bancaria. La Ley 7/2017 ya preveía la necesidad de crear una autoridad independiente de resolución de conflictos de consumo en el sector financiero pero esta idea aún no ha sido desarrollada.

El **régimen sancionador** está vinculado a aquellas autoridades con potestad de supervisión y resolución (es decir, al Banco de España, BCE, el FROB y la Junta Única de Resolución) que en el ejercicio de sus funciones evaluarán el comportamiento de las entidades bancarias. Está desarrollado en varias normas: la Ley 11/2015 prevé el incumplimiento en obligaciones de supervisión y resolución, y la Ley 10/2014 como hemos adelantado sobre normas de conducta. El BCE impondrá sanciones que deberán ser “*efectivas, proporcionadas y disuasorias*” en caso de infracciones de Derecho europeo que sea directamente aplicable en nuestro país. En el caso de incumplirse una directiva el BCE podría exigir la actuación de las autoridades nacionales. El Banco de España seguirá

²³ González, J. C. y Monteiro, T., “Regulación & Tecnología: la innovación en el sector Bancario”, El Derecho, 2018 (disponible en <https://elderecho.com/regulacion-tecnologia-la-innovacion-en-el-sector-bancario>; última visualización 17/01/2022).

el procedimiento administrativo común y podrá determinar medidas cautelares como la suspensión de cargos directivos del banco, sus decisiones podrán impugnarse ante el Ministerio de Economía y desde el año 2018 se incorporó la figura del *whistleblower* de manera que pueda informarse de forma confidencial el conocimiento de las infracciones. Ejemplos de infracciones muy graves que prescriben a los cinco años de cometerse son: alcanzar un nivel de recursos propios por debajo del mínimo para operar como entidad bancaria, o inferiores a los requerimientos de capital durante seis meses, negarse a la supervisión del Banco de España o faltar gravemente al deber de veracidad informativa.

Otro instrumento de actuación del Banco de España es la intervención o sustitución provisional de los administradores de una entidad bancaria que se encuentre en una situación de especial gravedad o dentro de un procedimiento sancionador.

En mi opinión, es necesario un esfuerzo normativo por homogeneizar las distintas fases de cumplimiento de las Directivas en las que se encuentran los Estados e intentar simplificar la gran tecnificación de las obligaciones a las que se ven sometidas las entidades bancarias para conseguir un cumplimiento homogéneo.

2.3. Régimen bancario y de Cajas de Ahorro vigente.

Tras la firma en **2012 del Memorando de Entendimiento** con Bruselas, España se comprometió a seguir unos pasos determinados en la **reestructuración** de sistema financiero. Para la percepción de los fondos de ayuda europeos (del FEEF) se establecieron unos calendarios y requisitos de viabilidad de las entidades bancarias que fueran a recibirlos. Además, este esfuerzo de estabilización se acompañaría de cambios regulatorios en el régimen bancario y de las Cajas de Ahorro²⁴.

Por una parte, la Ley 26/2013 introdujo importantes cambios en el **régimen de Cajas de Ahorro**. En primer lugar, prevé la obligación de que las Cajas de Ahorro de gran tamaño (activos superiores a diez millones o cuota de depósitos locales de más del 35%) transmitan su actividad financiera a un banco y se conviertan en fundaciones bancarias accionistas de los grandes bancos. Un ejemplo, es la Fundación Bancaria la Caixa cuya misión única es la obra social y que ha acordado un protocolo de gestión de su

²⁴ BOE-A-2012-14946, 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 julio 2012).

participación indirecta en el 40% de Caixabank a través de Critería, S.A.U. para tratar de evitar conflictos de interés²⁵.

Además, se introdujeron cambios en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros para asegurar la profesionalización de los consejeros. La Administración Pública nombra a un cuarto de los consejeros, y el resto serán los fundadores y una mayoría de depositantes independientes. Además, sigue siendo de aplicación el Real Decreto 1838/1975. Tienen limitado su tamaño en tres sentidos: geográfico, en una sola Comunidad Autónoma, valor de sus activos inferior a 10 mil millones y menos del 35% de los depósitos de su localidad.

Por otra parte, **los bancos** fueron regulados como sociedades anónimas por la Ley 10/2014, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de entidades de crédito, el Real Decreto 84/2015 y la Circular 2/2016.

Para entender las características que se exigen a las entidades de crédito en España es interesante estudiar su **régimen de autorización** para operar como tales, que se reserva a aquellas que cumplan exigentes requisitos de capital mínimo (18 millones para los bancos y Cajas de Ahorro), idoneidad de sus consejeros y accionistas, y la exigencia de mecanismos internos de control. La solicitud se hace ante el Banco de España que actúa como Autoridad Nacional Competente (ANC) cooperando con el BCE que es quién finalmente decidirá la aprobación en el plazo de seis meses. Se comunicará la solicitud al Ministerio de Asuntos Económicos y en su caso se pedirá informe a la CNMV. El Banco de España elaborará un proyecto motivando el cumplimiento de los requisitos de la ley nacional y lo enviará al BCE.

El **régimen de idoneidad** al que están sometidos administradores y accionistas está recogido en los artículos 24 y 25 de la Ley 10/2014, y para su interpretación se redactaron las directrices del EBA 2017/12. En resumen, se trata de asegurar la honorabilidad, “*amplia gama de experiencias*”²⁶ y capacidad de buen gobierno de los gestores de estas entidades. Además, se establece un régimen de incompatibilidades con ciertas

²⁵ Caixabank, S.A., “*Protocolo de gestión de la participación financiera de la Fundación Bancaria Caixa d’Estalvis i Pensions de Barcelona, “la Caixa” en CaixaBank, S.A.*”, 2017 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Estaticos/PDFs/Protocolo_participacion_financiera_CABK_2017.pdf; última visualización 19/02/2022).

²⁶ Directiva 2019/878/EU, Capital requirements directive (CRD V) concerning credit institutions (Comisión Europea 20 de mayo 2019).

especificidades para las Cajas de Ahorro, como la imposibilidad de ocupar cargos políticos o altos cargos en la Administración.

Adicionalmente, la ley recoge un **régimen específico de modificaciones estructurales** en las que intervenga un banco. En concreto, la DA12ª indica la necesidad de recabar informes de determinadas autoridades (Banco de España, Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales, CNMV y Dirección General de Seguros) antes de solicitar la autorización del Ministro de Economía, entregando la solicitud en la Secretaría General del Tesoro.²⁷ La solicitud deberá ir acompañada del proyecto de fusión, el acuerdo del consejo de administración, informe motivado de los administradores, informe de experto independiente cuando proceda (según la Ley de Sociedades de Capital), estatutos vigentes y balance de fusión.²⁸

Además, el Reglamento del BCE /2003/2009 recoge la obligación de las entidades de crédito de guardar un porcentaje mínimo de caja en sus reservas con el objetivo de asegurar un mínimo de liquidez y controlar la política monetaria europea.

2.3.1. Normativa de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Tras la crisis financiera, se cambió radicalmente el sistema de resolución de entidades de crédito previsto hasta el momento para dotar de mayor agilidad de actuación y coordinación europea, salvaguardando el interés general por encima de los acreedores o inversores particulares que reclamasen su liquidación.

Las **fuentes normativas** aplicables en España son: el Reglamento del Mecanismo único de Resolución (MUR), el Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR), la Directiva BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), su transposición mediante la Ley 11/2015, y su desarrollo mediante Real Decreto. No obstante, está en fase de transposición una segunda Directiva.

Se distinguen **tres fases** en las que se puede encontrar una entidad bancaria, fase preventiva, fase de actuación temprana y fase de resolución.

En la **fase preventiva**, la autoridad supervisora analizará el plan de recuperación elaborado por el banco y la autoridad resolutoria empezará a planificar su estrategia en

²⁷ Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (BOE 26 junio de 2014).

