



# LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

El papel del Fondo de Reestructuración  
Ordenada Bancaria

Autor: Blanca Elosua de Madariaga

Director: Bruno Martín Baumeister

Madrid  
Abril 2014

**LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO  
ESPAÑOL : EL PAPEL DEL FROB**



## **RESUMEN**

Este trabajo estudia el proceso de reestructuración financiera llevado a cabo en España desde el estallido de la crisis. Concretamente, se detiene a analizar el papel representado por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria como protagonista de la intervención pública para la ayuda de las entidades de crédito. Mediante el presente se advierte la necesidad de evitar la propagación del riesgo sistémico pero a la vez procurando ser eficiente en el uso de los recursos públicos y minimizando la carga soportada por el contribuyente. Se hace referencia asimismo a las insuficiencias de la Ley Concursal para regular la situación de insolvencia de las entidades de crédito y la necesidad de acudir a mecanismos paraconcursoales regulados en la Ley 9/2012. Se finaliza con un estudio comparativo del proceso de resolución de entidades de crédito seguido en España y la liquidación ordenada prevista en Estados Unidos.

**Palabras clave: crisis financiera, reestructuración, sistema financiero, regulación, Cajas de Ahorros, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), entidades sistémicas, insolvencia.**

## **ABSTRACT**

This paper studies the process of financial restructuring implemented in Spain since the crash of the financial crisis. More precisely, it analyses the role of the Banking Ordered Restructuring Fund (FROB) as the main actor driving public funds to the credit entities. It is stressed herein the need to avoid the propagation of the systemic risk but at the same time being efficient in the use of public funds and minimizing the effort to be supported by taxpayers. It also describes the insufficiencies perceived in the insolvency legislation regarding the bankruptcy of financial institutions and the need to turn to other procedures regarded in the Spanish Act 9/2012. The study ends with the comparison of the procedure of resolution of banks in Spain with the liquidation procedure in the United States.

**Key words: financial crisis, restructuring, financial system, regulation, saving banks, Banking Ordered Restructuring Fund (FROB), systemic entities, insolvency.**

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Antecedentes</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1. Crisis financiera: particularidades de la crisis en España</b> .....	<b>4</b>
2.2.1. Exposición al sector inmobiliario .....	4
2.2.2. Las Cajas de Ahorros.....	5
2.2.3. Aspectos regulatorios .....	12
<b>2.2. Medidas de reforma en España</b> .....	<b>13</b>
2.2.2. La profesionalización de las Cajas de Ahorros y su "bancarización" .....	16
2.2.3. El reforzamiento del nivel de solvencia de las entidades de crédito .....	18
2.2.4. Saneamiento de los balances bancarios .....	19
2.2.5. La reforma del régimen de retribución de los administradores y directivos de las entidades de crédito .....	21
<b>2.3. Iniciativas internacionales</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4. Memorando de Entendimiento</b> .....	<b>24</b>
<b>3. Las especialidades concursales de las entidades de crédito ante la crisis financiera</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1. Entidades financieras sistémicas</b> .....	<b>29</b>
<b>3.2. Insuficiencia de la Ley Concursal y de la regulación especial para resolver las crisis de las entidades de crédito</b> .....	<b>31</b>
<b>3.3. Reforma de la Ley Concursal llevada a cabo por el RDL 9/2009</b> .....	<b>33</b>
<b>4. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria</b> .....	<b>37</b>
<b>4.1. Regulación: la Ley 9/2012</b> .....	<b>37</b>
<b>4.2. Características, financiación y facultades del FROB</b> .....	<b>38</b>
4.2.1. Características y organización .....	38
4.2.2. Financiación del FROB .....	39
4.2.3. Facultades del FROB .....	40
<b>4.3. Funcionamiento del FROB: procedimientos de intervención</b> .....	<b>42</b>
4.3.1. Actuación temprana.....	42
4.3.2. Reestructuración .....	43
4.3.3. Resolución .....	44
<b>5. Modelo norteamericano versus modelo español</b> .....	<b>47</b>

<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>51</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>53</b>
<b>8. Anexos.....</b>	<b>57</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

<b>ABE</b>	Autoridad Bancaria Europea
<b>BCE</b>	Banco Central Europeo
<b>FAAF</b>	Fondo para la Adquisición de Activos Financieros
<b>FDIC</b>	Federal Deposit Insurance Corporation
<b>FEFF</b>	Fondo Europeo de Estabilización Financiera
<b>FGD</b>	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito
<b>FROB</b>	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
<b>LC</b>	Ley Concursal
<b>MARF</b>	Mercado Alternativo de Renta Fija
<b>MoU</b>	Memorandum of Understanding
<b>PGE</b>	Presupuestos Generales del Estado
<b>SIFI</b>	Systematically Important Financial Institutions
<b>SIP</b>	Sistemas Institucionales de Protección

## **1. INTRODUCCIÓN**

La crisis financiera ha puesto en evidencia debilidades muy importantes en la regulación y supervisión del sistema financiero tanto a nivel internacional como a nivel interno, que han llevado a la necesidad de sucesivas reformas. En sus fallos se señala principalmente el exceso de confianza depositado en los mecanismos de autorregulación y en las medidas con un enfoque excesivamente microprudencial, atendiendo a las entidades de manera individual y no teniendo en cuenta el carácter sistémico que posee el sistema financiero, al estar muy interrelacionado.

El origen de la crisis financiera española, enmarcada en una crisis económica mundial desencadenada a mediados de 2007, fue propiciado por una sobreabundancia de liquidez que llevó a la acumulación de una serie de excesos. Se fomentó un alto crecimiento de demanda interior estimulado por el abundante crédito bancario concedido a un bajo tipo de interés. Todo esto condujo a la creación de varias "burbujas" entre las que destaca el estallido de la burbuja inmobiliaria que agravó aun más la situación de crisis con el ajuste de la industria de la construcción, conduciendo en la mayoría de los casos a hipotecas contraídas por particulares sobre una vivienda cuyo precio bajó drásticamente. Como consecuencia, las garantías de los créditos contraídos devinieron totalmente insuficientes, implicando la falta de cobertura de los riesgos asumidos. Además, esta expansión se financió en buena medida con la liquidez obtenida en los mercados de renta fija internacionales ya que los depósitos captados por las entidades no resultaban suficientes para sostener un ritmo de crecimiento de crédito tan elevado. En el momento en que estalló la crisis de deuda soberana, especialmente relevante en la Eurozona, todo este sistema de financiación se vio puesto en tela de juicio con las correspondientes consecuencias para las entidades financieras.

Por todo ello, se llegó a una situación de pérdida de confianza de la sociedad en el sistema financiero y de las propias entidades financieras entre ellas que se vieron pronto amenazadas por su excesiva exposición a riesgo derivados de la gran acumulación de activos tóxicos y de la falta de financiación necesaria para sostener el sistema que se había ido tejiendo hasta ahora. Se cuestionó así mismo el papel de las agencias de calificación crediticia, que habían pasado muchos riesgos por alto y habían contribuido a generar una desconfianza en los mercados motivadas por una serie de incentivos

inadecuados. Además, todo este auge de demanda y concesión de créditos persiguiendo la rentabilidad sin tener en cuenta el riesgo que acarreaba llevó a un aumento excesivo de la capacidad instalada de la industria bancaria que hacía imperante la necesidad de una reestructuración.

En España concretamente la crisis fue menos notoria en un principio en comparación con otros países de nuestro entorno pero pronto se vio afectada por sus particulares características, destacando la exposición al sector inmobiliario que se encontraba en decadencia y la situación de las Cajas de Ahorros que habían adquirido un protagonismo en el sistema bancario español, sin estar acompañado de la necesaria estructura para cumplir con las nuevas funciones que habían ido adquiriendo.

Ante esta situación se procedió a un programa de reformas para dotar al sistema financiero de un marco más resistente y establece pero que a la vez permitiese garantizar la protección del interés público y la canalización del crédito hacia la economía real. Entre estas medidas, destaca la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) como entidad encargada de materializar el apoyo público a las entidades de crédito.

El objetivo de esta investigación es explicar el proceso de reestructuración del sistema financiero español, deteniéndose en el papel representado por el FROB y los procedimientos paraconcursoales de intervención temprana, de reestructuración y de resolución de entidades de crédito. Para ello, es preciso comenzar señalando las particularidades de la crisis en España que justifican las específicas reformas que se han llevado a cabo así como el marco general de la regulación concursal y las lagunas que presentaba. Todo ello condujo a la necesidad de regular mecanismos paraconcursoales y crear una entidad encargada de gestionar el apoyo público a las entidades de crédito que lo precisasen por las causas tasadas por ley.

La investigación se estructurará en cinco partes. En primer lugar se procederá a analizar los antecedentes y las particularidades de la crisis en España que justifican las reformas en el sistema financiero, tanto a nivel internacional como nacional. La segunda sección se encarga de señalar las especialidades concursales de las entidades de crédito ante la crisis financiera y la insuficiencia de la Ley Concursal para resolver la crisis de éstas.

En el tercer bloque se expone la regulación del FROB y sus características y facultades, así como su funcionamiento. En cuarto lugar se analiza el modelo norteamericano de liquidación ordenada previsto en el *Dodd-Frank Act* en contraposición al modelo de resolución de entidades de crédito seguido en España. Por último, en el quinto y último bloque se concluye con la polémica que ha habido al respecto de la intervención pública en las entidades de crédito.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1. Crisis financiera: particularidades de la crisis en España**

A pesar de que la crisis internacional tuvo un gran impacto en el desequilibrio de nuestro sistema financiero y economía, es preciso señalar que en un principio tuvo un efecto más atenuado que en países de nuestro entorno, pero al mismo tiempo España contaba con fuertes deficiencias a nivel interno. Es necesario, por tanto, recordar las especiales características de la economía española para poder comprender las herramientas y procedimientos que se han seguido para tratar de salir de ella.

#### ***2.2.1. Exposición al sector inmobiliario***

En primer lugar, el problema de la crisis bancaria en España derivaba principalmente de un crecimiento constante y descontrolado durante la última década, excesivamente enraizado en el sector inmobiliario. Se llegó a un *boom* de demanda motivado por las prolongadas políticas monetarias expansivas y por el incremento del apetito por el riesgo, animando tanto a particulares como a empresas a iniciar un proceso de apalancamiento sin precedentes, endeudándose por encima de sus posibilidades. El sistema financiero pronto se vio envuelto en una fuerte prociclicidad, relajando sus estándares de crédito y dando entrada al mercado a clientes que no lo hubieran hecho en el sistema de banca tradicional, llegando a una situación de apalancamiento exorbitante y con una valoración incorrecta de los riesgos.

Se trata de una economía fuertemente bancarizada a diferencia de otros países que encuentran vías de financiación alternativas, viéndose agravada aún más la situación por la dependencia de la financiación exterior. En un momento en que el mundo se colapsó y subieron los tipos de interés, nuestra economía se convirtió muy vulnerable al entorno. Sin embargo, también hay que reconocer aspectos más "positivos" en tanto que no había tal exposición directa a los activos tóxicos más influyentes en la crisis global, esto es, las hipotecas *subprime* americanas, así como la ausencia generalizada de instrumentos derivados financieros con gran riesgo en los subyacentes, a diferencia de lo que había

ocurrido en otros países, que se habían visto envueltos en un complejo desarrollo de procesos de innovación financiera.

Como se ha mencionado anteriormente, una de las características más importantes del sistema financiero español es su sobreexposición a los activos inmobiliarios. Esta situación de expansión inmobiliaria, que fue compartida a nivel mundial, fue agravada en España como consecuencia de que esta "estuvo apoyada en la financiación tanto por el lado de la oferta como de la demanda"<sup>1</sup>. En este contexto, se produjeron graves excesos en relación con el denominado crédito promotor, es decir, con la financiación de proyectos empresariales inmobiliarios como la construcción de viviendas, zonas residenciales, centros comerciales y oficinas. Junto a esto, se observó una contribución del alto índice de morosidad en los créditos hipotecarios concedidos a particulares, consecuencia directa del alto nivel de desempleo que llegó a alcanzar el 26% de la población, y la subida generalizada de los tipos de interés.

### ***2.2.2. Las Cajas de Ahorros***

Otra de las singularidades más importantes de la crisis en España es la implicación de la crisis financiera en las cajas de ahorros, que han sufrido una gran modificación durante los últimos años.

La estructura de nuestro sistema bancario cuenta con un protagonismo repartido entre entidades de crédito, entendiéndose bajo esta denominación propiamente a los bancos, y las cajas de ahorro; y una participación con mucha menor relevancia de las cooperativas de crédito. Los bancos principales cuentan con un gran tamaño y presencia internacional, acompañadas de una ligera banca mediana, pero se trata en todo caso de estructuras más sólidas que las cajas de ahorro. Estas últimas han ganado éxito en los últimos años, aumentando de una manera muy relevante su cuota de mercado en el negocio bancario, llegando prácticamente a contar con la mitad de los clientes del sistema crediticio. Se trata, sin embargo, de una situación completamente anómala

---

<sup>1</sup> ÁLVAREZ, J.A., "La banca española ante la actual crisis financiera", *Estabilidad financiera*, vol. 15, 2008, pp.23-28.

desde una perspectiva comparada y lejos de la concepción y naturaleza bajo la que fueron concebidas.

Las cajas de ahorros surgieron en España como un instrumento para facilitar el acceso al crédito de las clases sociales con menor recursos económicos y ligadas al concepto de beneficencia, teniendo su origen en los denominados Montes de Piedad. En este contexto, había diversas instituciones promotoras como los Ayuntamientos o la Iglesia católica que se propusieron como objetivo dotar de financiación a personas que no iban a poder adquirirlo fácilmente de un banco, y de esta manera evitar que llegasen a tener que recurrir a la usura. Fueron adquiriendo paulatinamente reconocimiento y una finalidad social y de financiación de proyectos de interés general, frente a su inicial fin de beneficencia. La finalidad financiera de las cajas de ahorros fue impulsada por el Decreto de 14 de marzo de 1933, considerado la carta magna de la regulación moderna de las cajas de ahorros. En su Exposición de Motivos se señalaba "aunque investidas de carácter benéfico, atributo indispensable para ser autorizadas, presentan peculiaridades diferenciadoras de las simples fundaciones de beneficencia generales [...] mediante la administración de depósitos ajenos, cuya productividad y defensa requieren instrumentos ágiles, obtienen utilidades que les permiten acometer la ejecución de obras sociales"<sup>2</sup>. A partir de ese momento, se reforzó progresivamente la función financiera y crediticia de las cajas de ahorros. Hay que destacar que sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, estas entidades empiezan a cambiar su estrategia, pasando su negocio de estar basado principalmente en los depósitos hacia una fuerte inversión crediticia, concretamente relacionada con el mercado hipotecario, que pronto comenzó a crecer exponencialmente.

En cuanto a su regulación, hay que destacar la competencia correspondiente fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, con alguna materia reservada al Estado en relación a la ordenación de crédito<sup>3</sup>. Esto guarda relación con el hecho de que la actividad principal de las cajas se haya visto concentrada en la financiación de proyectos que perseguían los intereses económico-sociales locales y autonómicos.

---

<sup>2</sup> LEÓN SANZ, F.J., "La reestructuración del sistema financiero español: La transformación de las Cajas de Ahorro", en *Monografías Coediciones Aranzadi*, Editorial Aranzadi, 2014, p.2.