²⁸ Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (BOE 13 febrero de 2015).

caso de resolución. Una guía de la evolución de esos planes es publicada cada año por el BCE, el estudio del año 2020 estimaba que la capacidad de recuperación de los bancos podría caer un 60% con la crisis financiera.²⁹ De gran importancia práctica son las normas técnicas de regulación (*Regulatory Technical Standards*, RTS) de carácter vinculante que detallan el contenido mínimo de los planes: medidas preparatorias, responsables de su implementación, análisis de escenarios y plan de comunicación. Contemplan indicadores para las medidas sugeridas para cada escenario posible y constituirán una medida de gobernanza en la entidad. El plan de acción se establecerá sin tener en cuenta posibles ayudas estatales que se reciban en el futuro, pero sí podrán proponerse ayudas financieras intragrupo.

En la **fase de actuación temprana**, el banco se encontrará en una situación de incumplimiento real o potencial de los requisitos prudenciales. La autoridad supervisora tiene dos opciones: imponer medidas supervisoras más estrictas o medidas de actuación temprana, como cesar a los administradores de la entidad o exigir la reestructuración de la deuda. El progreso de la entidad deberá comunicarse a la autoridad supervisora cada tres meses, y se remitirá a las autoridades de resolución que serán informadas desde la declaración de apertura de esta fase.

La Junta Única de Resolución (JUR) o el Banco de España (autoridades de resolución preventiva) elaborarán el plan de resolución con las medidas, obstáculos y supervisión del requerimiento de patrimonio neto y pasivos admisibles para la absorción de pérdidas (*Minimum Required Eligible Liabilities*, MREL). Se prevén dos modelos de resolución, *Single Point of Entry* o *Multiple Point of Entry*, dependiendo de si la entidad matriz absorberá los pasivos de las filiales o si cada una de las entidades llevará a cabo su propia resolución.

Llegada una **situación de total insolvencia** existen dos posibilidades, la liquidación de la entidad mediante procedimiento ordinario y la resolución cuando exista un interés general en tratar de recuperar su viabilidad. Un interés general entendido como mantenimiento de los mercados financieros, seguridad de los depositantes y protección de la prima de riesgo del Estado. Para las entidades de importancia significativa, según la clasificación del BCE, este último determinará en colaboración con la JUR el

²⁹ European Central Bank, “COVID-19 exposes weaknesses in banks’ recovery plans”, 2021 (disponible en <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2021/html/ssm.nl210217.en.html>; última visualización 21/02/2022).

cumplimiento de los requisitos para la resolución: falta de viabilidad, infectividad de medidas previas e interés general por su recuperación. El proyecto de resolución deberá ser aprobado por la Comisión Europea, quién podrá decidir con el Consejo, que la liquidación de la entidad es más apropiada por falta de interés general. El Banco de España y el FROB se encargarán del resto de entidades, previo aviso al Ministerio de Economía y a la EBA.

Normalmente, se procederá a la sustitución de los administradores y se pondrá al cargo a un delegado del FROB. Además, será obligatorio realizar una valoración por experto independiente ex ante y ex post de la aplicación de los **instrumentos de resolución**, elaborar un plan de reorganización de actividades y será posible que la autoridad de resolución suspenda obligaciones de pago contratadas por la entidad.

Se recogen cuatro posibles instrumentos: venta del negocio, banco puente, banco malo y bail-in.

La venta del negocio se puede hacer por transmisión de acciones o por venta de activos, por ejemplo, mediante una segregación, el comprador participará en un proceso competitivo para determinar la mejor oferta y deberá contar con licencia para desarrollar el negocio bancario que adquiere. No será necesaria la aprobación de los accionistas, sólo los requisitos de la Ley 11/2015, es decir la aprobación del FROB o la JUR. Si se trata de una transferencia parcial de activos, la parte restante deberá liquidarse.

La transmisión de deudas o instrumentos de capital a un banco puente es una solución temporal, en principio de dos años, mientras se consiga un acuerdo de venta favorable en el mercado. Algo parecido tuvo éxito en España, las sociedades de gestión de activos o bancos malos, reguladas por la Ley 8/2012³⁰. De esta forma, en 2012 una serie de bancos (los participados mayoritariamente por el FROB o los que determinase el Banco de España) quedaron obligados a entregar los bienes inmuebles que recibían por los impagos de sus deudores a la sociedad Sareb, S. A³¹ quien se encargaría de su venta a cambio de la suscripción de bonos a precio determinado por el Banco de España.

³⁰ Polo, M. J. D., Aleixandre, J. A., & Martos, R. V., op. cit., pp. 519-658.

³¹ Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, Disposición adicional novena, Entidades obligadas a transmitir Activos a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (BOE 15/11/2012).

Y, por último, la posible reconversión de elementos de capital o amortización interna (*Bail-in*) de pasivos admisibles. Cuando se trate de la resolución de un grupo de entidades en diferentes Estados se coordinará la resolución a partir de un colegio de resolución que reúna a todas las autoridades pertinentes.

Es posible que los instrumentos de resolución no sean suficientes para sanear la entidad de crédito y se necesite un préstamo, concesión de garantías o la venta de activos al **FUR** (Fondo Único de Resolución) o recurrir al Fondo de Garantía de Depósito. El **FUR** recibirá aportaciones de los bancos anualmente a través de los Estados Miembros, cada país contará con su compartimento de aportaciones que financiará sus necesidades antes de usar fondos comunes, y también se acordó que el **FUR** pudiese recibir aportaciones del MEDE desde 2024.

En última instancia, como hemos abordado, podría acordarse la apertura del proceso de liquidación, cuyo régimen de prelación de créditos se encuentra regulado en la ley 11/2015, y de manera subordinada se recurrirá a la Ley Concursal.

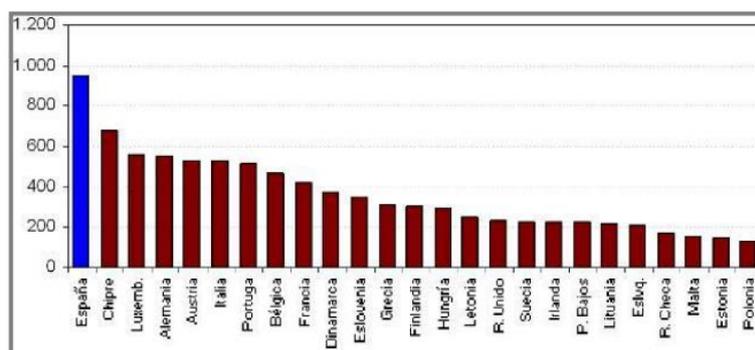
En conclusión, nos encontramos ante una nueva configuración de sistema bancario en el que la dimensión de las Cajas de Ahorro vuelve a limitarse y se promueve su fusión con los bancos. A su vez, los bancos ven reforzados sus requisitos de autorización, el régimen de idoneidad de sus administradores, el control de sus modificaciones estructurales y un nuevo sistema de instrumentos para prevenir su disolución.

2.4. Principales fusiones y desaparición de las Cajas de Ahorro.

La crisis inmobiliaria y financiera provocó la insolvencia de la mayoría de Cajas de Ahorro que tuvieron que fusionarse entre ellas o entrar a formar parte de grandes bancos, de 2009 a 2015 pasaron a existir sólo 2 Cajas de Ahorro del total de 45 que operaban hasta el momento.

En 2008 España era el país europeo con mayor número de sucursales bancarias en su territorio, que como sabemos no es precisamente el más extenso de la UE. Esto nos hace pensar que el nivel de expansión del mercado bancario en nuestro país era ineficiente y con excesivos costes comparado con el resto de los países. En los años previos a la crisis económica hubo un crecimiento especial del número de oficinas de las Cajas de Ahorro.

Figura 3. Índice Penetración Bancaria Europa 2008.



Fuente: Gref. (2011, noviembre).³²

Los **dos mecanismos** que se utilizaron para su reestructuración, como adelantamos en las medidas regulatorias, fueron su integración en el Sistema Institucional de Protección (SIP) y la absorción por bancos privados. La reestructuración se enmarcó en las Comunicaciones Europeas que delimitaban los criterios que debían seguir las Ayudas de Estado en la financiación bancaria de manera que se respetase la libre competencia.