<sup>3</sup> ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA, R., *Reparto de competencias en materia financiera en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2008, pp.134-138

Por su parte, hay que hacer referencia a la especial naturaleza jurídica de las cajas de ahorro, que también ha condicionado su actividad financiera. Las cajas de ahorros tienen en el Derecho español la naturaleza de fundación-empresa de carácter especial<sup>4</sup>. En concreto, se consideran fundaciones mixtas, con fines dotacionales y fundacionales lo cual se traduce en que se dedican al desarrollo de una actividad empresarial, en este caso la actividad financiera, con el fin de conseguir los recursos económicos necesarios para desarrollar los fines sociales propios de la fundación. Las cajas de ahorros tienen como finalidad la realización de la actividad de crédito y al mismo tiempo persiguen la consecución de obras y proyectos sociales como la ayuda a la educación o la vivienda de sectores más desfavorecidos. Frente a esta peculiar naturaleza jurídica, los bancos propiamente dichos son sociedades anónimas, que persiguen puramente unos fines económicos.

De esta naturaleza fundacional se derivan varios problemas de los que adolecían las cajas de ahorro antes de iniciar su proceso de reforma. Por un lado, parece claro que esta naturaleza mixta provoca un conflicto de interés entre los que persiguen la máxima rentabilidad financiera a costa de asumir el necesario y correspondiente riesgo empresarial, y los que pretenden una conservadora gestión del patrimonio para lograr los fines fundacionales. Es más, con el progresivo papel asumido como cuasi entidades financieras, se ha desvirtuado su papel inicial en favor de la asunción de mayores riesgos. Como consecuencia de la bancarización del sistema económico español, y la proliferante dependencia del crédito bancario, se ha producido una progresiva equiparación funcional e institucional de las cajas de ahorros con las entidades de crédito, no acompañada, sin embargo, de la necesaria estructura para situarse en condiciones de igualdad competitiva respecto a estas.

En segundo lugar, la naturaleza fundacional de las cajas impide que puedan emitir acciones en los mercados de valores para la obtención de recursos propios; lo cual dificulta de manera añadida el problema ya existente de captar financiación para las entidades de crédito, viéndose agravado en un contexto de crisis financiera.

Para superar este obstáculo, a finales de la década de los ochenta y siguiendo las iniciativas de algunos países europeos se llevó a cabo una reforma en nuestro

---

<sup>4</sup> ARAGÓN REYES, M., GARCÍA VILLAVERDE, R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *El régimen jurídico de las cajas de ahorros*, Caja de Madrid, Madrid, 1991, pp. 405-429

ordenamiento jurídico a este respecto , introduciendo un nuevo instrumento: las cuotas participativas<sup>5</sup>. Las cuotas participativas de las cajas de ahorros son valores negociables que representan aportaciones dinerarias de duración indefinida que pueden ser aplicadas en igual proporción y a los mismos destinos que los fondos fundacionales y las reservas de la entidad<sup>6</sup>. Tienen carácter nominativo y no tienen derechos políticos, a diferencia de las acciones por lo que no pueden asistir a la Juntas ni votar el Consejo de Administración. Su remuneración está subordinada a la existencia de excedentes de libre disposición, de forma similar a los dividendos. Sin embargo, esta figura ha sido muy criticada por la doctrina y adolece de graves inconvenientes en su regulación que han hecho que en la práctica no se hayan utilizado por las cajas de ahorros. Es más, la primera emisión de cuotas participativas fue la llevada a cabo el 23 de julio del año 2008, dos décadas después de su introducción, por la Caja de Ahorros del Mediterráneo, fruto de la integración de la Caja de Ahorros del Mediterráneo con la Cajas de Ahorros Provincial de Alicante y Valencia.

El fin de la regulación de las cuotas participativas como se ha señalado antes, era el ofrecer a las cajas de ahorros una forma alternativa de captación de recursos propios de primera categoría, ya que al no contar con la forma jurídica de sociedad anónima no podían acceder a los mercados de capitales como sí pueden hacer los bancos. Junto a este objetivo señalado en la Exposición de Motivos de los Reales Decretos 664/1990 y 302/2004, se valora por la doctrina el hecho de que al mismo tiempo a través de esta vía se puede garantizar un cierto control de las cajas de ahorros por el mercado de valores. En este sentido, al ser un instrumento variable sometido a la evaluación por parte del mercado, se convierte en un incentivo para la gestión eficaz y transparente de las cajas de ahorros, necesario para su equiparación y comparación con los bancos, y también a los efectos de su expansión internacional<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, de configuración de las cuotas participativas de las cajas de ahorros.

<sup>6</sup> Las cuotas participativas aparecen propiamente regulada como Derecho vigente en el artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios, y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, en la redacción establecida por el artículo 14 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

<sup>7</sup> MONTERO PÉREZ, A., "Las cuotas participativas en las cajas de ahorros", *Partida Doble*, nº 9, 1991, p.10.

El fracaso de esta figura, por tanto, ha sido absoluto haciendo que no haya logrado satisfacer los fines a los que iba destinada; se debe principalmente a tres razones. Por un lado, se advierte el componente económico, en tanto que deviene una vía de financiación muy costosa, tanto para las cajas de ahorros como para los inversores. Además sus peculiares características, como el hecho de carecer de derechos políticos, hacen que no se incentive su suscripción. En segundo lugar, se señala la complejidad y rigidez del régimen, frente a la flexibilidad y menor coste de otros instrumentos de financiación que los han convertido en más atractivos. Esta complejidad se debe a la obsesión del legislador por tipificar un régimen parecido al de las acciones, no guardando relación con la propia realidad subyacente. En este sentido, "la excesiva búsqueda de similitud con las acciones conduce, en su adaptación a la naturaleza de las cajas de ahorros, a una considerable complejidad tipológica"<sup>8</sup>. Todo esto ha conducido a una grave inseguridad jurídica, apreciándose en el régimen además incongruencias y diferencias en criterios valorativos que lo convierten en una figura que no puede ser acatada ni por emisores ni por inversores<sup>9</sup>. Por último, se subrayan razones puramente políticas. En este sentido, la gran obsesión tanto de las cajas de ahorro como de la clase política era el hecho de garantizar que las cuotas participativas fueran "acciones sin voto". A pesar de carecer de derechos políticos, han sido siempre vistas con cierto recelo por considerarse una posible vía de privatización de las cajas de ahorro de manera indirecta. Esto ha llevado a que incluso se prevea en la norma para el posible supuesto de una futura modificación del régimen jurídico relativo a los derechos de los cotapartícipes, una previsión de amortización automática. Se trata de una previsión del todo incongruente, puesto que esto solo sucederá si el propio legislador dota a la suscripción de las cuotas de los correspondientes derechos políticos.

Por ello, las cajas de ahorros han recurrido a otros cauces de financiación alternativos, más flexibles y menos costosos. Entre ellos destaca principalmente la emisión de deuda subordinada y de participaciones preferentes que han generado mucha polémica al respecto. Así mismo las cajas han crecido fundamentalmente de manera orgánica, es decir, aumentando sus reservas con cargo a los beneficios de cada ejercicio y a través de

---

<sup>8</sup> COLINO MEDIAVILLA, J.L., "¿Por qué no se emiten cuotas participativas?", en *Estudios de Derecho de Sociedades y Derecho Concursal, Libro homenaje al Profesor Rafael García Villaverde*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 255-278

<sup>9</sup> CABAÑETE POZO, R., "Las cuotas participativas y el Gobierno Corporativo de las Cajas de Ahorros" RdS, nº 24, 2005, p. 184

fusiones que les han permitido aflorar reservas<sup>10</sup>. Sin embargo, estas vías son en todo caso limitadas y no son suficientes para aumentar los fondos propios de primera categoría de estas instituciones para situarlas en un nivel de competitividad con los bancos. Además eran recursos suficientes en un primer momento, cuando las cajas de ahorros mantuvieron un modelo de negocio basado en la proximidad geográfica y la comercialización de productos bancarios no complejos entre su clientela, principalmente concentradas en la captación de depósitos. Sin embargo, devino insostenible una financiación por esta vía a medida que las cajas de ahorros fueron ampliando la gama y complejidad de sus negocios, mostrando pronto sus flaquezas estructurales.

En tercer lugar, se ha producido otro grave inconveniente y es el sometimiento de estas entidades al poder político. No solo su regulación se encuentra al mando de las Comunidades Autónomas sino que también representantes de estas forman parte de gobierno corporativo de la mayoría de las cajas de ahorros, junto a miembros de Ayuntamientos, impositores, trabajadores y titulares de las cuotas participativas. De ello se deriva también el inconveniente de la falta de profesionalidad en el mando de las cajas de ahorro, puesto que definitivamente no es equiparable a la estructura de un banco, donde la cúpula está compuesta por directivos con carrera financiera y conocedores del mercado bancario, y no por influencias políticas constantes con falta de experiencia financiera, llegando a situaciones graves de conflicto y de ausencia de la supervisión necesaria. La configuración de los órganos de las cajas ha contribuido a diluir responsabilidades, favoreciendo la adopción de decisiones antieconómicas y la constante asunción de riesgos sin medida, al no ser soportados directamente por los propios decisores. Además, el hecho de que los proyectos que financian estén ligados a los intereses locales y autonómicos, ha hecho que las cajas se vean más afectadas por el fracaso en el mencionado crédito promotor del sector inmobiliario. En este sentido, además de la gran cantidad de hipotecas concedidas a particulares las cajas se encontraban muy involucradas en el crédito concedido a la financiación de proyectos de índole inmobiliario impulsados por las propias autoridades locales y autonómicas a través de sus representantes en los órganos de gobierno. De ello ha derivado su gran fracaso, además de la polémica suscitada por la falta de control de riesgos y la

---

<sup>10</sup> FERRADA LAVALL, E., "Financiación de las cajas de ahorro: las cuotas participativas", *Actualidad Jurídica Uría&Menéndez*, nº7, 2004, p. 61

manipulación por parte de los políticos para llevar a cabo estos desmedidos proyectos de financiación. La crisis ha hecho aflorar todo este riesgo operacional asumido por las cajas que antes o después debía de saltar. En cualquier caso, no se debía simplemente trasladar la solución a una simple "profesionalización" de las cajas, en tanto limitarse a quitar de su control a poderes públicos, sino que debía ir acompañada en todo caso de una necesaria fiscalización externa y unos mecanismos adecuados de control en la gestión.

Por último, es importante resaltar que la situación es así mismo singular desde un punto de vista comparado en tanto que solo quedan en Francia y Alemania estructuras tradicionales como la nuestra, aunque diferentes entre sí. Frente al carácter fundacional de las cajas españolas, tienen carácter mutual las cajas de ahorro francesas, y las alemanas son de carácter público. En el resto de los países europeos se ha procedido paulatinamente a la extinción de las cajas de ahorro como tal, convirtiéndose en sociedades anónimas en la mayoría de los casos para afrontar de esta manera los problemas de capitalización y facilitar las operaciones de modificaciones estructurales necesarias con otras entidades de crédito<sup>11</sup>. Uno de los casos más representativos en los que se ha procedido de esta forma es el de Reino Unido, en el que el proceso de concentración de cajas culminó con la salida a Bolsa en 1986 del Trustee Savings Banks Group. Por su parte, otra manera de actuar ha sido la separación definitiva de la actividad crediticia y la actividad social o benéfica de la entidad en cuestión. En este caso, como sucedió en los Países Bajos, una sociedad anónima de base capitalista asume el negocio crediticio de otra, como fue el caso del Verenidge Spaarbank (asumido por la sociedad anónima Verenidge Spaarbank N.V.). En realidad, parece tener sentido que la solución pase por convertir las cajas de ahorros en sociedades anónimas, ya que muchos problemas de los señalados anteriormente se corregirían. En este sentido, se procedería a aplicar las normas de disciplina propios de la legislación mercantil a estas entidades, con el sometimiento a la regulación de los mercados de capitales y las normas de transparencia y control que ello implica. Así mismo, ya podrían proceder a buscar financiación externa de primera categoría en el mercado de valores.

---

<sup>11</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J., RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L., Y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. "Las Cajas de Ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo", *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, núm. 18, 2007, pp. 3- 244.

A la vista de todos estos argumentos, parece claro que se hizo necesario proceder a una reestructuración del sector bancario que además contaba con una sobredimensión derivada del exceso de la capacidad instalada. Se tenía que lograr un sistema financiero más organizado y eficaz, con una mayor concentración en entidades suficientemente capitalizadas y con posibilidad de acceso a los mercados de capitales para la captación de recursos propios adicionales. Se tomaron una serie de medidas como analizaremos a continuación, todas ellas con el fin de sanear el sistema financiero español. El resultado a grandes rasgos de este proceso fue la concentración de las entidades pasando de cuarenta y cinco cajas de ahorros a diecisiete entidades o grupos, mejorando así su eficiencia a través de la reducción de la capacidad instalada que estaba desaprovechada, tanto de oficinas como de empleo. Al mismo tiempo, las entidades de crédito realizaron un ejercicio de máxima transparencia, desvelando datos acerca de su situación real, sus activos más problemáticos y sus riesgos, principalmente relacionados con la exposición al sector inmobiliario y la dependencia de la financiación mayorista. En estos momentos tras la ejecución de las medidas adoptadas en sector financiero, la práctica totalidad de las cajas de ahorros se han integrado en grupos bancarios o ejercen la actividad financiera de modo indirecto a través de un banco.

**Cuadro 1: Variación del número de oficinas bancarias**

<u>Período</u>	<u>Total</u>	<u>Bancos</u>	<u>Cajas</u>	<u>Cooperativas</u>
2002-2008	6.989	1.508	4.659	822
2008-2009	-1.577	-740	-783	-54
2009-2010	-1.191	387	-1.553	-25
2008-2010	-2.768	-353	-2.336	-79

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España*

### **2.2.3. Aspectos regulatorios**

Por su parte, hay que señalar que en relación con los aspectos regulatorios, España fue un paso más allá de la normativa europea caracterizándose por su prudencia. Desde un primer momento el Banco de España llevó a cabo una gran labor de supervisión y regulación que por lo menos evitó en parte la propagación de los riesgos fuera de los balances bancarios y reforzó las reservas de recursos propios de las entidades mediante las denominadas "provisiones dinámicas". Las particularidades de la normativa

española implicaban: una regulación más rigurosa de los recursos propios, un ámbito de aplicación material más amplio que el de la normativa de la Unión Europea y diferencias de naturaleza contable, con la inclusión de las provisiones dinámicas de carácter anti-cíclico<sup>12</sup>. A pesar de ello, y unido a los diversos detonantes de la crisis financiera, las medidas no fueron suficientes. Parece claro que ha habido un apoyo excesivo en los mecanismos de autorregulación y de gobierno corporativo y una supervisión demasiado microprudencial de las entidades reguladas, no teniendo en cuenta que el sistema financiero está muy interrelacionado y podía caer en su conjunto. Por todo ello se ha revisado la regulación al respecto, tomando varias iniciativas tanto a nivel internacional y europeo, como a nivel interno.

## **2.2. Medidas de reforma en España**

Son varias las medidas que se han ido sucediendo en la legislación española con el fin de reestructurar el sistema bancario y endurecer su regulación para evitar posibles crisis futuras. Entre las principales medidas destacan:

- La creación del FROB y los procesos de integración de las Cajas de Ahorro.
- La profesionalización de las Cajas de Ahorro y la conversión de las Cajas de Ahorro en bancos.
- El reforzamiento del nivel de solvencia de las entidades de crédito españolas (Basilea III).
- Saneamiento de los balances bancarios de los denominados "activos problemáticos".
- La reforma del régimen de retribución de los administradores y directivos de las entidades de crédito.

### ***2.2.1. La creación del FROB y los Procesos de Integración de las Cajas de Ahorros***

La crisis financiera en España llegó a tal nivel que hizo necesaria la intervención directa de las autoridades creando un mecanismo de apoyo público: el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). El FROB fue introducido por primera

---

<sup>12</sup> POVEDA ANADÓN, R., "Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias", *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, núm.42, 2011, pp. 19-34.

vez en virtud del Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. El fin perseguido a través de este era fomentar la consolidación del sector financiero mediante el otorgamiento de ayudas públicas en aquellos casos que se hiciera necesario. Hay que mencionar que si bien existían previamente autoridades públicas que se encargaban de proteger las situaciones de crisis de entidades, lo hacían a nivel individual y en un escenario de condiciones normales. En concreto, nos referimos a los Fondos de Garantía de Depósitos y al Banco de España. A estos efectos, aclarar que el Fondo de Garantía de Depósitos está financiado por el Banco de España junto a los bancos, Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito y tiene como fin cubrir las pérdidas de los depositantes en caso de insolvencia de alguna entidad financiera. Dado que la situación excedía de sus capacidades y de los mecanismos previstos en el Real Decreto 2606/1996, contemplándose no solo la obligación de garantizar los depósitos en dinero y en valores de las entidades de crédito, sino la posibilidad de intervenir en estas en caso de encontrarse en "situaciones de dificultad", se decidió articular un tercer órgano de apoyo para acatar la situación y evitar la propagación de un riesgo sistémico en todo el sistema financiero. Por tanto, el modelo de reestructuración bancaria propuesto se articula en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito y a la utilización de la nueva institución creada al efecto, el FROB. Corresponde mencionar que en la actualidad, tras la práctica desaparición de las cajas de ahorros que realizan su actividad de manera directa, los tres fondos de garantía de depósitos se han integrado en un único fondo para el conjunto de las entidades de crédito en virtud del Real Decreto Ley 16/2011.

El FROB tiene por objeto la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito y el reforzamiento de los recursos propios de estas entidades. Se trata en todo caso de una medida paraconcursal, en el sentido en que el objetivo es anticiparse a la situación de insolvencia y tratar por esta vía de evitar el concurso como veremos más en detalle a lo largo de esta investigación. Para su financiación se dotó en un principio de 9.000 millones de euros, de los cuales, 2.250 fueron aportados por los Fondos de Garantía de Depósito y 6.750 fueron con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Con relación a los procesos de reestructuración procede mencionar a grandes rasgos que se pueden distinguir tres fases. Una primera en la que la propia entidad procederá a la

búsqueda de soluciones privadas y que por tanto no está regulada normativamente. Una segunda fase en la que las debilidades de la entidad persisten y pueden afectar a su viabilidad, por lo que procederá la ayuda de los Fondos de Garantía de Depósitos. Y por último, una tercera fase que sí implica la intervención del FROB al proceder un proceso de reestructuración. En este caso el FROB será nombrado administrador de la entidad por parte del Banco de España y deberá someter a su aprobación un plan de reestructuración que tendrá por objeto bien "la fusión de la entidad o bien el traspaso total o parcial del negocio mediante la cesión global o parcial de activos y pasivos mediante procedimientos que aseguren la competencia, como, entre otros, el sistema de subasta"<sup>13</sup>. Se pueden contemplar en este plan tanto medidas de apoyo financiero como la concesión de garantías, préstamos o suscripción de valores representativos de recursos propios; como medidas de gestión, en tanto organización y control de la entidad. Un aspecto interesante a considerar es la introducción por el RDL 9/2009 de derechos políticos a las cuotas participativas de las Cajas de Ahorro suscritas por el FROB, adquiriendo un derecho de representación en la Asamblea General igual a la proporción que estas cuotas impliquen sobre el total del patrimonio neto. Se trata de asemejarlo a la adquisición de acciones en entidades bancarias como mecanismo tradicional de reestructuración.

Respecto a la integración de las entidades de crédito, muchas se han realizado con la ayuda del FROB, especialmente las referentes a las cajas de ahorro, pero en cambio muchos bancos privados han resuelto la situación al margen de este órgano. Para ello, han llevado a cabo un proceso de fusión o en algún otro caso se ha procedido a la presentación de una oferta pública de adquisición mediante entrega de acciones, seguida de la correspondiente fusión al alcanzar el control de la entidad<sup>14</sup>. Las cajas de ahorro se han integrado a través de fusiones ordinarias, fusiones por absorción o en la mayoría de los casos a través de una nueva figura de coordinación, denominada Sistemas Institucionales de Protección (SIP) y conocido como "fusiones frías", por tratarse de un mecanismo menos radical que la fusión.

---

<sup>13</sup> Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

<sup>14</sup> LEÓN SANZ, F.J. y VALVERDE GONZÁLEZ-MOREJÓN, A., "La reforma del sistema financiero español. Los procedimientos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito españolas", en *Monografías Coediciones Aranzadi: Las reformas de las sociedades cotizadas y del sistema financiero 2008-2009*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 3-30.

Los SIP aparecen regulados en el artículo 80.8 de la Directiva 2006/48/UE sobre acceso y ejercicio de entidades de crédito, traspuesta en nuestra normativa en virtud del artículo 25 del Real Decreto Ley 6/2010 y definido como un contrato entre entidades de crédito preventivo del concurso y cuya creación debe ser autorizada por el Banco de España. El fin de la creación de estos sistemas es el no forzar a las Cajas de Ahorro, que son entidades con un fuerte componente de vinculación a su origen geográfico y tradición regional, a tener que fusionarse con otras entidades pudiendo llegar a situaciones un tanto conflictivas en el terreno político. Por ello, se crea un SIP, entendido como un grupo de coordinación en virtud del cual se establece un mecanismo de codecisión entre las entidades que participan en el proyecto de integración. Se ceden a esta "holding" configurada como entidad central, cierto poder económico y político pero pueden seguir operando individualmente cada entidad conservando su propia marca y cierto grado de independencia. Al mismo tiempo, la idea es que al concentrar el negocio bancario en una entidad central, se facilita el llegar a los umbrales de recursos mínimos y mejoran en conjunto su viabilidad.

A través de todas estas integraciones se ha logrado una mayor concentración de entidades, con una gestión más eficiente de la mismas y dotándolas de un mayor apoyo y solidez para lograr su financiación. Todo ello siempre con el objetivo de lograr la viabilidad a medio plazo de las entidades involucradas y del sistema bancario español.

### ***2.2.2. La profesionalización de las Cajas de Ahorros y su "bancarización"***

Al mismo tiempo que se estaba procediendo a la integración de varias Cajas, todavía se confiaba en sus posibilidades de futuro y por tanto se promulgó el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros (el "RDL 11/2010"). El objetivo de esta norma era profesionalizar la gestión de las Cajas de Ahorro y fomentar su sometimiento a la disciplina de mercado, al mismo tiempo que reformar su marco jurídico para fortalecer su capitalización.

En este sentido se llevó a cabo una reforma del gobierno corporativo en los aspectos más directamente relacionados con su actividad económica, para impulsar la

profesionalización hasta alcanzar niveles comparables a los bancos. Por su parte, en cuanto a cambios en su sistema de financiación, destaca la reforma llevada a cabo respecto a la cuotas participativas, puesto que, como se ha advertido antes su configuración jurídica no las hacía nada atractivas. Por ello, se introducen derechos políticos en las cuotas participativas, en relación a los derechos económicos que tuvieran con anterioridad, es decir, que guardarán proporción con el porcentaje que las cuotas suscritas supongan sobre el patrimonio para cada cuotapartícipe.

Lo más relevante de esta norma es el diseño de un nuevo modelo organizativo proponiendo una doble alternativa para las entidades, y procediendo de manera similar a los países europeos. En este contexto, se propone:

- El ejercicio de toda la actividad financiera de la caja mediante un banco controlado por ella al tener, al menos, el 50% de su capital.
- La transformación de la caja en una fundación de carácter especial, conservando la obra social y traspasando todo su negocio financiero a un banco.

Además, destaca en esta normativa la introducción de los ajustes necesarios para convertir a los SIP en mecanismos eficientes y con el fin de que puedan acceder sencillamente a financiación.

Con estas medidas se abrió la posibilidad de que las Cajas pudieran desarrollar su actividad a través de un banco, pudiendo así reforzar sus recursos propios en los mercados de capitales e introduciendo mejoras en su gobernanza, pasando a una mayor profesionalización.

Por su parte, se promulgó la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Por un lado, se regulan las cajas de ahorros recuperando sus orígenes, esto es, su función social arraigada a un lugar de origen concreto enmarcado dentro de una Comunidad Autónoma o provincias limítrofes y limitando su tamaño para que no alcancen una dimensión que las haga sistémicas<sup>15</sup>. Además se recupera su vinculación explícita a la actividad financiera relacionada con clientes minoristas. Por

---

<sup>15</sup> Exposición de motivos de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

otro lado, se regula una figura novedosa y es la de las fundaciones bancarias, que son aquellas cuya participación en una entidad de crédito sobrepasa el 10%, estableciendo una regulación exhaustiva respecto a obligaciones en materia de gobierno corporativo y transparencia<sup>16</sup>.

### ***2.2.3. El reforzamiento del nivel de solvencia de las entidades de crédito***

La gravedad de la situación llevó a aprobar el Real Decreto-ley 2/2011 (el "RDL 2/2011"), para el reforzamiento del sistema financiero. El objetivo de esta norma era aumentar el nivel de solvencia de las entidades, reforzando las exigencias en materia del nivel mínimo de capital, en función de los activos ponderados por riesgo. De hecho, de manera un tanto sorprendente la legislación española se anticipó a lo recogido después en la normativa Basilea III sobre recursos propios, que es el "marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios" fijado a nivel internacional por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB).

El RDL 2/2011 fijó los nuevos requisitos de capital, diferentes según la estructura de pasivo, en un 8% de los activos ponderados por riesgo con carácter general y en un 10% para las entidades que tengan un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% y que no tengan colocados a terceros al menos un 20% de los títulos representativos de su capital social<sup>17</sup>. Este segundo requisito de capital se aplicó principalmente a las cajas de ahorros. Posteriormente, la Ley 9/2012 los sustituye por un único requisito del 9% que deberán cumplir todas las entidades de crédito a partir del 1 de enero de 2013. Para llegar a cumplir con estas exigencias, las entidades se vieron obligadas a iniciar un proceso de desinversión de sus activos, reordenación de sus carteras, venta de activos inmobiliarios procedentes de impagados y operaciones de carácter extraordinario como la venta de redes de sucursales o de activos reales<sup>18</sup>. Además las cajas de ahorros, que

---

<sup>16</sup> Art. 32.1 de la Ley 26/2013: "Se entenderá por fundación bancaria aquella que mantenga una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración"

<sup>17</sup> Este coeficiente de financiación mayorista se calcula en función de la circular 2/2011 del Banco de España.

<sup>18</sup> CMS Albiñana y Suárez de Lezo, "Real Decreto-ley 2/2011 para el reforzamiento del sistema financiero".

son las que se vieron afectadas en mayor medida por esta nueva medida puesto que contaban con mayor asunción de riesgo y una peor estructura de pasivo, procedieron a la constitución de nuevos SIP para reducir la ponderación de riesgos de sus activos. En todo caso se procedió en la práctica totalidad de los casos al traspaso de su negocio financiero a otro banco para cumplir con estos nuevos requisitos y como requisito indispensable para poder recibir ayuda del FROB en caso de no poder alcanzar las exigencias en plazo.

Es importante ver el resultado alcanzado por estas reformas en su conjunto y concretamente respecto a las cajas de ahorros se ha visto como tras estas dos iniciativas la mayoría de las cajas se vieron obligadas a segregar su actividad financiera a un banco, bien como instrumento para la creación de un SIP , o bien como requisito previo a la obtención de ayudas públicas. Posteriormente, incluso las cajas que permanecieron en solitario y sin apoyos públicos en forma de capital han pasado a realizar su actividad financiera a través de bancos, subsistiendo en la actualidad únicamente alguna entidad de tamaño pequeño y ámbito local que continúa operando como caja de ahorros.

Concretamente, como consecuencia de las nuevas exigencias de capital acordadas en esta reforma salieron a bolsa Bankia y Banca Cívica (después integrada en Caixabank) y ambas hoy en día nacionalizadas; y fueron intervenidas la CAM, cuyo negocio bancario adquirió el Banco Sabadell por un euro, dejando solamente en la Caja sus pasivos no bancarios como las cuotas participativas, Unnim (absorbida ahora por BBVA), CatalunyaCaixa y NovacaixaGalicia<sup>19</sup>.

#### ***2.2.4. Saneamiento de los balances bancarios***

A través del Real Decreto-ley 2/2012, de saneamiento del sector financiero (el "RDL 2/2012") se introdujo en España una nueva reforma en el sector financiero que perseguía un fin distinto a todos las reformas emprendidas hasta el momento. En este sentido no se pretendía ya incrementar los recursos propios de los bancos sino directamente limpiar sus balances bancarios de todos aquellos activos calificados como

---

<sup>19</sup> VICENT CHULIÁ, F., "La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la reestructuración bancaria", *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, núm. 18, 2013, pp. 23-49.

problemáticos, considerándose como tales concretamente los directamente expuestos al sector inmobiliario. A pesar de todo lo avanzado para afrontar la crisis, las autoridades se dieron cuenta de un grave problema que provocaba la persistente falta de confianza en el sistema bancario español y era la magnitud de la exposición de los balances bancarios de nuestro país a un sector en absoluta decadencia como era el inmobiliario. En un momento de creciente morosidad y de deterioro del activo relacionado con este sector, los bancos vieron sus balances cubiertos de activos improductivos, en tanto que no solo no generaban ingresos sino que además mermaban su viabilidad futura. Todo ello suponía un grave obstáculo, tanto por el lado de su demanda en tanto que no podían acceder a la banca mayorista para financiarse, como por el lado de la oferta de estas entidades que continuaban restringiendo el crédito paralizando aun más la economía al no poder canalizar el ahorro hacia inversiones eficientes.

El objetivo perseguido, por tanto, era el saneamiento de los balances de las entidades de crédito, procediendo a una clara valoración de sus activos, ajustándolos a su valor real. Todo esto se llevaría a cabo mediante un proceso transparente a efectos de toda la opinión pública. Solo de esta manera se podía recuperar la credibilidad en nuestro sistema financiero. Este ejercicio de saneamiento consistió en exigir a las entidades de crédito la dotación de nuevas provisiones respecto de sus activos ligados al sector inmobiliario, en los que se concentraba la mayor parte de las pérdidas de los bancos, junto a otro importante componente de activos relacionados a la crisis de la deuda soberana en Europa. Junto a esta labor de "limpieza", se estableció en el RDL 2/2012 una exigencia adicional de reforzamiento de los fondos propios, calculada también en función de esas exposiciones inmobiliarias<sup>20</sup>.

Junto a este objetivo principal se distinguen otros tres ejes fundamentales en esta reforma. En primer lugar, la creación de incentivos que propicien un ajuste adecuado y eficiente del exceso de capacidad para lograr una definitiva reducción del sobredimensionamiento mediante la concentración. En segundo lugar el fortalecimiento del gobierno de las entidades resultantes de los procesos de integración. En este sentido, se procede a la simplificación del funcionamiento del gobierno de las cajas que se encuentran en régimen indirecto, en tanto que han segregado su negocio a un banco, ya

---

<sup>20</sup> SAN MIGUEL BARBÓN, F., "Un nuevo paso en la reforma financiera: Análisis crítico del Real Decreto-ley 2/2012", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 32, 2012, pp.31-40.

sea de manera individual o en el marco de un SIP, con medidas como la eliminación de la exigencia de contar con una Comisión de control o la celebración de una asamblea ordinaria en lugar de dos. Por último, el establecimiento de restricciones en materia de retribuciones, concretamente respecto a entidades que hayan recibido ayudas públicas. Todas estas medidas persiguen el fin último de mejorar la confianza, la credibilidad y la fortaleza del sistema financiero español.