Desde Europa, se fortalecieron los fondos para la estabilidad económica, se creó en 2010 en **MEEF** (Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera) con un importe 500 mil millones para ayudas en situaciones críticas de los Estados como las previstas en el artículo 122 TFUE, para las ayudas financieras acordadas por la Unión. No obstante, fue necesaria la creación de un cuerpo permanente internacional para hacer frente a las crisis económicas sucesivas. En concreto, España utilizó un total de 40 mil millones de euros del **MEDE** para la reestructuración bancaria (rescate de Bankia y Banco de Valencia como veremos).³³

En aquel momento las mayores entidades bancarias en España eran el Santander, BBVA, Sabadell, Banco Popular y Banesto.

A continuación, se detallará el proceso seguido en las principales **fusiones de Cajas de Ahorro**.

³² Gref, "Reestructuración del Mapa Financiero Español", 2011(disponible en https://www.gref.org/nuevo/articulos/art_131211.pdf; última visualización 26/02/2022).

³³ Asensi, A., "Las ayudas estatales al sector financiero y su supervisión en el contexto de la unión bancaria europea", 2015 (disponible en https://www.ugr.es/%7Eredce/REDCE23/articulos/07_ASENSI.htm#dos; última visualización 24/02/2022).

- a) Banco Financiero y de Ahorros, S.A. (BFA, Bankia). Se constituyó un SIP formado por Caja Madrid (52% de interés), Bancaja (37%) y otras con un interés minoritario (Caja de Ávila, Laietana, Segovia y la Rioja). La operación se financió con 4,5 mil millones de euros del FROB. La estructuración del grupo fue estratégica de manera que se aislaron los servicios financieros en una filial y las pérdidas de activos inmobiliarios se quedaron BFA que actuó de banco malo, así podrían sacar Bankia a bolsa y conseguir liquidez. No obstante, dos años después, en 2012 se desvelaron unas pérdidas abrumadoras de 3,3 mil millones de euros y la entidad tuvo que ser rescatada por el FROB, que recibió de Europa, y a cambio pasó ser 100% de propiedad del Estado, Bankia quedó controlada al 61%.
- b) CaixaBank. En 2012 CaixaBank (banco privado) absorbió la totalidad del Grupo Banca Cívica (Caja de Navarra, Canarias, Burgos, Caja Sol y Guadalajara), y en diciembre de ese mismo año adquirió el control total del Banco de Valencia,³⁴ que había tenido que ser intervenido por el Banco de España ese mismo año. En su informe de 2013, el Banco de España clasifica a CaixaBank entre las entidades que no requieren medidas posteriores por pasar la prueba de resistencia de su capital.
- c) Effibank, S.A. En 2011 se sometió al examen de la CNMC el contrato de integración en un SIP formado por CajaSur (66%), Caja Extremadura (20%) y de Badajoz (14%).³⁵ Es interesante el proceso que sigue la Comisión para determinar que en los mercados relevantes en los que operan, banca minorista, representarán menos de un 10% de la cuota española y a su vez concluye que tras la fusión de las Cajas estas seguirán siendo líderes en los territorios donde ya lo eran sin modificar el resto de la competencia. Y por ello, decide autorizar la concentración.³⁶

El Banco de España en su actualización de informes, sobre las ayudas emitidas por el **FROB** para el rescate bancario hasta el año 2018, indica que el importe total de financiación ha sido de 54 mil millones desembolsados a través del FROB y 9 mil

³⁴ Resolución de la CNMC C-0488/12, CaixaBank/Banco de Valencia (CNMC 28 de febrero de 2013).

³⁵ Banco de España, "Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009–2013)", 2014 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notab_e120614.pdf; última consulta 13/01/2022).

³⁶ Informe y propuesta de resolución de la CNMC C/0352/11, Cajastur/Caja Extremadura/Caja Cantabria, de 15 de abril de 2011 [versión electrónica - base de datos CNMC. Ref. C/0352/11]. Fecha de la última consulta: 13/01/2022.

millones a través del **Fondo de Garantía de Depósitos**, de los que sólo se ha recuperado aproximadamente un 7% hoy en día.³⁷

Desde el año 2012 el **Sareb** ha gestionado préstamos otorgados a las entidades bancarias y activos inmobiliarios hundidos por un valor total de 50 mil millones de euros, financió las operaciones gracias a la emisión de deuda avalada por el Estado y desde entonces ha conseguido devolver casi 16 mil millones.³⁸

En definitiva, fue de una década de sucesivas concentraciones bancarias y de marcado intervencionismo estatal a través de las ayudas inyectadas desde los distintos fondos. Supuso la práctica desaparición de las Cajas de Ahorro cuyos balances se vieron especialmente perjudicados tras la crisis inmobiliaria por la imprudente gestión durante los años anteriores.

3. EL PAPEL SUPERVISOR DE LA UNIÓN EUROPEA.

Para conseguir una Unión Bancaria real en la que se logre dar respuesta y prevenir crisis económicas sería preciso contar con una serie de elementos. En primer lugar, avanzar hacia una regulación común europea que permita homogeneizar criterios (*single rule book*), además de crear una estructura de supervisión y actuación conjunta con autoridad de actuación, y por último crear un fondo armonizado de garantía de depósitos.

Para desarrollar la función supervisora, se creó el **Mecanismo Único de Supervisión** (Reglamento 1024/2013) para controlar las actuaciones de los bancos de los países euro. Realiza su función a través de dos autoridades: Banco Central Europeo (BCE), con independencia de su labor macroeconómica, es el encargado de la supervisión directa de entidades bancarias significativas (en general las que superen un determinado nivel de activos, 30 mm de euros), y las Autoridades Nacionales Competentes (ANC), supervisoras de las entidades bancarias menos significativas. Además, cada autoridad se encarga de aprobar nuevas sucursales y vigilar el seguimiento de los requisitos prudenciales en dichas entidades, diariamente mediante *Joint Supervisory Teams* y mediante inspecciones. No obstante, ciertos procedimientos de mayor importancia son

³⁷ Banco de España, “Nota informativa sobre ayudas financieras en el proceso de reestructuración del sistema financiero español (2009–2018)”, 2019 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notab_e201119.pdf; última consulta 14/01/2022).

³⁸ Sareb, “Desinversión y devolución de la deuda: nuestros logros”, 2021 (disponible en <https://www.sareb.es/nuestro-trabajo/logros/>; última visualización 17/02/2022).

responsabilidad exclusiva del BCE, como la autorización o revocación para operar como entidad de crédito o la adquisición de participaciones cualificadas, aunque contará con la previa presentación de proyecto por parte de la ANC.

Adicionalmente, **otras organizaciones europeas** también velan por la supervisión en los mercados de capitales, como pueden ser la Autoridad Bancaria Europea (EBA) encargada de elaborar guías técnicas vinculantes, o la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB) que identifica y avisa del riesgo para el mercado financiero en su conjunto.

En 2015, comienza a funcionar el nuevo **Mecanismo Único de Resolución** (MUR) para asegurar la disolución organizada y menos dañina de entidades bancarias. La Junta única de Resolución (JUR) elabora los planes de resolución de entidades contando con la participación en las sesiones de un representante del FROB y otro del Banco de España, y apoyará sus decisiones con el presupuesto del Fondo Único de Resolución (FUR).

La base de regulación homogénea europea se incorporó por el Reglamento 575/2013 y la Directiva 2013/36³⁹.

La iniciativa de la Comisión de crear un **fondo de garantía de depósitos común** (SEGD) en diciembre 2015 fue analizada por un comité de representantes ad hoc, y resultó en un informe del Consejo que resaltaba la falta de análisis de posibles efectos y mitigación de riesgos en la que se debía profundizar antes de aprobarla. No obstante, todavía no se ha completado su tramitación.⁴⁰

Para prestar **asistencia financiera** a los estados miembros, de acuerdo con el artículo 3 del TUE “*La Unión fomentará la cohesión económica... y la solidaridad*”⁴¹. En 2010 se creó por Reglamento el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) por el cual la Comisión puede comprar deuda a los Estados (utilizado por Irlanda, Portugal y Grecia) y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF) como vehículo de financiación.

³⁹ Banco de España, “*Mecanismo Único de Supervisión*”, 2015, (disponible en [https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union_bancaria-edee8ef6f426941.html#:~:text=La%20iniciativa%20para%20la%20creaci%C3%B3n,\(UE\)%201024%2F2013](https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union_bancaria-edee8ef6f426941.html#:~:text=La%20iniciativa%20para%20la%20creaci%C3%B3n,(UE)%201024%2F2013); última visualización 17/02/2022).