### ***2.2.5. La reforma del régimen de retribución de los administradores y directivos de las entidades de crédito***

La crisis ha puesto de manifiesto que nos encontrábamos ante una constante espiral de asunción de riesgo sin medida, motivada en la mayoría de los casos por sistemas retributivos con un componente variable notable, inductor de políticas de riesgo en el seno de la industria financiera y bancaria.

Pronto se advirtió la gravedad de este problema y la gran polémica que generaba en la opinión pública puesto que constituía una auténtica paradoja que directivos de entidades que estaban siendo rescatadas se siguiesen llenando los bolsillos de manera sobreabundante. Desde siempre ha sido un tema tratado con delicadeza y publicada en los Códigos de gobierno corporativo de las empresas. Sin embargo, desde el inicio de la crisis se ha regulado de manera más agresiva, concretamente a través de los RDLs 2 y 3/2012 que han incorporado de manera abrupta restricciones adicionales en materia retributiva para las entidades de crédito españolas beneficiarias de ayudas públicas para su saneamiento o reestructuración<sup>21</sup>. En este sentido, se recoge legalmente que la retribución anual máxima para presidentes ejecutivos, consejeros delegados y directivos quede limitada a 500.000 euros y a 100.000 euros para los demás miembros de órganos colegiados cuando reciban apoyo del FROB, y limitándose a 300.000 para el caso de que sean entidades mayoritariamente participadas por el FROB, y 50.000 respecto a los demás miembros del consejo de administración. Además en todo caso existe el deber de

---

<sup>21</sup> GIRBAU PEDRAGOSA, R., "Restricciones a la remuneración de administradores y directivos de entidades de crédito: modos, intervención y gobierno corporativo", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm.129, 2013, pp. 197-225.

informar al Banco de España sobre la remuneración de los administradores y empleados de las entidades de crédito.

### **2.3. Iniciativas internacionales**

Esta crisis ha revelado al mundo grandes fallos en su organización que se deben no solo a fallos de mercado sino definitivamente también a deficiencias en la regulación y supervisión de las instituciones relevantes. En efecto, la crisis financiera ha sacado a relucir importantes deficiencias en el funcionamiento del sistema financiero como el apalancamiento desproporcionado por una acelerada expansión en los últimos años; los excesivos riesgos asumidos en la emisión de titulizaciones y los derivados, que llevó a una relajación del control; la acumulación de activos tóxicos expuestos al sector inmobiliario; la fuerte interdependencia del sistema financiero que no se tuvo en cuenta a la hora de establecer un control para el conjunto y el establecimiento de remuneraciones que incentivaban la asunción de riesgos sin medida para la entidad.

Ante una situación tan drástica los gobiernos han tenido que intervenir y actuar lo más rápido posible, pudiéndose distinguir cuatro grandes categorías en las actuaciones de las autoridades <sup>22</sup>:

- Aumento de la cobertura de los fondos de garantías de depósitos. Es importante mencionar a este respecto como ha sido necesario armonizar los importes mínimos establecidos por los efectos distorsionadores que provoca el establecer unas garantías más generosas en un único mercado en todo el marco comunitario.
- Garantías públicas de las emisiones de deuda bancaria. En este sentido, España tuvo que avalar varias emisiones de deuda para que los bancos pudieran acceder a la financiación mayorista, siempre con la autorización de la Comisión Europea.
- Adquisición temporal de activos dañados o sin precio de mercado. Para ello se creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros en 2008, otorgando liquidez a las entidades; y más tarde la Sociedad de Gestión de Activos

---

<sup>22</sup> DE LIS, S. F., MANZANO, D., ONTIVEROS, E., y VALERO, F. J., "Rescates y reestructuración bancaria: el caso español" *Documentos de trabajo de la Fundación Alternativas*, nº 152, 2009, pp. 16-21.

procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), ayudando a sanear los balances bancarios.

- Recapitalización de entidades, que es la iniciativa propiamente emparentada con los "rescates bancarios". Se han distinguido a nivel mundial, rescates preventivos, en los que el banco central inyecta capital a la entidad con problemas financieros para evitar problemas futuros más graves, y rescates *ex post* en los que el gobierno actúa una vez la crisis de la entidad ya se ha producido, como el fue el caso del banco británico Northern Rock.

Teniendo en cuenta que los mercados financieros están completamente globalizados y son interdependientes, han sido varias las reuniones participadas por numerosos Estados para tomar medidas a nivel conjunto y de manera colaborativa. En este contexto, destaca en primer lugar las iniciativas de la Junta de Estabilidad Financiera del G-20 puestas de manifiesto en el documento "Elementos fundamentales para el Régimen de Resolución Efectiva de Instituciones Financieras". En este documento, se detallan los elementos esenciales para el establecimiento de un adecuado régimen de resolución de entidades, hablando de la importancia de evitar que la insolvencia de una entidad financiera se propague por todo el sector financiero. Se trata de que los Estados adopten el marco legal adecuado estableciendo un sistema ordenado para la reestructuración de entidades sin exponer a pérdidas al contribuyente y manteniendo al mismo tiempo la continuidad de sus funciones económicas vitales. Este documento tuvo un impacto absoluto en la regulación del FROB.

Asimismo son relevantes los informes del Fondo Monetario Internacional sobre el sistema financiero español publicados en el contexto del Programa de Evaluación del Sistema Financiero<sup>23</sup>. Estos informes reconocen los esfuerzos llevados a cabo por las instituciones españolas en materia de reestructuración con las reformas implementadas que se han mencionado anteriormente. Sin embargo, inciden en la necesidad de, por un lado, abordar de forma efectiva y completa los activos problemáticos de los balances bancarios, que se llevó a cabo posteriormente a través de la creación de la SAREB, regulado en la Ley 9/2012 y con su correspondiente desarrollo reglamentario; y por otro, en repartir la carga de la reestructuración bancaria entre el sector público y privado ya que se está sometiendo a una carga excesiva a los contribuyentes.

---

<sup>23</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Programa de Evaluación del Sistema Financiero. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/022301s.htm>, consultado el 3 de febrero de 2014.

Por otra parte, en el ámbito comunitario han sido numerosas las medidas, pero concretamente respecto a la resolución de entidades se comenzó a desarrollar un marco común para que se llevase a cabo todo el proceso de manera coordinada entre los diversos Estados Miembros. Concretamente, el 6 de junio de 2012 la Comisión Europea aprobó una propuesta de Directiva para homogeneizar las normas relativas a la resolución de entidades financieras. En ella se incluyen una serie de medidas a adoptar en una primera instancia, para evitar que la falta de solvencia de las entidades de crédito pueda poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero, y en una segunda etapa para proceder a la resolución ordenada de las entidades no viables.

#### **2.4. Memorando de Entendimiento**

El Memorando de Entendimiento o *Memorandum of Understanding*, de aquí en adelante referido como MoU, fue firmado el 20 de julio de 2012 y en el se recogen las condiciones financieras impuestas a España para reforzar su estabilidad financiera como contrapartida a la ayuda monetaria recibida del Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF). Este órgano, FEEF, es una entidad jurídica especial aprobada por todos los Estados miembros de la Unión Europea, cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa a través de la concesión de ayudas financieras a Estados de la zona euro que se hallen en una situación de crisis económica. Concretamente, en este programa se dotó a España de un préstamo de la FEEF para cubrir las necesidades de capital estimadas, añadiendo un margen de seguridad complementario, ascendiendo a un total de 100.000 millones de euros, que posteriormente no se utilizó en su totalidad. Se encargó al FROB, en calidad de agente del Gobierno español, para canalizar dichos fondos hacia las entidades financieras afectadas.

El 25 de junio de 2012, el Gobierno español solicitó asistencia financiera externa en el contexto del proceso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. Las continuas reformas emprendidas colocaron a una parte importante de nuestro sector financiero en una situación de incumplimiento respecto a los requisitos regulatorios, especialmente de los niveles de solvencia en materia de recursos propios. Y como se

recoge normativamente, se prevé la intervención del apoyo público cuando esto suceda, llegando a una situación en la que no se podían realizar más rescates por el poder público español, sin solicitar a su vez un rescate a Europa, llegando a la petición de asistencia financiera para la recapitalización de nuestro sistema. Como siempre que un Estado miembro de la zona euro solicita asistencia financiera, la Troika, órgano compuesto por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, procedió a realizar una valoración independiente de la idoneidad de España para recibir dicha asistencia, cuyo resultado fue favorable. Sin embargo, es necesario detallar una serie de condiciones y objetivos para que dicha asistencia financiera tenga un verdadero impacto positivo en la economía del país al que se destina.

En este contexto, el MoU recoge una serie de objetivos, al que la Ley 9/2012 como se detallará a continuación, pretende dar cumplimiento. El fin principal de este programa es aumentar la flexibilidad a largo plazo del conjunto del sistema bancario, restableciendo así su acceso al mercado y a su vez, mejorar la transparencia de los balances bancarios. Para ello, las medidas se van a centrar en: (i) la identificación de los activos deteriorados de las entidades de crédito; (ii) la segregación de dichos activos respecto del balance de las entidades mediante el establecimiento de una sociedad de gestión de activos; (iii) el aseguramiento de la viabilidad de las entidades de crédito a través del establecimiento de regímenes de reestructuración y resolución de las mismas; (iv) la reducción ordenada de la exposición de los bancos al sector inmobiliario y; (v) el establecimiento de nuevos mecanismos de identificación de riesgos para evitar, mitigar o gestionar crisis futuras.

El componente clave de dicho programa se centró en una revisión de los segmentos vulnerables del sector financiero español que contó con los siguientes pasos, detallados en una hoja de ruta para proceder a su ejecución:

- Determinación de las necesidades de capital de cada banco, mediante un análisis general de la calidad de los activos del sector bancario y una prueba de resistencia realizada banco por banco, contando con los catorce principales grupos bancarios. Esta prueba de resistencia, conocida como "*stress test*" fue llevada a cabo por la consultora

Oliver Wyman el 28 de septiembre de 2012, con los datos aportados por cuatro auditores independientes.

A partir de los resultados de la prueba de resistencia y de los planes de recapitalización se procedió a una clasificación de los bancos en cuatro grupos:

- Grupo 0 : formado por los bancos en los que no se detectó déficit de capital y que no requerían la adopción de ulteriores medidas
  - Grupo 1: predefinido como los bancos propiedad del FROB
  - Grupo 2: formado por los bancos con déficit de capital y que no podían afrontar dicho déficit de forma privada y sin ayuda estatal.
  - Grupo 3: integrado por los bancos con déficit de capital, pero que contaban con planes fiables de recapitalización y podían afrontar dicho déficit sin recurrir a la ayuda del Estado.
- 
- Recapitalización, reestructuración y resolución de los bancos débiles, sobre la base de planes que aborden los déficits de capital detectados en la prueba de resistencia y en atención a su pertenencia a un determinado grupo.
  
  - Segregación de los activos de los bancos que reciban apoyo público para su recapitalización, y transferencia de sus activos deteriorados a una entidad externa de gestión de activos.

Así mismo, se declara la necesidad de reforzar el marco regulador para mejorar la resistencia del sector bancario español. En este contexto, para garantizar la liquidez de los bancos se fija la necesidad de cumplir con una coeficiente de capital común de primer nivel de al menos un 9%, reevaluar las provisiones de los préstamos incobrables, mejorar la transparencia de los balances para favorecer la recuperación de la confianza, y el refuerzo de los mecanismos de gobernanza de las antiguas cajas de ahorros y los bancos comerciales bajo su control, adoptando requisitos de incompatibilidad entre órganos de gobierno, para evitar llegar a situaciones de conflicto de interés.

Por su parte, también se recoge la necesidad de reforzar el marco de supervisión. En este sentido, se manifiesta la exigencia de un refuerzo de la independencia operativa del Banco de España, así como la necesidad de que esta entidad perfeccione su función de

revisión interna formal, con el fin de detectar deficiencias e introducir las mejoras precisas.

Por último, otro objetivo que se recoge en este documento y que guarda mucho sentido con las particularidades de la economía española es la necesidad de fomentar la intermediación financiera no bancaria, al tratarse de una economía muy dependiente del crédito bancario. Es menester de las autoridades españolas la preparación de propuestas para fomentar la intermediación financiera no bancaria a través de vías como la financiación del mercado de capitales y el capital riesgo. En este contexto, cabe hablar de una medida ya llevada a cabo con este fin y es la creación del MARF (Mercado Alternativo de Renta Fija) en la Ley de Emprendedores. Este pretende dotar de financiación a empresas de menor tamaño (pymes) que no pueden acceder al mercado secundario como tal, pero que si pueden encontrar en éste importantes inversores y por ende, una buena fuente de financiación. Equivale al MAB (Mercado Alternativo Bursátil) pero respecto a títulos de renta fija.

Por otro lado, las condiciones no versan exclusivamente sobre el sector financiero como puede comprenderse. Se recogen también recomendaciones para las reformas estructurales necesarias en España y relativas al sistema tributario; reformas en el mercado de trabajo; medidas complementarias para la apertura de los servicios profesionales y erradicación de los obstáculos para obtener licencias y permisos para abrir negocios y actividades empresariales, fomentando así el emprendimiento empresarial; y el perfeccionamiento de la interconexión de las redes eléctricas y de gas con los países vecinos. España alcanzó así mismo un objetivo de corrección de su déficit público, comprometiéndose a alcanzar un déficit del 2,8% del PIB en 2014, objetivo que no ha podido llegar a cumplir.

La supervisión de todo este programa quedó bajo el control de la Comisión Europea, en coordinación con el Banco Central Europeo (BCE) y la Autoridad Bancaria Europea (ABE), encargados de verificar a intervalos regulares que se cumplen las condiciones sobre políticas que acompañan a la asistencia financiera. Para ello, se obliga al Gobierno español a remitir informes con carácter trimestral, incluyendo la supervisión periódica de las actividades del FROB en el contexto del programa, así como a dotar a los supervisores de toda la información que se requiera para controlar los avances

realizados. Asimismo se ordenó el compromiso de consultar *ex ante* con la Comisión y el BCE sobre la adopción de toda política relativa al sector financiero, que no estando incluida en el MoU, pueda influir sensiblemente en la consecución de los objetivos del programa.

### **3. LAS ESPECIALIDADES CONCURSALES DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ANTE LA CRISIS FINANCIERA**

#### **3.1. Entidades financieras sistémicas**

Esta crisis financiera ha hecho patente la ausencia de mecanismos consistentes y eficaces para la gestión de una crisis bancaria de esta índole, la mayor desde la crisis de los años treinta pero agravada por los efectos amplificadores de la globalización. Si bien existían sistemas de control, estos eran principalmente a nivel individual de cada entidad, no habiendo una supervisión propia de todo el sistema en su conjunto que tuviera en cuenta el impacto con efecto dominó que una situación así podía acarrear y las medidas necesarias para solventarlo. Las interdependencias en los mercados financieros juegan un papel fundamental. Las entidades financieras se encuentran muy interrelacionadas entre sí, no sólo a nivel de endeudamiento y préstamo interbancario entre ellas, sino así mismo por contar con activos en sus balances de otras entidades, por ser en muchos contratos financieros contrapartes entre sí o por el simple hecho de que la bancarrota de un banco implica que deba vender todos sus activos provocando la caída generalizada del precio de estos. Además en cualquier caso, la quiebra de un banco comienza a producir automáticamente pánico y pérdida de confianza de la sociedad en todo el sistema en general, provocando una fuga de capitales. En este contexto, la caída de cualquiera de estas unidades tiene un gran impacto, no solo en su propio valor que lógicamente se ve perjudicado de manera inmediata al entrar en una situación crítica de insolvencia, sino también en el conjunto del sistema financiero y por ende, en toda la economía real.

Todo esto ha suscitado una gran polémica a nivel internacional, comenzando a hablar en la cumbre del G20 en 2009 en torno al concepto de "entidades financieras sistémicas" (*Systematically Important Financial Institutions* o SIFI) y "riesgo sistémico" del sector financiero definido como "riesgo de interrupción de los servicios financieros causado por un deterioro de todo o parte del sistema financiero, teniendo el potencial de causar consecuencias negativas para la economía real"<sup>24</sup>. Por su parte, las entidades financieras sistémicas están caracterizadas por tres factores clave: su tamaño, entendido por el

---

<sup>24</sup> FMI, BIS y FSB "Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments" publicado el 28 de octubre de 2009

volumen de sus servicios, la no sustituibilidad, y la interconexión con otros miembros del sistema.

En este sentido, se empieza a hablar del impacto concreto que determinadas entidades, denominadas sistémicas, pueden llegar a tener sobre todo el conjunto y la necesidad de llevar a cabo una supervisión macroprudencial, que persiga como objetivo limitar el efecto negativo en la economía real que un colapso del sistema financiero puede tener, centrándose en ciertos elementos fundamentales del mismo<sup>25</sup>. Se denuncia que hasta ahora la supervisión ha sido excesivamente microprudencial, en tanto que simplemente se ha tratado de evitar la caída de una entidad a nivel individual pero sin tener en cuenta los efectos que podía tener más allá y sus correlaciones con otros componentes del sistema. La idea detrás de todos estos pensamientos es la justificación económica de que es más conveniente rescatar a estas entidades que dejar que quiebren puesto que se calcula que el impacto sobre la economía real sería mayor que el coste de las ayudas públicas. Por tanto, se trata de evitar a toda costa que estas entidades "*too big to fail*" lleguen a una situación de concurso, buscando otras medidas para solventar la posible insolvencia. Basta con hacer mención al caso del banco estadounidense Lehman Brothers y las consecuencias que tuvo. Este banco de inversión, se vio forzado a declararse en quiebra después de que la Casa Blanca y la Reserva Federal decidieran no rescatarlo, así como la negativa del resto de bancos principales a adquirirlo. Sin embargo, pronto se dieron cuenta de su error ya que las consecuencias de esta bancarrota fueron devastadoras y el Gobierno de Estados Unidos comenzó su programa de rescates.

Frente a esto, se sostiene asimismo que los rescates bancarios públicos tienen varias consecuencias negativas. Por un lado está el claro impacto que tiene para los contribuyentes, siendo los que soportan el impacto en sus bolsillos de las decisiones tomadas por el poder. Pero junto a éste se encuentra otro argumento crucial y es lo que se conoce como riesgo moral, "*moral hazard*", que alude a un concepto económico que describe la situación de una persona que buscando un determinado resultado, emprende acciones cuyo riesgo es soportado por terceros. Esto hace que el nivel de diligencia disminuya, puesto que siendo otra la persona que soporta los costes asociados a la falta

---

<sup>25</sup> CROCKETT, A. (2000). "Marrying the micro-and macro-prudential dimensions of financial stability", *Bank of International Settlements Speeches*, Basel, 2000, pp. 3-7.

de responsabilidad de uno mismo, los incentivos a esforzarse quedan distorsionados. En este contexto, si las entidades perciben que el Estado va a terminar rescatándolas porque son sistémicas y no pueden dejarlas caer se van generando poco a poco incentivos negativos en su comportamiento, llegando a una situación ineficiente en la asignación de los recursos financieros en el mercado y de distribución de riesgos<sup>26</sup>.

En definitiva, es cierto que hay graves inconvenientes en realizar estas intervenciones *a priori* lo cuál se refleja en el hecho de que cada vez se ha ido poniendo más en entredicho. Concretamente en Estados Unidos se ha puesto en tela de juicio este concepto de "too big to fail" por el enorme coste que implica cumplir con las últimas consecuencias de dicha afirmación y se recoge así en su más reciente regulación al respecto "Dodd- Frank Act" el deseo de erradicar este aforismo. Sin embargo, esta fue la posición tomada inicialmente y la que se ha seguido en España que a efectos de esta investigación es lo que nos concierne. Se demostró que no era posible aplicar sin más los procedimientos tradicionales y ordinarios de insolvencia y que había que buscar nuevas fórmulas que la legislación concursal no había contemplado ya que una situación así no era de esperar. Este fue el mismo criterio seguido en la cumbre del G-20, concluyendo que toda entidad financiera cuya insolvencia pueda tener efectos sistémicos debe ser sometida a un proceso de resolución claro y objetivo. Se trata del criterio determinante para la sustitución del régimen concursal por el régimen paraconcursal.

### **3.2. Insuficiencia de la Ley Concursal y de la regulación especial para resolver las crisis de las entidades de crédito**

Se puede afirmar que nuestro sistema legal contaba con una "laguna legal" respecto a la insolvencia de las entidades de crédito, puesto que hasta el estallido de la crisis era prácticamente impensable que se llegase a una situación tan drástica confiados en la eficacia de los sistemas de control y prevención de riesgos así como de supervisión, que hasta entonces se consideraban suficientes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que claramente estas complicaciones se pueden dar y es necesario proceder a su

---

<sup>26</sup> IGLESIAS -SARRIA, C., y VARFAS, F. "Entidades financieras sistémicas: discusión de posibles medidas", *Revista de Estabilidad Financiera*, núm.18, 2010, p.11.

solución de manera inminente ya que estamos hablando del sector que alimenta a la economía real y que ha provocado un colapso en ella. Se ha ido recogiendo, por tanto, una serie de medidas "preconcursoales" en tanto que tratan de evitar el concurso, combinadas con el sometimiento de las entidades de crédito al proceso concursal común pero con aplicación de algunas normas especiales. Sin embargo, se declara como en todo caso la Ley Concursal ("LC") ha resultado inútil a este respecto, no habiéndose recurrido a ella en ningún caso desde que estalló la crisis, y como las medidas preventivas han sido insuficientes.

En este contexto, la LC no establece ningún obstáculo para que una entidad de crédito sea declarada en concurso (art. 1.1) aunque sí establece peculiaridades respecto a estas en su Disposición adicional segunda. En su artículo primero se detalla cómo los concursos de estas entidades financieras, englobando a las entidades de crédito, las de mercado de valores y las aseguradoras, quedarán sometidas a la legislación específica exceptuando las relativas a la composición, nombramiento, y funcionamiento de la administración concursal. Esta excepción que se recoge, se detalla en el apartado segundo del art. 27.2 que *"En caso de concurso de una entidad de crédito o de una entidad aseguradora, el juez nombrará al administrador concursal de entre los propuestos respectivamente por el Fondo de Garantía de Depósitos y el Consorcio de Compensación de Seguros"*. De esta manera, la composición de la administración concursal diferirá en el caso de una entidad de crédito, ya que, junto al abogado y al auditor, economista o titulado mercantil colegiados, no va a formar parte de la misma un acreedor titular de un crédito ordinario o con privilegio general, sino el Fondo de Garantía de Depósitos, que, además, será quien proponga al Juez del concurso los otros dos miembros<sup>27</sup>.

Por tanto, queda claro que el fin de la LC no era conformar un régimen específico para las entidades de crédito ni tampoco excluirlas del régimen común. La idea es que se aplicarán a estas su normativa especial, enumerada a continuación en el mismo artículo aunque lógicamente ha ido variando con el paso del tiempo, y *"solo en defecto de*

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ ROSADO, J., "Fusiones y otros medios de reestructuración como medio de evitar el concurso de una entidad de crédito", *VIII Seminar Harvard-Complutense, Universidad Complutense de Madrid*, 2010, pp. 4-20.

*normas especiales y en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de aquellos sistemas, se aplicarán en esta materia las de la LC."*<sup>28</sup>

Por tanto, se ve cómo la LC no se involucra mucho en lo que concierne a las entidades de crédito. Además, a pesar de que en su Exposición de motivos se manifiesta el deseo de favorecer la continuidad de la empresa, lo cierto, es que en la mayoría de los casos la única vía para resolver el concurso es la liquidación judicial. Son muy pocos casos a través de los cuales se llega a soluciones alternativas como modificaciones estructurales, como una opción a formar parte del convenio contemplada en el art. 100.2 de la LC. Por todo ello, la LC no ha sido utilizada en la práctica para la resolución de situaciones de insolvencia de entidades financieras, y el saneamiento de éstas se ha llevado a cabo a través de su regulación específica.

Respecto a la regulación específica, destacan todas las reformas emprendidas para aplicar instrumentos de control de los riesgos operativos, de los riesgos de liquidez y de los riesgos de solvencia, como se ha mencionado anteriormente. Sin embargo todas estas medidas preventivas han demostrado ser insuficientes por el hecho de ser aplicadas solo a nivel individual, teniendo en cuenta la singularidad de cada entidad financiera y no el impacto de la crisis financiera en el entorno global.

### **3.3. Reforma de la Ley Concursal llevada a cabo por el RDL 9/2009**

Se han sucedido varias reformas de la LC pero que en general no han tenido importantes cambios sustanciales. Entre ellas, destaca la modificación surgida a raíz de la aprobación de la Ley 6/2005 de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito a propósito de la transposición de la Directiva 2001/24/CE relativa al saneamiento y liquidación de las entidades de crédito comunitarias con actividad transfronteriza. Simplemente supuso la definición de "medida de saneamiento" y de "procedimiento de liquidación" en relación con la LC. Otra reforma de la LC fue la llevada a cabo por el Real Decreto-ley 3/2009, pero que en todo caso implicaba un

---

<sup>28</sup> Exposición de motivos de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

pequeño cambio para el caso de que las entidades de crédito fueran acreedores, no teniendo en cuenta el caso de ellas como deudores insolventes.

Sin embargo, a raíz del RDL 9/2009 sí que hubo una reforma sustancial, no tanto en contenido puesto que los cambios introducidos fueron pequeños, sino por las implicaciones que tenía llevar éstos a sus últimas consecuencias. En este contexto, se introdujo una nueva letra (la letra k) en el segundo apartado de la Disposición adicional segunda de la LC para considerar esta nueva regulación como parte de la legislación específica del régimen concursal de las entidades de crédito. Hay que señalar que hoy en día ésta queda concretada en la Ley 9/2012 de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

El RDL 9/2009 como se ha señalado anteriormente supuso un cambio sustancial en el proceso de reforma del sistema financiero, con el fin de salvar y fortalecer a las entidades de crédito españolas mediante una profunda reestructuración del sector. Destacan en él dos proposiciones básicas: por un lado, se trata de acatar la situación desde una perspectiva global, proponiendo mecanismos que difieren de los rescates individuales, como sería la ayuda llevada a cabo por el Fondo de Garantía de Depósitos y pensando en cambio en todo el sistema bancario. Por otro lado, se puede apreciar la intención de no limitarse a ayudar a las entidades con fondos públicos sino tratar de que estas se "redimensionen y recapitalicen" para que sean viables de nuevo y no precisen de ayudas adicionales. Es por ello que se hace referencia a una "reestructuración ordenada" del sector, cuya clave no está tanto en el apoyo financiero con fondos públicos sino en la ordenación legal de los cauces<sup>29</sup>.

Además, aunque no fuera su contenido esencial, recoge en su Disposición adicional tercera medidas de contenido concursal que han resultado de aplicación práctica. Se contemplan tres presupuestos:

- Exime a las entidades de crédito de solicitar la declaración de concurso, siempre que estas hayan presentado alguno de los planes "*a los que se refieren los artículos 6 y 7*". Concretamente, se refiere a los casos en que una entidad presente debilidades pero que va a tratar de resolver de forma privada y deberá

---

<sup>29</sup> PÉREZ TROYA, A., "Las especialidades concursales de las entidades de crédito ante la crisis financiera", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 2010, pp. 241-259.

presentar al Banco de España un plan de actuación; y en segundo lugar y con mayor gravedad, al plan de reestructuración que deberá presentarse cuando una entidad tenga que ser intervenida por el FROB.

- En el caso de presentarse alguno de estos planes, las entidades de crédito no podrán ser declaradas en concurso: *"En estos casos no se proveerán por el juzgado competente las solicitudes de concurso referidas a una entidad de crédito que puedan presentarse"*.
- En el caso de sustitución provisional de los órganos de administración o dirección de la entidad, el que queda legitimado para solicitar el concurso es exclusivamente el FROB.

Para comprender la envergadura de estas previsiones, hay que comparar con el régimen común de la LC a grandes rasgos. En este sentido:

- Sólo se exonera de manera transitoria al deudor de solicitar la declaración de concurso cuando haya iniciado negociaciones para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio (art. 5.3 LC) ya que en todo caso la vocación de la LC pretende solventar la situación de insolvencia por la vía concursal lo más rápidamente posible.
- Cualquier deudor en situación de insolvencia es susceptible de ser declarado en concurso (art. 1.1 LC).
- La legitimación para solicitar el concurso corresponde solamente a los deudores y a todos sus acreedores (art.3.1 LC). Por tanto, el contemplar que otro ente, como es el caso del FROB, sea el legitimado es una situación anómala frente al régimen ordinario.

En consecuencia y a la vista de estos apuntes, parece claro que la reforma pretende evitar en todo caso la posibilidad de que las entidades de crédito puedan concursar, suponiendo una gran distorsión respecto al Derecho concursal español. Se recogen en cambio otros mecanismos paraconcursales a través del modelo de reestructuración ordenada bancaria.

En consecuencia, se hizo patente que la gestión eficaz de la crisis precisaba dotar a las autoridades públicas de instrumentos apropiados para llevar a cabo la reestructuración

o la resolución ordenada de entidades en dificultades. Todo esto, llevado a cabo de una manera en que se guardase el equilibrio entre la carga soportada por el contribuyente y los directamente afectados por la entidad que se tratase, entendiendo por estos a accionistas, acreedores o poseedores de instrumentos híbridos y deuda subordinada. Así mismo, tratando de optimizar en todo momento los recursos públicos y evitando en la mayor medida la propagación del pánico y riesgo moral. Esta necesidad se hizo aun mas inminente en España donde la legislación concursal en nuestro país no contemplaba una solución regulada para las crisis económicas de las entidades de crédito.

## **4. EL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA**

### **4.1. Regulación: la Ley 9/2012**

La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, supone la máxima expresión del Derecho paraconcursal en el ordenamiento bancario español. En este contexto, se advierte el gran impacto sistémico que tiene la situación de insolvencia de una entidad de crédito, por ser motores de la economía, y la necesidad de evitar llegar a la situación de insolvencia y de concurso, proponiendo otras herramientas. De esta manera, se llega a la regulación de los procedimientos de intervención temprana, de reestructuración y de resolución de entidades de crédito aplicados por el Banco de España y FROB, así como la transmisión de los activos inmobiliarios problemáticos para su venta a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) que quedó a expensas de un desarrollo reglamentario posterior más detallado (RD 1559/2012). Se observa como se da prioridad a la protección del sistema financiero, sustituyendo al sistema de garantías y de intervención de los acreedores en el procedimiento judicial del concurso<sup>30</sup>. Se señala en todo momento el objetivo de alcanzar la estabilidad del sistema financiero a través de procedimientos eficaces y flexibles pero siendo eficientes con los recursos públicos empleados para ello y tratando de reducir al máximo el coste que implique para el conjunto de la sociedad, por el excesivo esfuerzo económico que los contribuyentes han ido sufriendo ya a lo largo de las sucesivas reformas.