⁴⁰ Consejo Europeo, “*Avances en la unión bancaria: reducción del riesgo y protección de depósitos*”, 2021 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>; última visualización 02/02/2022).

⁴¹ Tratado de la Unión Europea C 191, de 29 de julio (DOUE 29 de julio 1992).

Fuera de la esfera jurídica de la Unión se creó en 2012 el Mecanismo Europeo de Estabilidad, también conocido como fondo de rescates (MEDE) con carácter permanente⁴², concede préstamos (como el recibido por España en ese mismo año por 41 mil millones de euros) financiados por emisiones de deuda garantizadas por los Estados.

Además, la Unión Europea cuenta con un sistema regulado de supervisión de las **operaciones de concentración** que supongan un cambio estructural en el mercado bancario que analizaremos a través de las principales fusiones bancarias acontecidas en los últimos años en el próximo epígrafe.

En conclusión, desde Europa se pusieron en marcha mecanismos para conseguir estabilizar el mercado: una supervisión centralizada del sistema bancario, un protocolo común para la ordenada disolución de entidades insolventes, distintos fondos de ayuda financiera y un futuro fondo de depósitos común para los Estados.

4. PRINCIPALES FUSIONES TRAS LA CRISIS DE 2019.

Tras el impacto de la crisis sanitaria de 2019, la política monetaria de los Bancos Centrales jugó un papel fundamental en paliar la volatilidad de los mercados y asegurar la liquidez en el sistema bancario. Tanto en Europa como en Estados Unidos, se activaron mecanismos de emergencia mediante los cuales los bancos centrales compraban deuda de los Estados con una garantía de activos mucho más amplia de lo normal. Además, los tipos de interés se han mantenido a mínimos hasta comienzos de este año 2022, que poco a poco van reflejando la inflación de precios tras los cierres sufridos en la pandemia. En este contexto, el **negocio bancario ha sufrido** por los bajos tipos de interés que podían cobrar, el aumento de los créditos insolventes por la pérdida de poder adquisitivo de sus clientes y el avance de la digitalización. No obstante, en los años anteriores los bancos habían mejorado su ratio de solvencia y contaban con un pequeño colchón.

En 2020 se aprobó en Europa el desembolso de paquetes de ayudas financieras a los Estados (***Plan Next Generation EU***) a cambio del compromiso de los Estados a cumplir con las propuestas de objetivos marcadas⁴³. Además, en 2021, la Comisión Europea

⁴² Parlamento Europeo, “*La asistencia financiera a los estados miembros de la Unión. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*”, 2021 (disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.8.pdf; última visualización 02/02/2022).

⁴³ Banco Santander, “*Cronología del Plan de recuperación para Europa*”, 2021 (disponible en <https://www.bancosantander.es/blog/economia-finanzas/cronologia-plan-recuperacion-para-europa>; última visualización 08/02/2022).

aprobó una revisión de las medidas recogidas en Basilea III para reforzar los requisitos de valoración del capital de los bancos e imponer medidas reforzadas de supervisión de su compromiso con la sostenibilidad.⁴⁴ Y no sólo eso, sino que en enero el BCE publicó una guía de las medidas que iba a implantar en **apoyo a la consolidación** del mercado bancario, entre otras, no se exigirá un aumento del requerimiento de capital tras la fusión de dos bancos⁴⁵.

Consecuentemente, en España en diciembre de 2020, siguiendo los requisitos de la Ley de Modificaciones Estructurales, se sometió a aprobación de las Juntas Generales de accionistas el proyecto común de fusión de **CaixaBank y Bankia**. Acompañado del balance de fusión e informe de experto independiente para la valoración del tipo de canje.⁴⁶ Además, los administradores de las sociedades elaboraron un informe explicando los motivos estratégicos de la fusión. En concreto, las economías de escala les permitirán hacer frente a la bajada de tipos prolongada y a la inversión en la digitalización de sus sistemas, a la vez que hacer frente a la crisis económica actual. La operación se configuró como una fusión por absorción, en la que la sociedad absorbente (CaixaBank) heredaría por sucesión universal el patrimonio de la sociedad absorbida (Bankia) cuya personalidad jurídica quedaría disuelta (artículo 23.2 Ley Modificaciones Estructurales).

La operación se estructuró mediante una ecuación de canje, los accionistas de Bankia recibirían 0,68 acciones nuevas emitidas por CaixaBank como pago de 1 euro de valor nominal cada una, y en consecuencia CaixaBank aumentaría su capital proporcionalmente. Entre las condiciones suspensivas del proyecto se encontraban, la autorización de la ministra de Economía, la aprobación de la CNMC por tratarse de una

⁴⁴ Comisión Europea, *“Paquete bancario de 2021: nuevas normas de la UE para reforzar la resiliencia de los bancos y prepararse mejor para el futuro”*, Comisión Europea, 27 de octubre de 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_5401; última visualización 09/02/2022).

⁴⁵ Banco Central Europeo, *“El BCE finaliza la guía sobre el enfoque supervisor con respecto a la consolidación bancaria”*, 2021 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/21/presbce2021_06.pdf; última visualización 09/02/2022).

⁴⁶ BDO, *“Informe Experto Independiente en relación con el proyecto común de fusión entre CaixaBank, S.A. y Bankia, S.A.”*, 2020 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Documentos/Informacion_Accionistas_Inversores/Informe_experto_comun_fusion_CAST.pdf; última visualización 11/02/2022).

operación de concentración (artículo 8.1.a Ley para la Defensa de la Competencia) y la no oposición de las autoridades supervisoras (BCE y Banco de España).⁴⁷

La autorización de la CMNC quedó sujeta al cumplimiento de una serie de compromisos para compensar el riesgo de la concentración económica: comunicación e identificación de clientes vulnerables tras la fusión, y mantenimiento de sucursales para evitar el riesgo de exclusión financiera en determinadas zonas⁴⁸. La intervención de la CNMC en estos casos de concentración por operaciones de fusión consiste en un análisis prospectivo de posibles riesgos que puedan producirse para la libre competencia. Una vez autorizada la operación y transcurrido el plazo de oposición de acreedores, se inscribió en marzo de 2021 en el Registro Mercantil para su plena eficacia.

De la misma manera, un año después, **Liberbank** se fusionó por absorción con **Unicaja** pasando este último a convertirse en el quinto banco de España. El procedimiento de aprobación seguido es el mismo que el anterior, y también la CNMC se pronunció acerca de los compromisos adicionales que se debían respetar con posterioridad a la aprobación de la fusión. El tipo de canje se estableció en 1 acción nueva de Unicaja por cada 2,77 acciones de Liberbank.

En la actualidad existe en España una concentración pronunciada del negocio bancario en manos de las principales entidades. En concreto las cinco primeras concentran el 70% del mercado⁴⁹. Hasta ahora las fusiones y adquisiciones entre entidades bancarias españolas se han autorizado por el Banco de España y la CNMC considerando que aun quedaba un margen de reestructuración.

A pesar de la creación de la Unión Bancaria europea y los continuos impulsos de las autoridades supervisoras para fomentar las **fusiones transfronterizas**, entre los Estados Miembros, no ha dado sus frutos todavía. Algunos motivos jurídicos por los que de facto las entidades bancarias no consolidan sus negocios fuera de un mismo Estado son: las diferencias de regulación societaria entre los países (como el modelo dual seguido en

⁴⁷ CaixaBank, S.A., “Informe del Consejo de Administración de CaixaBank, S.A.”, 2020 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Documentos/Informacion_Accionistas_Inversores/Informe_CXB_comun_fusion_CAST.pdf; última visualización 28/02/2022).

⁴⁸ Informe y propuesta de resolución de la CNMC C/1144/20, de 24 de noviembre, CaixaBank/Bankia [versión electrónica - base de datos CNMC. Ref. C/1144/20].

⁴⁹ Bayona, E. “La banca española alcanza su mayor concentración tras engullir 52 bancos y cajas en doce años”, Público, 10 de enero de 2022 (disponible en <https://www.publico.es/economia/oligopolio-banca-espanola-banca-espanola-alcanza-mayor-concentracion-engullir-52-bancos-cajas-doce-anos.html>; última visualización 11/03/2022).