Esta ley sustituye y deroga al Real Decreto Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que se promulgó de manera inmediata por la necesidad de cumplir con lo acordado en el MoU, firmado el 20 de junio de 2012 con la UE, y bajo la supervisión de esta, para acogerse eventualmente al rescate del sector bancario español. Al mismo tiempo, deroga al RDL 9/2009, origen de la creación del FROB, reforzando de manera extraordinaria en esta ley sus poderes y competencias e introduciendo ciertos cambios en cuanto a su composición de órgano de gobierno y su financiación.

---

<sup>30</sup> Vicent Chuliá, F., op cit., p. 27.

Para comprender bien el contenido de esta ley hay que tener en cuenta sus fuentes de regulación, destacando en ellas los compromisos internacionales contraídos por el Reino de España en materia de reestructuración bancaria, detallándose explícitamente en el MoU los compromisos adquiridos con la Troika como se ha expuesto anteriormente<sup>31</sup>. Por otro lado, hay que señalar que esta idea de tener en cuenta el contexto internacional y los compromisos con instituciones internacionales se refuerza en el contenido del art. 61 de la Ley 9/2012 que establece que *"en el ejercicio de sus competencias, y siempre que no resulten contradictorias con las disposiciones de esta Ley y la normativa vigente, el FROB podrá tomar en consideración las recomendaciones, directrices, normas, técnicas y demás iniciativas que se desarrollen a nivel internacional en el ámbito de la reestructuración y resolución de entidades de crédito y, en particular, las adoptadas por la Comisión Europea y la Autoridad Bancaria Europea"*.

Es importante así mismo señalar los principios que inspiran esta ley:

- Principio de asunción de pérdidas por los clientes: se quiere establecer un equilibrio entre la carga soportada por el contribuyente y la que debe asumir los propios afectados por la entidad en crisis, ya sean accionistas, socios, cuotapartícipes o acreedores subordinados, minimizando y siendo eficientes con el uso de recursos públicos.
- Principio de protección de los acreedores: los del mismo rango serán tratados de manera equivalente salvo que se disponga de lo contrario por ley y ninguno soportará pérdidas superiores a las que habría soportado en caso de la liquidación de la entidad en un procedimiento concursal.
- Principio de valoración: con carácter previo a la adopción de cualquier medida, el FROB determinará el valor económico de la entidad sobre la base de los informes de valoración encargados a uno o varios expertos independientes.

## **4.2. Características, financiación y facultades del FROB**

### ***4.2.1. Características y organización***

El FROB es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, es decir que se trata de una

---

<sup>31</sup> La Troika está formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo, y el Fondo Monetario Internacional

figura un tanto anómala en nuestro ordenamiento jurídico, al haberle conferido carácter de entidad "semiprivada"<sup>32</sup>. El FROB tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito y quedará sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que la Ley 9/2012 le confiere (art. 52).

Las medidas de reestructuración o resolución de entidades de crédito que adopte el FROB se comunicarán, en su caso, a la Comisión Europea o a la Comisión Nacional de la Competencia, a efectos de lo establecido en la normativa en materia de ayudas de Estado y defensa de la competencia. La Comisión Europea controla tanto el límite temporal para su actuación, como los recursos mínimos que debe recibir en los supuestos de intervención y rescate de las entidades financieras.

En cuanto a su gobernanza, el FROB será regido y administrado por una Comisión Rectora integrada por nueve miembros: cuatro miembros designados por el Banco de España, uno de los cuales será el Subgobernador, que ostentará la Presidencia de la Comisión Rectora, que actualmente la ostenta Fernando Restoy; el Secretario General del Tesoro y Política Financiera, que ostentará la Vicepresidencia de la Comisión Rectora y sustituirá al Presidente en sus funciones, en caso de vacante, ausencia o enfermedad; el Subsecretario de Economía y Competitividad; el Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas; el Director General de Política Económica y el Director General de Presupuestos.

#### **4.2.2. Financiación del FROB**

Respecto a su financiación, los fondos propios del FROB estarán constituidos por las dotaciones establecidas al efecto en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y adicionalmente podrá captar financiación externa emitiendo valores de renta fija, recibiendo préstamos, solicitando la apertura de créditos y realizando cualesquiera otras operaciones de endeudamiento que en ningún caso podrán superar el límite que se establezcan en los PGE (Art.53). El límite establecido para el ejercicio 2014 asciende a 63.500 millones de euros. La dotación inicial del FROB ascendió a 9.000 millones de

---

<sup>32</sup> PALOMAR OLMEDA, A., "El fuero jurisdiccional en las reestructuraciones bancarias", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm.7, 2012, pp.191-205.

euros, que se amplió en 6.000 millones adicionales conforme a la DA 4ª del Real Decreto-Ley 2/2012.

El Patrimonio no comprometido del FROB deberá estar materializado en deuda pública o en otros activos de elevada liquidez y bajo riesgo y cualquier beneficio devengado y contabilizado en las cuentas anuales del FROB se ingresará en el Tesoro Público. La Administración General del Estado podrá otorgar avales en garantía de las obligaciones económicas exigibles al FROB.

#### **4.2.3. Facultades del FROB**

La ley 9/2012 de 14 de Noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, refuerza de manera excepcional los poderes del FROB que ya se habían establecido. Se trata de facultades tanto mercantiles como administrativas concretadas en los arts. 62-70 de la Ley 9/2012.

*Artículo 62. Facultades del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.*

*El FROB ejercerá las facultades necesarias para la aplicación de los instrumentos y medidas previstos en esta Ley. Dichas facultades serán de naturaleza mercantil o administrativa.*

*Artículo 63. Facultades mercantiles.*

*El FROB ejercerá las facultades que la legislación mercantil confiere con carácter general:*

- a) Al órgano de administración de la entidad, cuando asuma tal condición.*
- b) A los accionistas o titulares de cualesquiera valores o instrumentos financieros, cuando el FROB haya suscrito o adquirido tales valores o instrumentos.*
- c) A la junta o asamblea general en los supuestos en los que esta obstaculice o rechace la adopción de los acuerdos necesarios para llevar a efecto las medidas de reestructuración o de resolución, así como en los supuestos en que por razones de extraordinaria urgencia no sea posible cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente para la válida constitución y adopción de acuerdos por la junta o asamblea general. En tales supuestos, se entenderán atribuidas al FROB todas aquellas facultades que legal o estatutariamente pudieran corresponder a la junta o asamblea general de la entidad y que resulten necesarias para el ejercicio de las funciones previstas en esta Ley en relación con la reestructuración y resolución de entidades de crédito.*

*Artículo 64. Facultades administrativas generales.*

*El FROB dispondrá de las siguientes facultades de carácter administrativo, además de las restantes previstas en esta Ley:*

*a) Determinar el valor económico de la entidad o de sus correspondientes activos y pasivos, a efectos de la aplicación de las medidas e instrumentos previstos en esta Ley.*

*b) Requerir a cualquier persona cualquier información necesaria para preparar y adoptar o aplicar una medida o instrumento de reestructuración o de resolución.*

*c) Ordenar la transmisión de las acciones, cuotas participativas o aportaciones al capital social o, con carácter general, instrumentos representativos del capital o equivalente de la entidad o convertibles en ellos, cualesquiera que sean sus titulares, así como de los activos y pasivos de la entidad.*

*d) Realizar operaciones de aumento o reducción de capital, y de emisión y amortización total o parcial de obligaciones, cuotas participativas y cualesquiera otros valores o instrumentos financieros, así como las modificaciones estatutarias relacionadas con estas operaciones, pudiendo determinar la exclusión del derecho de suscripción*

*preferente en los aumentos de capital y en la emisión de obligaciones convertibles, incluso en los supuestos previstos en el artículo 343 de la Ley de Sociedades de Capital, o emisión de cuotas participativas.*

*e) Realizar acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada.*

*f) Determinar los instrumentos en que se concreten las medidas de reestructuración o resolución, incluyendo, en particular, las que supongan modificaciones estructurales de la entidad, las de disolución y liquidación de la entidad.*

*g) Disponer de forma inmediata, previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el traslado de los valores depositados en la entidad a otra entidad habilitada para desarrollar esta actividad, incluso si tales activos se encuentran depositados en terceras entidades a nombre de la entidad que presta el servicio de depósito.*

*A estos efectos, el FROB, en su condición de administrador de la entidad, adoptará las medidas necesarias para facilitar el acceso de la entidad a la que vayan a cederse los depósitos de los valores o su custodia a la documentación y registros contables e informáticos necesarios para hacer efectiva la cesión.*

*h) Ejercitar, en relación con la transmisión de valores, instrumentos financieros, activos o pasivos de la entidad, todas o alguna de las facultades siguientes:*

*i) Obligar a la entidad y al adquirente a facilitar la información y asistencia necesarias.*

*ii) Requerir a cualquier entidad del grupo al que pertenezca la entidad a que proporcione al adquirente los servicios operativos necesarios para permitir a este operar de manera efectiva el negocio transmitido. Cuando la entidad del grupo ya viniera prestando dichos servicios a la entidad, continuará prestándolos en los mismos términos y condiciones, y, en caso contrario, los prestará en condiciones de mercado.*

### 4.3. Funcionamiento del FROB: procedimientos de intervención

#### 4.3.1. Actuación temprana

Este mecanismo paraconcursal aparece regulado en los artículos 6 a 12 de la Ley 9/2012 y se establece para cuando se cumplan las dos circunstancias siguientes:

- La entidad incumple o existen elementos objetivos conforme a los cuales resulta razonable predecir que no se va a poder cumplir en un futuro cercano con los requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno.
- Sin embargo, la entidad se encuentra capaz de volver al cumplimiento de dichos requisitos por sus propios medios, sin perjuicio del apoyo financiero público excepcional previsto en el art. 9.f) de la Ley. Esta excepción hace referencia a la adquisición por parte del FROB de instrumentos convertibles, siempre que exista garantía de que la entidad va a poder amortizarlos en el plazo acordado que en ningún caso podrá exceder de dos años.

Ante esta situación la entidad debe proceder a notificarlo al Banco de España, y desde la fecha de notificación dispone de un plazo de 15 días para presentar a este órgano un plan de actuación, en el que se concreten las acciones previstas que la entidad va a llevar a cabo a través de un plan de negocio para asegurar la viabilidad a largo plazo de la entidad sin la necesidad de ayuda pública. Este plan se deberá ejecutar en el plazo de 3 meses desde su autorización. Además, el Banco de España puede adoptar medidas de actuación temprana como la sustitución provisional del órgano de administración, el requerimiento de convocar junta general o de cesar y sustituir a determinado miembros de los órganos de administración. En cualquier caso la medida de sustitución de administradores es de *ultima ratio*, procediendo solo para el caso de que el resto de medidas tempranas concretas en el Art.9 no hayan tenido éxito. La entidad irá informando con periodicidad trimestral al Banco de España sobre su evolución; información que luego el Banco de España remitirá al FROB. Si la situación de deterioro persiste, entonces puede dar lugar a que se habrá la fase de reestructuración o resolución de la entidad<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Art. 11.4 de la Ley 9/2012: Procederá la apertura del proceso de reestructuración o de resolución cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: **a)** Si finalmente no fuera posible superar la situación de deterioro de la entidad y se presentara alguna de las circunstancias conforme a las que proceda la reestructuración o la resolución de la misma. **b)** En el plazo a que se refiere el artículo 7.2 de esta Ley, la entidad no presente el plan de actuación exigido o haya manifestado al Banco de España la

### **4.3.2. Reestructuración**

Por su parte, se regula el procedimiento de reestructuración (arts.13 a 18 de la Ley 9/2012) pensado para entidades que son viables pero que necesitan recursos públicos.

En este sentido se requiere:

- La entidad de crédito requiere apoyo financiero público para su viabilidad
- Existen elementos objetivos que hacen razonablemente previsible que dicho apoyo financiera será reembolsado en los plazos previstos.

Además es importante recordar lo mencionado sobre entidades sistémicas, ya que en los casos en que sin concurrir estos elementos objetivos, se considere que "la resolución de la entidad producirá efectos gravemente perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto" se podrá acordar la reestructuración de la entidad también. Corresponde al Banco de España apreciar la concurrencia de este carácter sistémico, teniendo en cuenta tanto el tamaño de la entidad como la interconexión con el resto de entidades del sistema.

El procedimiento en este caso se inicia informando tanto al Banco de España como al FROB, y presentando en el plazo de 15 días desde entonces un plan de reestructuración, que contendrá objetivos específicos relativos a la rentabilidad, eficiencia, apalancamiento y liquidez de la entidad, que asegure su viabilidad a largo plazo (art.8). Además destaca la inclusión en este plan, y siguiendo el principio de minimización de recursos públicos que motivan esta ley, "las acciones de gestión de los instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada que se vayan a realizar" para asegurar un adecuado reparto de los costes. El FROB, antes de acordar la elevación del plan al Banco de España para su aprobación puede requerir modificaciones o medidas adicionales; y una vez aprobado por el Banco de España ya no se requerirá ninguna autorización posterior. Asimismo el FROB "elevará una memoria sobre el impacto financiero del plan sobre los fondos aportados con cargo a los PGE y el Ministerio de

---

imposibilidad de encontrar una solución viable para su situación. c) El plan presentado no fuera viable o se revelase insuficiente, a juicio del Banco de España, para superar la situación de debilidad a la que se enfrenta la entidad, o no se aceptasen por esta las modificaciones o medidas adicionales requeridas por el Banco de España. d) Se incumpliera gravemente por la entidad el plazo de ejecución o las medidas concretas contempladas en el plan de actuación o cualquiera de las medidas de actuación temprana impuestas por el Banco de España, de modo que se ponga en peligro la consecución de los objetivos de la actuación temprana

Hacienda y Administraciones Públicas podrá oponerse motivadamente en el plazo de 5 días".

La reestructuración se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos que el FROB podrá adoptar individual o conjuntamente:

- El apoyo financiero en los términos previstos en el capítulo V, esto es mediante el otorgamiento de garantías, la concesión de préstamos o créditos, la adquisición de activos o pasivos, y la recapitalización. La recapitalización se hará a través de la suscripción o adquisición por parte del FROB de acciones ordinarias o aportaciones de capital social; o de instrumentos convertibles en dichas acciones.
- La transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos.

La ejecución del plan será objeto de seguimiento por el FROB y el Banco de España, que en su momento declarará finalizado el proceso de reestructuración.

#### **4.3.3. Resolución**

Por su parte, se regula en los arts. 19 a 27 de la Ley 9/2012 el proceso que redunda en mayor gravedad para la entidad financiera cuando en ella concurren las dos circunstancias siguientes:

- La entidad es inviable, como se define en el art. 20: "*es inviable la entidad que incumple los requerimientos de solvencia, sus pasivos exigibles superan a sus activos o es razonablemente previsible que los superen, y que no pueda cumplir en un futuro próximo puntualmente sus obligaciones exigibles*". Se entiende además que no es razonablemente previsible que la situación pueda mejorar, observándose que la entidad será incapaz de reconducir la situación por sus propios medios. Como se puede apreciar es una definición mucho más amplia y flexible que la situación de insolvencia, que exige como presupuesto objetivo que "*el deudor no pueda cumplir regularmente sus obligaciones exigibles*" (art. 2 LC) , anticipándose la legislación aun más por ser una entidad de crédito.
- Por razones de interés público resulta conveniente o necesario proceder a la resolución de la entidad.

En este caso, el procedimiento lo inicia de oficio siempre el Banco de España, que también puede hacerlo en el resto de procedimientos, pero en este no se recoge la

posibilidad de que la entidad lo sugiera. Además puede incluso acordar con carácter previo a la apertura del proceso si considera que hay indicios de "inviabilidad" medidas preliminares recogidas en el art. 24. Tras la apertura del proceso de resolución, acordará, salvo en supuestos extraordinarios, la sustitución del órgano de administración designando al FROB en el cargo de administrador que se encargará de nombrar a las personas que considere oportunas.

El FROB procederá entonces y en el plazo de 2 meses a presentar un plan de resolución o si lo considera oportuno, determinará la procedencia de la apertura del concurso (art. 23.1). El plan de reestructuración debe contener principalmente:

- Los instrumentos de resolución ya implementados o que el FROB tenga previsto implementar.
- Las medidas de apoyo financiero que vaya a aplicar, pudiendo otorgar financiación en condiciones de mercado al Fondo de Garantía de Depósitos.
- La valoración económica de la entidad o de sus correspondientes activos y pasivos.
- Las acciones de gestión de los instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada procedentes.
- El plazo máximo de ejecución.

Los instrumentos de resolución (regulados en art. 25 y ss.) son:

- La venta del negocio de la entidad.
- La transmisión de activos o pasivos a un *banco puente* definido en el art.27.
- La transmisión a una sociedad de gestión de activos.
- El apoyo financiero a los tres tipos de adquirentes cuando resulte necesario para facilitar la implementación de los mecanismos anteriores y para ser eficientes en el uso de recursos públicos.

Respecto al primer mecanismo, la venta del negocio de la entidad puede ser mediante la transmisión de participación en el capital social (*share deal*) o mediante la venta de activos y pasivos (*asset deal*)<sup>34</sup>. Esta transmisión se realizará en representación y por cuenta de los accionistas de la entidad, pero sin necesidad de obtener su consentimiento

---

<sup>34</sup> VICENT CHULIÁ, F., *op cit.*, p.30

ni el de terceros, y sin tener que cumplir los requisitos exigidos para las modificaciones estructurales en cuanto al procedimiento. Es requisito que se realice en condiciones de mercado, y el precio que se abonará a los vendedores será el resultante de la operación tras deducir los gastos incurridos por el FROB.

Por su parte, el art. 27 considera *banco puente* a "una entidad de crédito, incluida en su caso la propia entidad en resolución, participada por el FROB, cuyo objeto sea el desarrollo de todas o parte de las actividades de la entidad en resolución y la gestión de todo o parte de sus activos y pasivos" en la que el valor total de los pasivos transmitidos no podrá ser superior al valor de los activos transmitidos desde la entidad, incluyendo los de apoyo público. La idea de esta figura y de ahí que se denomine "puente" es que será administrado con el objetivo de vender sus activos, cuando las condiciones de mercado mejoren, y en todo caso en un plazo máximo de 5 años, pero cesará su actividad al año desde que deje de estar participada por el FROB o que se traspase la mayor parte de sus activos y pasivos, con el límite máximo de 6 años desde su constitución.

En cuanto al apoyo financiero, se regulan los instrumentos financieros en los arts. 28 a 34 y son los mismos que los mencionados anteriormente para el caso de reestructuración.

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta es que la mayoría de estos procesos de resolución se han llevado a cabo en las Cajas de Ahorro, y se requiere en todo caso que para ser beneficiarias de ayuda por parte del FROB, deben traspasar previamente su actividad financiera a un banco de acuerdo con lo recogido en el RDL 11/2010; de ahí que se hable de la "bancarización de las cajas de ahorro" ya que han acabado en su mayoría actuando de manera indirecta a través de bancos. Además tras la ley 26/2013 se recoge la figura de las fundaciones bancarias.

Para ver las operaciones concretas llevadas a cabo por el FROB mediante estos procesos explicados ver Anexo 1: "Reestructuración del sistema bancario español 2009-2013: Ayudas financieras públicas para la recapitalización" del Banco de España.

## 5. MODELO NORTEAMERICANO VERSUS MODELO ESPAÑOL

A efectos de comparar el modelo norteamericano con el modelo español de resolución de entidades de crédito regulado en la ley 9/2012, debemos acudir al procedimiento de liquidación ordenada previsto en la ley llamada *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*", en adelante, *Dodd-Frank Act* también de reforma del sistema financiera pero con un contenido muy heterogéneo<sup>35</sup>. Concretamente la regulación del procedimiento de liquidación ordenada dirigido a aquellas entidades financieras con importancia sistémica se encuentra en su título II, y tiene el mismo fin que nuestro procedimiento paraconcursal recién analizado, esto es, tratar de evitar el concurso por los efectos más perjudiciales que puede tener en el conjunto del sistema financiero, pero es de gran interés detenerse a analizar las similitudes y diferencias entre ambos procedimientos.

### Justificación de su existencia

Lo más destacado del Dodd-Frank Act es que señala como objetivo la erradicación del famoso *too big too fail* que había sido la máxima expresión hasta ahora para justificar los rescates bancarios. Sin embargo, se comenzó a poner en tela de juicio este sistema por el peso excesivo que suponía para los *taxpayers*. En este sentido, proponen una nueva forma de liquidar estas entidades para que con su caída no propaguen el riesgo a todo el sistema financiero, pero que al mismo tiempo impida que sean los contribuyentes quienes soporten los costes; es decir, que además de tener el cuenta el impacto sistémico se preocupan ya de la eficiencia para el conjunto de toda la sociedad. Crean de esta manera un procedimiento administrativo parecido al del *receivership*, que es un procedimiento liquidatorio en el que tras la liquidación de banco, los depositantes pagan a prorrata, y la FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*, equivalente a nuestro Fondo de Garantía de Depósitos) solo cubre los depósitos asegurados no satisfechos<sup>36</sup>. En este procedimiento intermedio, entre el concurso y el rescate bancario, la FDIC queda como síndico y permite una actuación rápida y eficiente a la hora de liquidar los activos.

---

<sup>35</sup> MARTÍNEZ ROSADO, J., "Liquidación ordenada de grandes entidades financieras y resolución de entidades de crédito: modelo norteamericano versus modelo español", *Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, núm. 20, 2014, pp. 447-463.

<sup>36</sup> MARTÍNEZ ROSADO, J., "El concurso de las grandes entidades financieras: ¿mito o realidad?", *X Seminar Harvard-Complutense, Universidad Complutense de Madrid*, 2012, pp.3-12.

Por su parte, la Ley 9/2012 por su parte, tiene como objetivo evitar la liquidación concursal por razones de interés público y para preservar la estabilidad financiera, ya que se advierte en todo momento del impacto perjudicial que determinadas entidades pueden tener sobre el conjunto del sistema financiero. Por ello se regulan tres procedimientos administrativos distintos, según la gravedad de la situación de la entidad, siendo el de resolución el que nos interesa a efectos de esta comparación.

#### Carácter predominantes del procedimiento

En ambos casos se trata de un procedimiento administrativo, aunque en el caso de EEUU hay todavía menor intervención judicial quedando el FDIC a cargo del proceso.

#### Procedimientos alternativos

En EEUU se propone para el caso de entidades financieras más pequeñas el sistema del *conservatorship* que es el equivalente al convenio en nuestro sistema concursal<sup>37</sup>; así como el concurso de acreedores. En España, además del concurso de acreedores que no se ha utilizado para ningún caso de entidades de crédito, se recogen medidas de intervención y sustitución.

#### Principios

En ambos hay una clara intención de ser eficientes con el uso de los recursos públicos y tratar de reducir al máximo la carga de los contribuyentes. En ambas legislaciones se recoge el hecho de que los socios y acreedores ni asegurados soportarán las pérdidas pero en el caso de EEUU son más tajantes al prohibir en todo caso que los costes sean sufragados por los contribuyentes, cosa que en España sí pasaría de manera indirecta pero en último caso.

#### Presupuesto subjetivo

Mientras que la regulación estadounidense se dirige principalmente a entidades de gran tamaño que impliquen un riesgo sistémico, que será de apreciación por parte de la FDIC, la Ley 9/2012 se dirige a todas las entidades de crédito, sean bancos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito.

---

<sup>37</sup> MARTÍNEZ ROSADO, J., "El concurso..." op. cit. p. 6.

### Presupuesto objetivo

La Dodd-Frank Act recoge que se deberá certificar que la entidad se encuentra en *default or danger of default*, lo cual se considera en los siguientes casos: cuando se encuentre en situación de o próxima a la quiebra; cuando haya incurrido en pérdidas sustanciales; cuando los activos sean inferiores a las obligaciones y cuando sea incapaz de pagar sus obligaciones en el curso normal de sus negocios<sup>38</sup>.

Por su parte, la ley 9/2012 recoge un presupuesto objetivo doble: que se trate de una entidad inviable y que al mismo tiempo sea necesario por razones de interés general. Las razones tasadas que se recogen en la ley para apreciar la inviabilidad, mencionadas anteriormente, se asemejan a las de la legislación estadounidense.

### Régimen aplicable

Todo el procedimiento recogido en la Dodd-Frank Act esta regulado en esta misma norma, no apoyándose en la regulación concursal como norma general. En nuestro país, el régimen previsto en la ley 9/2012 es incompatible con el procedimiento concursal, ya que si se abre un procedimiento de resolución, se obliga a inadmitir la solicitud del concurso. Por tanto, hay una gran similitud; no se apoyan en la legislación concursal y se trata de un órgano administrativo el que dirige el procedimiento.

En conclusión, se trata de un régimen bastante parecido salvo en el hecho de que los americanos han dado un paso más y han restringido este procedimiento para entidades con impacto sistémico, y no mediante rescate con fondos públicos sino que son los mismos afectados por la entidades los que van a responder con el control de la FDIC. Esta figura, se asemeja en cuanto a poderes al FROB, asumiendo el control del procedimiento de liquidación o de resolución en nuestro caso, y tienen potestades administrativas. En ambos casos se recogen las posibilidades de vender la entidad o de crear una "entidad puente", siempre advirtiéndose en ambas legislaciones que las operaciones se deberán realizar a precio de mercado, tratando de maximizar beneficios. La máxima a la hora de decidir sobre qué hacer "*course of action*" debe ser en todo caso mantener la estabilidad financiera del país en primer lugar para EEUU y puede que esta

---

<sup>38</sup> MARTINEZ ROSADO, J., "Liquidación ordenada...", op. cit., p. 450.

decisión pase por no preservar la entidad, mientras que en España todavía se conserva más miedo y se trata de evitar a toda costa que la entidad caiga y llegue al concurso.

## 6. CONCLUSIONES

Las sucesivas reformas emprendidas han contribuido a crear paulatinamente un sistema financiero saneado y estable y han dotado de mecanismos para tratar de evitar crisis futuras de semejante envergadura. Lo más destacado de esta crisis es su efecto amplificador por la globalización y los fuertes lazos de interdependencia existentes entre las entidades financieras que se han reflejado en la preocupación por evitar la propagación del riesgo sistémico, que no se tuvo en cuenta previamente al diseñar los sistemas de regulación y de supervisión.

La insuficiencia de la Ley Concursal para regular la crisis de las entidades de crédito como se ha expuesto anteriormente dota al sistema de una fuerte inseguridad jurídica. Se ha solucionado principalmente a través del establecimiento de mecanismos paraconcursoales que tienen como fin evitar que la entidad de crédito en cuestión llegue a una situación de concurso. Sin embargo, estos mecanismos, concretamente los que requieren ayudas públicas para su viabilidad, han generado una gran polémica.

Por un lado, se señala la idea de que esta garantía pública contribuye a la creación de un riesgo moral, haciendo que las entidades de crédito se relajen con el convencimiento de que en el peor de los casos van a ser rescatadas. Junto a este argumento se señala que los recursos públicos son la acumulación del esfuerzo de los contribuyentes, que no deberían tener que soportar el peso de la posible quiebra de una entidad de crédito, por muy sistémica que sea. Frente a esto, se encuentran los defensores de la idea del "*too big too fail*" y el hecho de que es preferible intervenir *a priori* con recursos públicos a una entidad de crédito que tenga importancia sistémica que dejarla caer por las consecuencias que acarrearía en el conjunto del sistema financiero. Esta última es la línea que se ha seguido en España hasta ahora, siendo varias las intervenciones realizadas por el FROB. Por su parte, en Estados Unidos y desde una posición más liberal se sostiene que si bien es importante tener en cuenta el riesgo sistémico, se debe abandonar paulatinamente la idea de que hay que rescatar a todas las entidades de crédito, y por encima de todo, se resalta que en caso de tener que ser intervenidas se hará con los recursos de los afectados por la entidad, y en ningún caso con los recursos públicos.

En mi opinión, se debe guardar en todo caso un equilibrio entre la protección del interés público tratando de evitar que el sistema financiero se derribe en su conjunto, y la descarga de responsabilidad en los encargados de la entidad de crédito en cuestión. Creo que el impacto que hubiera tenido la negativa a determinados rescates hubiera tenido un claro efecto perjudicial sobre el conjunto del sistema financiero, pero no tengo la certeza de que hubiera sido una opción peor el que se llegase a una situación de concurso en varios casos. En este sentido, se ha demostrado como varias entidades han actuado en una línea de asunción de riesgo incentivadas por la idea de que contaban con el respaldo público. Además, considero que se debe dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica que la existente, teniendo en cuenta además que el sistema financiero es crucial como motor de la economía real.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, J.A., "La banca española ante la actual crisis financiera", *Estabilidad financiera*, vol. 15, 2008, pp.23-28.

ARAGÓN REYES, M., GARCÍA VILLAVERDE, R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *El régimen jurídico de las cajas de ahorros*, Caja de Madrid, Madrid, 1991, pp. 405-429

BANCO DE ESPAÑA: Ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013). Disponible en: [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe02-09-2013.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe02-09-2013.pdf), consultado el 12 de marzo de 2014.

CABAÑETE POZO, R., "Las cuotas participativas y el Gobierno Corporativo de las Cajas de Ahorros" *RdS*, nº 24, 2005, p. 184

CMS Albiñana y Suárez de Lezo, " Real Decreto-ley 2/2011 para el reforzamiento del sistema financiero"

COLINO MEDIAVILLA, J.L., "¿Por qué no se emiten cuotas participativas?", en *Estudios de Derecho de Sociedades y Derecho Concursal, Libro homenaje al Profesor Rafael García Villaverde*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 255-278.

CROCKETT, A. (2000). "Marrying the micro-and macro-prudential dimensions of financial stability", *Bank of International Settlements Speeches*, Basel, 2000, pp. 3-7.

DE LIS, S. F., MANZANO, D., ONTIVEROS, E., y VALERO, F. J., "Rescates y reestructuración bancaria: el caso español" *Documentos de trabajo de la Fundación Alternativas*, nº 152, 2009, pp. 16-21.

FERRADA LAVALL, E., "Financiación de las cajas de ahorro: las cuotas participativas", *Actualidad Jurídica Uría&Menéndez*, nº7, 2004, pp. 60-72

FMI, BIS y FSB "Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments" publicado el 28 de octubre de 2009

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Programa de Evaluación del Sistema Financiero. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/022301s.htm>, consultado el 3 de febrero de 2014.