Alemania), falta de determinación de las autoridades estatales que tendrían que autorizar la operación o la falta de armonización fiscal. No obstante el avance hacia este modelo de fusiones sería beneficioso para la estabilidad bancaria y respetaría en mayor medida la libre competencia en el mercado bancario⁵⁰.

En mi opinión, la complejidad impuesta en la regulación del negocio bancario deja un margen muy estrecho de maniobra a los bancos para intentar ampliar su rentabilidad. Ahora mismo, con los tipos de interés tan bajos los bancos apenas ganan una comisión con sus préstamos y tampoco se les permite participar en otros instrumentos de capital como podría ser invertir en fondos de capital riesgo por la subida que supondría para el cálculo del riesgo de sus activos. Por este motivo, es de prever que la única forma de crecer que les queda a las entidades bancarias es la concentración por fusiones y adquisiciones para ganar un mayor volumen y presencia territorial. Para los consumidores supone una disminución de ofertas entre las que elegir en el servicio bancario, y no siempre resulta en la creación de bancos más estables ya que a menudo el proceso de integración de dos entidades acaba erosionando el esperado valor combinado.

5. ANÁLISIS DEL RETO REGULATORIO CON LA ENTRADA DE NUEVOS COMPETIDORES EN EL MERCADO FINANCIERO DIGITAL.

El crecimiento tecnológico de la última década ha revolucionado el negocio bancario tradicional y la manera de relacionarse con sus clientes. En especial, tras la crisis sanitaria de 2019, la **digitalización bancaria** ha puesto a prueba la supervivencia de estas entidades que han tenido que adaptar sus servicios y crear plataformas digitales seguras y fáciles de usar. Algunos de estos cambios han sido: la creación de sistemas seguros de firma digital para realizar todas las gestiones sin necesidad de acudir a una sucursal, el acceso a sistemas de pago y transferencias inmediatas desde el móvil, incluso la aparición de las criptomonedas como las futuras monedas digitales. Esta disrupción tecnológica en el sistema financiero ya tiene su propio nombre, **Fintech**.

Los bancos han tenido que reinventarse con rapidez o adquirir compañías tecnológicas que ya estuviesen entrando en el mercado para no quedarse atrás. En **algunos países donde la regulación bancaria no está desarrollada**, pequeñas empresas tecnológicas se

⁵⁰ González-Gallarza, R., y López-Jorrín, A., “ Fusiones bancarias transfronterizas en Europa (II): las particularidades de cada ordenamiento jurídico”, Garrigues, 2020 (disponible en https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/fusiones-bancarias-transfronterizas-europa-ii-particularidades-cada-ordenamiento-juridico; última visualización 11/03/2022).

han convertido en los bancos del futuro, un ejemplo de ello es la plataforma de pagos e intercambio de divisas Revolut, que te permite crear una cuenta desde la que intercambiar fondos a la moneda del país donde te encuentres a tipos de interés actuales. De manera que, en vez de acudir a tu banco para reservar dinero en efectivo días antes de un viaje, ahora simplemente hay que descargarse esta aplicación en el móvil. En países como Méjico o Chile donde una gran parte de la población no tenía acceso a servicios bancarios, pero sí a un teléfono móvil, estas empresas innovadoras han cambiado su acceso a la economía.

También se están produciendo **situaciones de exclusión financiera** por la falta de adaptación e información en el acceso a las nuevas tecnologías. En concreto, en países con una pirámide de población envejecida, como es España, las personas de edad avanzada quedan totalmente apartadas de estos nuevos servicios bancarios y muchas veces no tienen otra alternativa. Además, en nuestro país la distribución geográfica con grandes extensiones de comunidades rurales hace muy complicado que el desarrollo tecnológico llegue a todas partes por igual. La necesidad de desarrollar una normativa que fomente la salvaguarde la igual accesibilidad para todas las personas, con iniciativas como obligar a la apertura de sucursales de atención al cliente, instalar cajeros con sistemas más intuitivos, o incluso que los bancos ofrezcan centros comunes de asistencia para facilitar los trámites a personas necesitadas. En febrero de este año se aprobó una nueva reforma de la ley de protección de consumidores y usuarios, encaminada a proteger situaciones de especial vulnerabilidad por circunstancias personales o sociales⁵¹. Se introducen así obligaciones de información y especial adaptación para asegurar los derechos de estas personas, y además se establece que el Gobierno acordará una serie de medidas para promover la inclusión financiera de estas personas.⁵²

La falta de regulación de este sector y su gran crecimiento ponen en riesgo la estabilidad de los mercados que tanto habían intentado proteger las distintas autoridades bancarias.

Como respuesta desde Europa, desde la publicación por la Comisión Europea en 2018 del plan de acción sobre tecnología financiera se ha promovido la creación de “facilitadores

⁵¹ Copo, A. V., “Mayores y vulnerables: la exclusión en la revolución tecnológica”, Cinco Días, 2022 (disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/08/opinion/1646743945_302418.html; última visualización 29/03/2022).

⁵² Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE 25 de febrero 2022).

de innovación”⁵³. Estos son los llamados **Regulatory Sandboxes**, que permiten a los productos innovadores entrar en un mercado reducido controlado y supervisar sus efectos para poder regular sus condiciones una vez conocido su funcionamiento. De esta forma se promueve la innovación y el avance tecnológico, pero con cautelas.

Desde entonces los Estados Miembros han aprobado sus propias leyes estatales, en concreto en **España** la Ley 7/2020, para la transformación digital del sistema financiero. La ley establece unos requisitos para que un proyecto pueda solicitar entrar en el periodo de prueba, debe tratarse de un producto de “*innovación tecnológica y suficientemente avanzada*” (artículo 5). Además, el proyecto debe promover alguno de los fines previstos en la norma (facilitar la regulación financiera, simplificar procesos, mejorar calidad para usuarios o entidades financieras) e incluir el consentimiento de los usuarios que vayan a participar en la prueba. La aprobación por las autoridades supervisoras (Banco de España, CNMV, Dirección General de Seguros) dentro de los 3 meses siguientes llevará redactada consigo las instrucciones que deberán respetarse en el periodo de prueba: duración, extensión en el mercado, garantías para los participantes, asignación de un supervisor. Al finalizar la prueba se evaluarán los resultados obtenidos y el promotor podrá instar a su autorización definitiva por parte de las autoridades competentes. Se establece un amplio régimen de responsabilidad para el promotor del mal curso del proyecto tanto por culpa o negligencia⁵⁴. En 2021 se presentaron un total de 67 solicitudes y 18 pasaron a la fase de prueba según la Resolución de la Secretaría General del Tesoro.⁵⁵

Otras entidades como los **Establecimientos Financieros de Crédito** (EFC), los *crowdfunding*, las entidades de pago o las entidades de dinero electrónico ya cuentan con su desarrollo normativo propio.

En primer lugar, los EFC son establecimientos que prestan servicios de crédito sin la posibilidad de captar depósitos de sus clientes. No se trata de una actividad reservada por lo que pueden operar sin tener autorización específica. Se regulan por la Ley 5/2015, de

⁵³ Comunicación de la Comisión COM(2018) 109 final, de 8 de marzo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones (EUR-Lex 8 de marzo 2018).

⁵⁴ Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero (BOE 14 noviembre de 2020).

⁵⁵ Gobierno de España, La Moncloa, “18 proyectos acceden a la segunda fase del «sandbox» financiero”, 14 de mayo de 2021 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/paginas/2021/140521-sandbox.aspx>; última visualización 04/03/2022).

fomento de la financiación empresarial y el Real Decreto 309/2020. Su autorización corresponde al ministro de Economía. Serán sociedades anónimas con un capital mínimo desembolsado de 5 millones. Se otorgará informe previo al Banco de España y la Comisión de prevención de blanqueo de capitales (SEPBLAC) (artículo 7 del Real Decreto). Además, se establecen unos requisitos de idoneidad específicos para los gestores de estos establecimientos en desarrollo del principio de honorabilidad y experiencia. Adicionalmente, este Real Decreto prevé el régimen aplicable a las entidades híbridas de pagos e híbridas de dinero electrónico. El régimen de medidas prudenciales de solvencia presenta algunas simplificaciones con respecto a los requisitos exigidos a las entidades de crédito: no exigencia de plan de viabilidad ni de colchón de capital ni de informe anual de autoevaluación de capital. Su supervisión se llevará a cabo por el Banco de España.