GIRBAU PEDRAGOSA, R., "Restricciones a la remuneración de administradores y directivos de entidades de crédito: modos, intervención y gobierno corporativo", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm.129, 2013, pp. 197-225.

IGLESIAS -SARRIA, C., y VARFAS, F. "Entidades financieras sistémicas: discusión de posibles medidas", *Revista de Estabilidad Financiera*, núm.18, 2010, pp.9-30.

LEÓN SANZ, F.J., "La reestructuración del sistema financiero español: La transformación de las Cajas de Ahorro", en *Monografías Coediciones Aranzadi*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 2-26.

LEÓN SANZ, F.J. y VALVERDE GONZÁLEZ-MOREJÓN, A., "La reforma del sistema financiero español. Los procedimientos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito españolas", en *Monografías Coediciones Aranzadi: Las reformas de las sociedades cotizadas y del sistema financiero 2008-2009*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 3-30

Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

MARTÍNEZ ROSADO, J., "Fusiones y otros medios de reestructuración como medio de evitar el concurso de una entidad de crédito", *VIII Seminar Harvard-Complutense, Universidad Complutense de Madrid*, 2010, pp. 4-20.

MARTÍNEZ ROSADO, J., "El concurso de las grandes entidades financieras: ¿mito o realidad?", *X Seminar Harvard-Complutense, Universidad Complutense de Madrid*, 2012, pp.3-12.

MARTÍNEZ ROSADO, J., "Liquidación ordenada de grandes entidades financieras y resolución de entidades de crédito: modelo norteamericano versus modelo español", *Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, núm. 20, 2014, pp. 447-463.

Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 20 de julio de 2012

MONTERO PÉREZ, A., " Las cuotas participativas en las cajas de ahorros", *Partida Doble*, nº 9, 1991, p.10.

PALOMAR OLMEDA, A. , "El fuero jurisdiccional en las reestructuraciones bancarias", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm.7, 2012, pp.191-205.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J., RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, L., y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A. "Las Cajas de Ahorros. Modelo de negocio, estructura de propiedad y gobierno corporativo", *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, núm. 18, 2007, pp. 3-244

PÉREZ TROYA, A., "Las especialidades concursales de las entidades de crédito ante la crisis financiera", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 2010, pp. 241-259.

POVEDA ANADÓN, R., "Mecanismos de prevención y gestión de futuras crisis bancarias", *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, núm.42, 2011, pp. 19-34

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

Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

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

Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

ROJO ÁLVAREZ-MANZANEDA,R., *Reparto de competencias en materia financiera en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Editorial Aranzadi, Madrid, 2008, pp. 36-160

SAN MIGUEL BARBÓN, F., "Un nuevo paso en la reforma financiera: Análisis crítico del Real Decreto-ley 2/2012", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 32, 2012, pp.31-40.

VICENT CHULIÁ, F., "La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la reestructuración bancaria", *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, núm. 18, 2013, pp. 23-49.

Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito y Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, de configuración de las cuotas participativas de las cajas de ahorros.

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

## **8. ANEXOS**

**Anexo 1:** Reestructuración del sistema bancario español 2009-2013. Ayudas financieras públicas para la recapitalización. Fuente: Banco de España

## "REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL 2009-2013: AYUDAS FINANCIERAS PÚBLICAS PARA LA RECAPITALIZACIÓN"

Grupo 0: entidades en las que no se ha detectado déficit de capital en la prueba de resistencia y no requieren la adopción de ulteriores medidas
Grupo 1: bancos controlados por el FROB (BFA/Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia). Incluye a BMN aunque originalmente era Grupo 2
Grupo 2: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital y que no pueden afrontarlo sin ayudas estatales
Grupo 3: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital, pero que pueden afrontarlo sin recurrir a ayudas estatales

Entidades integrantes con ayudas (FECHA DE ACUERDO INTEGRACIÓN)		Operación de apoyo a la reestructuración		CUANTIFICACIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS Importes en millones de euros						OBSERVACIONES
				Ayudas prestadas/comprometidas						
Primera fase de integración	Otras integraciones	Tipo de operación	Mes del acuerdo	FGDEC capital y otras aportaciones (2)	FROB 1 Preferentes	FROB 2 Capital	Posteriores a la Ley 9/2012 (1)		SUMA	
							Capital	CoCos		
<b>Entidades integradas en CAIXABANK</b>										
Banca Cívica: Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos, (ABRIL 2010)	Grupo Banca Cívica (MARZO 2012)	Suscripción participaciones preferentes por el FROB al grupo Banca Cívica	diciembre-10		977				977	Banca Cívica se integra en Caixabank y desaparece la marca. Las participaciones preferentes suscritas por el FROB en Banca Cívica se han reembolsado por el Grupo Caixa en abril de 2013.
Caja Sol + Caja Guadalajara (DICIEMBRE 2010)										
Banco de Valencia (NOVIEMBRE 2012)		Suscripción de capital por FROB	mayo-12			998				Banco de Valencia, intervenido por el Banco de España en noviembre de 2011, fue adjudicado a Caixabank por el FROB en diciembre de 2012.
		Suscripción de capital por FROB	diciembre-12				4.500		5.498	
<b>Entidades integradas en BBVA</b>										
UNNIM: Caixa Sabadell, Caixa Terrasa, Caixa Manlleu (MARZO 2010)		Suscripción preferentes por FROB	julio-10		380					Unnim llegó a estar participada al 100% por el FROB y fue adjudicada a BBVA en marzo de 2012.
		Suscripción de capital por FROB	septiembre-11			568				
		Capitalización de participaciones preferentes y asunción inversión accionarial por el FGDEC	marzo-12	953	-380	-568			953	
<b>Entidades integradas en IBERCAJA</b>										
Caja 3: CAI, Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz (JULIO 2010)		Suscripción de CoCos por el FROB	diciembre-12					407	407	En noviembre de 2012 Ibercaja y Caja3 firmaron un protocolo de integración, que fue aprobado definitivamente por las entidades en mayo de 2013, y que supone la adquisición por Ibercaja Banco del 100% de Banco Grupo Caja3 mediante un proceso de canje, que finalizará con la fusión por absorción de Banco Grupo Caja 3. Las cajas accionistas de origen de Banco Grupo Caja3 (CAI, Círculo Católico Burgos y Caja Badajoz) han pasado a tener, desde el 25.7.13, una participación conjunta del 12,2% de Ibercaja Banco.
<b>Entidades integradas en BANCO SABADELL</b>										
CAM		Inyección de capital por el FGDEC previa a venta a Banco Sabadell	diciembre-11	5.249					5.249	CAM fue intervenida por el Banco de España en julio de 2011 y adjudicada por el FROB a Banco Sabadell en diciembre de 2011. Los 5.249 millones de inyección de capital del FGDEC incluyen 2.800 millones de euros comprometidos previamente por el FROB.
Banco Gallego		Suscripción de capital por FROB previa a venta a Banco Sabadell	abril-13				245		245	Banco Gallego ha estado participado por NCG Banco, con un porcentaje de capital del 99%, tras la suscripción de una ampliación de capital por 80 millones de euros. En abril de 2013 Banco Gallego ha sido subastado y adjudicado a Banco Sabadell y en julio de 2013 se obtuvo la aprobación de la Comisión Europea a la citada adquisición en el marco del plan de reestructuración de Banco Gallego.

## "REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL 2009-2013: AYUDAS FINANCIERAS PÚBLICAS PARA LA RECAPITALIZACIÓN"

Grupo 0: entidades en las que no se ha detectado déficit de capital en la prueba de resistencia y no requieren la adopción de ulteriores medidas
Grupo 1: bancos controlados por el FROB (BFA/Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia). Incluye a BMN aunque originalmente era Grupo 2
Grupo 2: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital y que no pueden afrontarlo sin ayudas estatales
Grupo 3: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital, pero que pueden afrontarlo sin recurrir a ayudas estatales

Entidades integrantes con ayudas (FECHA DE ACUERDO INTEGRACIÓN)		Operación de apoyo a la reestructuración		CUANTIFICACIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS Importes en millones de euros						OBSERVACIONES	
				Ayudas prestadas/comprometidas							
Primera fase de integración	Otras integraciones	Tipo de operación	Mes del acuerdo	FGDEC capital y otras aportaciones (2)	FROB 1	FROB 2	Posteriores a la Ley 9/2012 (1)		CoCos	SUMA	
					Preferentes	Capital	Capital				
<b>Entidades en proceso de integración con UNICAJA BANCO</b>											
Caja España, Caja Duero (MARZO 2010)	Banco CEISS (JULIO 2013)	Suscripción preferentes por FROB	marzo-10		525				604	1.129	En mayo de 2013, el Banco de España y la Comisión Europea aprobaron el plan de resolución de Banco CEISS que contempla su eventual integración en el Grupo Unicaja. En julio de 2013 Unicaja Banco aprobó iniciar el proceso de adquisición de Banco CEISS, sujeto a obtención de las autorizaciones regulatorias necesarias, y a que la oferta sea aceptada por el 75% de los accionistas actuales de Banco CEISS y de los tenedores de bonos necesaria y contingentemente convertibles en acciones emitidos por Banco CEISS, en el marco del ejercicio de gestión de híbridos. El proceso debe finalizar en noviembre de 2013.
		Suscripción de CoCos por el FROB									
		Conversión de participaciones preferentes en capital	mayo-13		-525	525					
<b>Entidades integradas en LIBERBANK</b>											
Cajastur-Caja Castilla la Mancha (NOVIEMBRE 2009)	Liberbank: Cajastur, Caja Cantabria y Caja Extremadura (ABRIL 2011)	Suscripción de preferentes y otros apoyos por el FGDEC para CCM	desde abril -09	1.682						1.682	CCM fue intervenida en marzo de 2009 por el Banco de España y adjudicada a Cajastur en noviembre de 2009. Los 1.682 millones de euros de aportaciones del FGDEC corresponden a sumas invertidas en el saneamiento.
		Suscripción de CoCos por el FROB	diciembre-12						124	124	
<b>Entidades integradas en BANCO MARE NOSTRUM</b>											
Caja Murcia, Caixa Penedés, Sa Nostra, Caja Granada (JUNIO 2010)	Suscripción preferentes por FROB	junio-10		915						1.645	Los 915 millones de FROB1 se convierten en 552 millones de capital como consecuencia del ejercicio de gestión de híbridos, mientras que los 730 de FROB3 entran con prima en cumplimiento del acuerdo de la CE, valorándose a efectos de capital en 971 millones (730+241). Como resultado, la entidad es controlada por el FROB, quien tras el ejercicio de gestión de híbridos ya completado, posee el 65% del capital de BMN.
	Suscripción de capital por FROB	diciembre-12					730				
	Conversión de participaciones preferentes en capital	febrero-13		-915	915						
<b>Entidades integradas en BFA</b>											
Caja Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Rioja, Caixa Laietana, Caja Insular de Canarias (JUNIO 2010). Bankia nace como filial 100% de BFA.	Suscripción preferentes por FROB	junio-10		4.465						22.424	Entidad controlada por el FROB, que ostenta el 68% de Bankia tras el ejercicio de gestión de híbridos. Los 17.959 millones del MEDE en forma de capital incluyen 4.500 millones que adelantó el FROB en septiembre de 2012 para restablecer la situación de capital regulatorio del grupo.
	Conversión de participaciones preferentes en capital	mayo-12		-4.465	4.465						
	Suscripción de capital por FROB	diciembre-12						17.959			

## "REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL 2009-2013: AYUDAS FINANCIERAS PÚBLICAS PARA LA RECAPITALIZACIÓN"

Grupo 0: entidades en las que no se ha detectado déficit de capital en la prueba de resistencia y no requieren la adopción de ulteriores medidas
Grupo 1: bancos controlados por el FROB (BFA/Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia). Incluye a BMN aunque originalmente era Grupo 2
Grupo 2: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital y que no pueden afrontarlo sin ayudas estatales
Grupo 3: bancos en los que la prueba de resistencia ha detectado déficit de capital, pero que pueden afrontarlo sin recurrir a ayudas estatales

Entidades integrantes con ayudas (FECHA DE ACUERDO INTEGRACIÓN)		Operación de apoyo a la reestructuración		CUANTIFICACIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS Importes en millones de euros					OBSERVACIONES	
				Ayudas prestadas/comprometidas						
Primera fase de integración	Otras integraciones	Tipo de operación	Mes del acuerdo	FGDEC capital y otras aportaciones (2)	FROB 1 Preferentes	FROB 2 Capital	Posteriores a la Ley 9/2012 (1)		SUMA	
							Capital	CoCos		
<b>Entidades integradas en NCG BANCO - NOVACAIXGALICIA</b>										
Caixa Galicia, Caixanova (JUNIO 2010)		Suscripción preferentes por FROB	junio-10		1.162				8.981	Entidad controlada por el FROB, con un 63% del capital tras el ejercicio de gestión de híbridos. El resto de capital se reparte así: un 26% para el FGDEC, debido a la adquisición de acciones de NCG Banco por la oferta de liquidez realizada a los tenedores de híbridos; un 9% para los antiguos titulares de híbridos que no han acudido a la oferta de liquidez del FGDEC, y el 2% restante autocartera.
		Suscripción de acciones por FROB	septiembre-11			2.465				
		Conversión de participaciones preferentes en capital	diciembre-12		-1.162	1.162				
		Suscripción de capital por FROB	diciembre-12				5.425			
		Venta de acciones de NCG a terceros					-71			
<b>Entidades integradas en CATALUNYA BANC</b>										
Caixa Catalunya, Caixa Tarragona, Caixa Manresa (MARZO 2010)		Suscripción preferentes por FROB	marzo-10		1.250				12.052	Entidad controlada por el FROB, con un 66% del capital tras el ejercicio de gestión de híbridos. El resto del capital se reparte así: un 32,4% para el FGDEC, debido a la adquisición de acciones de CX por la oferta de liquidez realizada a los tenedores de híbridos; un 1,2% los antiguos titulares de híbridos que no han acudido a la oferta de liquidez del FGDEC, y el 0,4% restante autocartera.
		Suscripción de acciones por FROB	septiembre-11			1.718				
		Conversión de participaciones preferentes en capital	diciembre-12		-1.250	1.250				
	Suscripción de capital por FROB	diciembre-12				9.084				
<b>TOTALES</b>				7.884	977	13.427	37.943	1.135	<b>61.366</b>	

(1) Aportaciones de 38.833 millones, realizadas en el marco del Programa de Asistencia Financiera.

(2) El Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) se nutre de las aportaciones anuales de las entidades adheridas, en función de los depósitos captados.

**PRO-MEMORIA. Apoyos de reestructuración en entidades filiales de grupos financieros, cuyo efecto está incluido dentro de las cifras anteriores.**

<b>Entidades integradas en BFA</b>										
Bankia		Operaciones intragrupo de BFA sobre Bankia, por inyección de capital y suscripción de participaciones preferentes	diciembre-10 y diciembre-12		5.017		10.621			La inyección de FROB 1 en BFA es de 4.465 millones pero permitió un apalancamiento en Bankia de 5.017 millones en su constitución (de la participación inicial de 12.085 millones de BFA en Bankia las cajas aportaron 7.068). Esta participación se deterioró completamente. Adicionalmente, BFA aporta 10.621 millones de capital en Bankia. Estas ayudas de 15.638 millones de euros (5.017 fundacionales y 10.621 posteriormente aportados) figuran integradas en las anteriores cifras de BFA.