Las plataformas de financiación participativa (*crowdfunding*) se han convertido en una alternativa de inversión para pequeños inversores sin la asunción de grandes riesgos. Constituye un competidor más para las actividades que desarrollan gran parte de los bancos actuando como intermediarios entre fondos de capital riesgo e inversores. Se regula esta figura en la misma ley de fomento de la financiación empresarial, y prevé distintas formas de diseñar la captación de fondos mediante emisión de acciones, participaciones o préstamos con un límite máximo de 5 millones de euros cuando sean promotores acreditados. Esta actividad si está reservada y deberá aprobarse por la CNMV que además supervisará su actividad una vez autorizada.

Las **entidades de pago** están reguladas en dos cuerpos normativos recientes, el Real Decreto Ley 19/2018 y el Real Decreto 736/2019. Su actividad consiste en proporcionar la retirada o el ingreso de efectivo en una cuenta y la ejecución de pagos, se trata de una actividad reservada a aquellas entidades con autorización. Su procedimiento de autorización se lleva a cabo ante el Banco de España previo informe del SEPBLAC. Ejemplos de entidades que actualmente están registrados son American Express Europe, S.A. y Clearpay, S.A.⁵⁶ Las **entidades de dinero electrónico** son aquellas que emiten por medios electrónicos valores monetarios correspondientes a un crédito existente, excluyéndose aquellos que únicamente puedan emplearse como medios de pago en las

⁵⁶ Banco de España, “Consulta de datos actuales de entidades registradas en el Banco de España”, 2022 (disponible en http://app.bde.es/ren_www/arg/html/sesionCaducada.html?PaginaEspecial=redirect%3A%2Farq%2Fhtml%2FsesionCaducada.html; última visualización 15/03/2022).

instalaciones del emisor, también constituye una actividad reservada. Su régimen de autorización y supervisión corresponde a su vez al Banco de España.

Las entidades de crédito deberán permitir el acceso a las entidades de pago y de dinero electrónico para que puedan obtener información sobre las cuentas de sus clientes y prestar su servicio. Esta obligación se introdujo por la **Directiva PSD2** en vigor desde 2018.⁵⁷

En la regulación de entidades de dinero electrónico no se incluye a las plataformas de suministro de **criptomonedas** por ser este un instrumento que solo se puede utilizar dentro de la misma plataforma. La regulación de las criptomonedas en España de momento tiene alcance fiscal, los poseedores de criptomonedas deben añadir sus ganancias en la base del ahorro. Además, recientemente el Real Decreto Ley 7/2021 traspuso las directivas europeas dando una definición de moneda virtual a las que se aplicará el régimen de prevención de blanqueo de capitales (Ley 10/2010), y estableció dos obligaciones para las plataformas que ofrezcan este instrumento, que tengan datos identificadores de cada uno de los titulares y que registren su actividad en el registro para operadores de criptomonedas bajo el control del Banco de España. Además, la CNMV tiene competencia para vigilar la publicidad que se haga para el uso de estas monedas virtuales (nuevo artículo 240 BIS) de manera que no se desvirtúe el mercado financiero.⁵⁸

Finalmente, con el impulso en el último año de Mark Zuckerberg la aparición de un **metaverso** es cada vez más cercana. Se trata de un espacio paralelo virtual en el que interactuar con otras personas, crear tu propio personaje virtual, comprar accesorios con criptomonedas para mejorar tu experiencia virtual, asistir a conciertos, vender obras de arte virtuales (tokens) o incluso patrocinar tu marca. Se abriría así un nuevo mundo en el que regular las relaciones entre particulares y proteger sus datos. Aunque es cierto que muchas materias se podrían reconducir a nuestro sistema normativo actual, por ejemplo, reclamando daños por vulneración del derecho de imagen si alguien perjudica a tu personaje virtual, si hay muchos otros campos de ciberseguridad e inteligencia artificial que seguirán habrá que regular si esta realidad se pone en marcha.

⁵⁷ Directiva 2015/2366, de 25 noviembre, Segunda Directiva de servicios de pago, del Parlamento Europeo y el Consejo (EUR-Lex 25 de noviembre de 2015).

⁵⁸ Ojeda, A., y Blanco, L. J., “Regulación de las criptomonedas en España”, 2021(disponible en <https://es.beincrypto.com/aprende/regulacion-criptomonedas-espana/>; última visualización 17/03/2022).

6. CONCLUSIONES.

Tras el estudio de la configuración del sistema bancario español podemos distinguir cuatro etapas en nuestro análisis:

- El origen de las Cajas de Ahorro y los bancos estuvo marcado por un gran intervencionismo estatal que impulsó su crecimiento. Hasta que con la crisis de 1930 se produjo una gran concentración bancaria por la falta de liquidez del mercado. Se llegó a una situación de oligopolio que se trató de paliar con las primeras leyes de ordenación bancaria que fomentaban una mayor supervisión sobre las entidades.
- La apertura de España a la Unión Europea trajo consigo un crecimiento del negocio bancario y un aumento de los créditos concedidos por la baja de los tipos de interés. En España se produjeron grandes fusiones como fue la creación del BBVA y del Banco Central Hispano. Además, se produjo un gran avance regulatorio con la incorporación de los Acuerdos de Basilea en el acervo comunitario, que establecían una serie de medidas prudenciales para disminuir el riesgo que asumían los bancos.
- La crisis económica de 2008 hizo tambalear la organización del sistema bancario español. Hasta ese momento las Cajas de Ahorro habían expandido su presencia territorial en todo el país y su régimen operativo se había flexibilizado tanto que sus actividades eran muy parecidas a las de los bancos. No obstante, sus consejos de gobierno con los años fueron adoleciendo de ciertas influencias políticas y de consejeros con falta de experiencia que cada vez alejaban más a estas entidades de su fin de obra social con el que se habían nacido. Con el estallido de la burbuja inmobiliaria, las Cajas de Ahorro fueron las primeras en sufrir las pérdidas por su gran exposición a estos activos que les condujeron al igual que a los bancos a una falta de liquidez. Las medidas tomadas para sanear el sistema bancario español fueron:
 - Creación de fondos de apoyo financiero: como el FAAF y el FROB.
 - Impulso de la concentración bancaria con la creación de figuras como los Sistemas Institucionales de Protección.
 - Cambio del régimen de las Cajas de Ahorro: limitando su dimensión y controlando la composición de sus órganos rectores.

- Refuerzo del régimen de autorización bancaria, de los requisitos de idoneidad de los administradores, de la supervisión de modificaciones estructurales y del proceso de resolución de entidades insolventes.
- Desde Europa además de la gran asistencia financiera que recibió España a través del MEDE, el mayor avance se produjo a través de la regulación europea de los estándares de capital, liquidez y solvencia de Basilea, y la creación del Mecanismo Único de Supervisión para así mejorar la calidad de los fondos de las entidades bancarias y asegurar un nivel controlado de riesgo.
- Los efectos de todas estas medidas sobre el sistema bancario español fueron la práctica desaparición de las Cajas de Ahorro y el oligopolio de bancos cada vez más grandes con grandes limitaciones operativas para cumplir con la normativa.
- La crisis sanitaria de 2019 puso a prueba la capacidad de los Bancos Centrales para hacer frente a las necesidades de liquidez de los Estados. Se mantuvieron los tipos de interés a niveles mínimos y se otorgaron ayudas financieras a los Estados. Para los Bancos fue un momento de gran tensión por la gran limitación que los bajos tipos de interés suponían para su rentabilidad y a su vez la necesidad de adaptar sus servicios al mundo digital. Para soportar estos nuevos costes, las fusiones eran de nuevo la mejor estrategia para conseguir economías de escala. Así se produjeron las fusiones de CaixaBank en 2020 y Unicaja en 2021, provocando una concentración aun mayor del mercado.

Sin duda se ha avanzado enormemente hacia un sistema bancario más estable gracias a la cooperación de los Estados y el endurecimiento de la normativa. Sin embargo, existen una serie de riesgos asociados a la protección de bancos demasiado grandes:

- En primer lugar, la disminución de la oferta disponible para los consumidores afecta directamente a las economías domésticas que tendrán menos posibilidades de conseguir financiación para sus negocios si únicamente puede acudir un número reducido de entidades en su localidad.
- Además, los sistemas de resolución para entidades insolventes serán más difíciles de aplicar y se intentará rescatarlas con ayudas estatales. Se rozaría el régimen de oligopolio que contextualizado en el mercado bancario actual marcado por la

digitalización supondría un gran retroceso en el crecimiento económico que se espera.

Adicionalmente, el grado de regulación tanto europeo como nacional en la última década ha sido un proceso abrumador para las entidades receptoras de estos cambios:

- Su gran complejidad de aplicación y precisión técnica supone un gran coste para los bancos que no pueden arriesgarse a incurrir en una sanción. Un ejemplo de ello son las sofisticadas fórmulas para calcular el riesgo asociado a cada activo del banco.
- Además otro riesgo de la regulación acelerada es la falta de aplicación uniforme en los Estados Miembros de la UE, tanto en el tiempo de aplicación porque cada país aplica el contenido de las Directivas en fases distintas, como por la forma de trasposición de las normas europeas que acaban deteriorando de facto la armonización entre países.

Pero por supuesto, cabe reconocer el enorme avance en la colaboración entre los Estados que en la actualidad son capaces de reaccionar con rapidez ante dificultades en el mercado. Prueba de ello ha sido la mayor resistencia durante la Crisis de 2009 gracias a que las entidades contaban con una calidad de recursos financieros mucho mayor que en la crisis económica anterior. Y de enorme valor es el sistema organizado de supervisión que hace efectivas las medidas prudenciales y avisa a las entidades de sus posibles riesgos.

Con la digitalización, los bancos se están enfrentando a nuevos competidores cada vez más especializados que ofrecen un servicio digital personalizado, las Fintech. Los Estados que apuestan por impulsar la innovación en este sector ya se están esbozando marcos regulatorios para controlar sus efectos sobre el mercado. Como hemos analizado en España como los Establecimientos Financieros de Crédito, los *crowdfunding*, las entidades de pago o las entidades de dinero electrónico ya cuentan con su desarrollo normativo propio. La entrada de estos competidores supone una buena noticia para mejorar la libre competencia en el mercado bancario, y sustituir a aquellos jugadores que han ido desapareciendo como son las Cajas de Ahorro. El progreso y la transformación del modelo bancario puede beneficiar enormemente la mayor colaboración internacional y una mayor supervisión a través del análisis de datos.

No obstante, como hemos discutido debe regularse con cautela la introducción de nuevos productos financieros por varios motivos:

- Riesgo de sufrir cotinuas burbujas financieras como ocurrió en 2008 por la infravaloración del riesgo de cédulas hipotecarias. Lo mismo podría ocurrir si finalmente se introdujesen la inversión en criptomonedas en el mercado bancario y no se valorase correctamente su riesgo.
- Desarrollar un sistema seguro que fomente la innovación, através de instrumentos como los *Regulatory Sanboxes*.
- Prever importantes riesgos de exclusión financiera para personas con poca formación en nuevas tecnologías y el gran problema que supone en poblaciones cada vez más envejecidas. Asegurar la igualdad de acceso a servicios básicos de estas personas es de gran importancia.
- Proporcionar un marco seguro de protección de datos personales y de garantías para consumidores y usuarios que empiecen a participar en las plataformas digitales de servicios financieros.
- Asegurar un trato igualitario que el exigido a las entidades bancarias cuando operan en ese mismo mrcado para evitar distorsiones en la competencia.

El entorno actual abre un abanico de oportunidades de desarrollo regulatorio que en los próximos años veremos crecer con rapidez, desde la regulación del uso de monedas digitales hasta la posibilidad de la creación de un metaverso donde habrá que determinar el alcance de las relaciones entre personajes de realidad virtual.

En definitiva, las autoridades reguladoras deberían fomentar la unidad y simplicidad de la cantidad de normas que están vigentes para así poder hacer un mejor control de su eficacia. Sin olvidar que se han obtenido grandes avances en transparencia y seguridad del sistema bancario. Además, los bancos como negocios situados en un mercado cambiante tendrán que saber adaptarse con rapidez al uso de estas nuevas tecnologías y expandir sus líneas de negocio para ofrecer estos nuevos servicios digitales. El mayor activo que tienen para negociar la adquisición de pequeñas *start-ups* tencnológicas que les permitan expandirse, es el grado de leatad de sus clientes, la cantidad de información que ya poseen y su mayor facilidad para obtener la autorización para operar en el mercado con dichos activos. Estas nuevas oportunidades son las que atenúan los efectos adversos que podrían tener las concentraciones bancarias en la actualidad.

7. BIBLIOGRAFÍA.

1. LEGISLACIÓN

BOE-A-2012-14946, Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, de 23 de julio de 2012 y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, de 24 de julio de 2012 (BOE julio 2012).

Comunicación de la Comisión COM (2018) 109 final, de 8 de marzo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones (EUR-Lex 8 de marzo 2018).

Directiva 2006/49/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de junio, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (refundición) (DOUE 30 de junio de 2006).

Directiva 2019/878/EU, Capital requirements directive (CRD V) concerning credit institutions (Comisión Europea 20 de mayo 2019).

Directiva 2015/2366, de 25 noviembre, Segunda Directiva de servicios de pago, del Parlamento Europeo y el Consejo (EUR-Lex 25 de noviembre de 2015).

Real Decreto 1853, de 29 de Junio, de Establecimiento de Cajas de Ahorros, 2017 (disponible en <https://legislacionespanola.leyderecho.org/rd-de-29-de-junio-de-1853-de-establecimiento-de-cajas-de-ahorros/>; última consulta 11/10/2021).

Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (BOE 26 junio de 2014).

Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, Disposición adicional novena, Entidades obligadas a transmitir Activos a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (BOE 15/11/2012).

Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero (BOE 14 noviembre de 2020).

Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE 25 de febrero 2022).

Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (BOE 13 febrero de 2015).

Tratado de la Unión Europea C 191, de 29 de julio, versión consolidada 2012 (DOUE 29 de julio 1992).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea C 83, de 30 de marzo, versión consolidada 2012 (DOUE 30 de marzo 2010).

2. JURISPRUDENCIA E INFORMES.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/1984, de 9 de marzo [versión electrónica-Sistema HJ Tribunal Constitucional de España, disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/271>]. Fecha última consulta 07/01/2022.

Informe y propuesta de resolución de la CNMC C/0352/11, Cajastur/Caja Extremadura/Caja Cantabria, de 15 de abril de 2011 [versión electrónica - base de datos CNMC. Ref. C/0352/11].

Resolución de la CNMC C-0488/12, CaixaBank/Banco de Valencia (CNMC 28 de febrero de 2013).

Informe y propuesta de resolución de la CNMC C/1144/20, de 24 de noviembre, CaixaBank/Bankia [versión electrónica - base de datos CNMC. Ref. C/1144/20].

3. OBRAS DOCTRINALES

Asensi, A., “*Las ayudas estatales al sector financiero y su supervisión en el contexto de la unión bancaria europea*”, 2015 (disponible en https://www.ugr.es/%7Eredce/REDCE23/articulos/07_ASENSI.htm#dos; última visualización 24/02/2022).

Casas, I. F., “*La evolución del sistema bancario español desde la perspectiva de los Fondos de Garantía de Depósitos*”, p. 107-126, 2005 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/05/Fich/05_Evolucion_FGD.pdf; última visualización 17/01/2021).

Cuervo, A., Parejo, J. A. y Rodríguez, L., *Manual de sistema financiero*, Segunda edición revisada, Ariel Economía, Madrid, 1988, p. 144.

Díez-Picazo, L., “Sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro”, Repositorio Universidad Autónoma de Madrid, 2003 (disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/3077/14267_8RJ198.pdf?sequence=1 ; última consulta 11/01/2021).

“Deregulation, market power and risk behavior in Spanish banks”, ScienceDirect, 2003, (disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292102002301> ; última consulta 07/01/2022).

González, J. C. y Monteiro, T., “*Regulación & Tecnología: la innovación en el sector Bancario*”, El Derecho, 2018 (disponible en <https://elderecho.com/regulacion-tecnologia-la-innovacion-en-el-sector-bancario>; última visualización 17/01/2022).

Gutierrez, C. y Fernández, J. M., “*Evolución del proceso de regulación bancaria hasta Basilea-2: origen, características y posibles efectos*”, Pecvnia revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, 2006 (disponible en <http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/Pecvnia/article/view/734>; última visualización 12/01/2022).

Martínez Soto, A. P., "Los montes de piedad y las cajas de ahorros españolas en el siglo XIX (1835-1875)", XIV International Economic History Congress, Helsinki, Universidad de Murcia, 2006 (disponible en https://nanopdf.com/download/los-montes-de-piedad-y-las-cajas-de-ahorros-de-ahorros-espaolas_pdf; última consulta 11/10/2021).

McNamara, C. M., Piontek, T., y Metrick A., "Basel III A: Regulatory History", The Journal of Financial Crises, 2019 (disponible en <https://elischolar.library.yale.edu/journal-of-financial-crisis/vol1/iss4/3>; última visualización 12/01/2022).

Polo, M. J. D., Aleixandre, J. A., & Martos, R. V., *Manual de regulación bancaria en España*, Segunda edición, Funcas, 2020, Capítulo IV, pp. 521-526.

Randall D. G. y Davis Polk & Wardwell LLP, “*The Financial Panic of 2008 and Financial Regulatory Reform*, The Harvard Law School Forum on Corporate Governance”, 2010 (disponible en <https://corpgov.law.harvard.edu/2010/11/20/the-financial-panic-of-2008-and-financial-regulatory-reform/>; última visualización 05/02/2022).

Remartínez, A. E., “*Una valoración jurídico-empresarial de las fusiones frías y la bancarización de las cajas de ahorro españolas ante la triple-c. El caso Ibercaja*”,

Diss. Universidad Antonio de Nebrija, 2013 (disponible en <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=y9fk62507Ts%3D>; última consulta 07/10/2021).

4. RECURSOS DE INTERNET

Banco Central Europeo, “*El BCE finaliza la guía sobre el enfoque supervisor con respecto a la consolidación bancaria*”, 2021 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/21/presbce2021_06.pdf; última visualización 09/02/2022).

Banco de España, “*Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009–2013)*”, 2014 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe120614.pdf; última consulta 13/01/2022).

Banco de España, “*Mecanismo Único de Supervisión*”, 2015, (disponible en [https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union_bancaria-ede8ef6f426941.html#:~:text=La%20iniciativa%20para%20la%20creaci%C3%B3n,\(UE\)%201024%2F2013](https://www.bde.es/bde/es/secciones/mus/Hacia_la_union_bancaria-ede8ef6f426941.html#:~:text=La%20iniciativa%20para%20la%20creaci%C3%B3n,(UE)%201024%2F2013); última visualización 17/02/2022).

Banco de España, “*Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008–2014*”, 2017 (disponible en <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/publicaciones-varias/publicaciones-de-coleccion/informe-sobre-la-crisis-financiera-y-bancaria-en-espana-2008-2014/>; última visualización 05/02/2022).

Banco de España, “*Nota informativa sobre ayudas financieras en el proceso de reestructuración del sistema financiero español (2009–2018)*”, 2019 (disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe201119.pdf; última consulta 14/01/2022).

Banco de España, “*Consulta de datos actuales de entidades registradas en el Banco de España*”, 2022 (disponible en http://app.bde.es/ren_www/arq/html/sesionCaducada.html?PaginaEspecial=redirect%3A%2Faq%2Fhtml%2FsesionCaducada.html; última visualización 15/03/2022).

Banco Santander, “*Cronología del Plan de recuperación para Europa*”, 2021 (disponible en <https://www.bancosantander.es/blog/economia-finanzas/cronologia-plan-recuperacion-para-europa>; última visualización 08/02/2022).

Bayona, E. “La banca española alcanza su mayor concentración tras engullir 52 bancos y cajas en doce años”, Público, 10 de enero de 2022 (disponible en <https://www.publico.es/economia/oligopolio-banca-espanola-banca-espanola-alcanza-mayor-concentracion-engullir-52-bancos-cajas-doce-anos.html>; última visualización 11/03/2022).

BDO, “*Informe Experto Independiente en relación con el proyecto común de fusión entre CaixaBank, S.A. y Bankia, S.A.*”, 2020 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Documentos/Informacion_Accionistas_Inversores/Informe_experto_comun_fusion_CAST.pdf; última visualización 11/02/2022).

Caixabank, S.A., “*Protocolo de gestión de la participación financiera de la Fundación Bancaria Caixa d’Estalvis i Pensions de Barcelona, “la Caixa” en CaixaBank, S.A.*”, 2017 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Estaticos/PDFs/Protocolo_participacion_financera_CABK_2017.pdf; última visualización 19/02/2022).

CaixaBank, S. A., “*Historia del Grupo-CaixaBank*”, 2018 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/comunicacion/Estaticos/pdf/Historia_ES_2018_01.pdf; última consulta 16/02/2022).

CaixaBank, S.A., “*Informe del Consejo de Administración de CaixaBank, S.A.*”, 2020 (disponible en https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Documentos/Informacion_Accionistas_Inversores/Informe_CXB_comun_fusion_CAST.pdf; última visualización 28/02/2022).

Comisión Europea, “*Paquete bancario de 2021: nuevas normas de la UE para reforzar la resiliencia de los bancos y prepararse mejor para el futuro*”, Comisión Europea, 27 de octubre de 2021 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_5401; última visualización 09/02/2022).

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y Banco de Pagos Internacionales, “*Finalización de Basilea III. En pocas palabras*”, 2017 (disponible en https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief_es.pdf; última visualización 17/01/2022).

Consejo Europeo, “*Avances en la unión bancaria: reducción del riesgo y protección de depósitos*”, 2021 (disponible en

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>; última visualización 02/02/2022).

Copo, A. V., “*Mayores y vulnerables: la exclusión en la revolución tecnológica*”, Cinco Días, 2022 (disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/08/opinion/1646743945_302418.html; última visualización 29/03/2022).

European Central Bank, “*COVID-19 exposes weaknesses in banks’ recovery plans*”, 2021 (disponible en <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2021/html/ssm.nl210217.en.html>; última visualización 21/02/2022).

Gobierno de España, La Moncloa, “*18 proyectos acceden a la segunda fase del «sandbox» financiero*”, 14 de mayo de 2021 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/paginas/2021/140521-sandbox.aspx>; última visualización 04/03/2022).

González-Gallarza, R., y López-Jorrín, A., “*Fusiones bancarias transfronterizas en Europa (II): las particularidades de cada ordenamiento jurídico*”, Garrigues, 2020 (disponible en https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/fusiones-bancarias-transfronterizas-europa-ii-particularidades-cada-ordenamiento-juridico; última visualización 11/03/2022).

Gref, “*Reestructuración del Mapa Financiero Español*”, 2011 (disponible en https://www.gref.org/nuevo/articulos/art_131211.pdf; última visualización 26/02/2022).

“*La banca en España, 1782-2018*”, Historia Bancaria, 2019 (disponible en <https://hbancaria.org/es/espana-00/>; última visualización 11/01/2021).

Ojeda, A., y Blanco, L. J., “*Regulación de las criptomonedas en España*”, 2021 (disponible en <https://es.beincrypto.com/aprende/regulacion-criptomonedas-espana/>; última visualización 17/03/2022).

Parlamento Europeo, “*La asistencia financiera a los estados miembros de la Unión. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*”, 2021 (disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.6.8.pdf; última visualización 02/02/2022).

Sareb, “*Desinversión y devolución de la deuda: nuestros logros*”, 2021 (disponible en <https://www.sareb.es/nuestro-trabajo/logros/>; última visualización 17/02/2022).