



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Trabajo de Fin de Grado

Grado en ADE

Reestructuración y resolución de entidades financieras: el caso Banco Popular

Presentado por:

Irene Moratinos Velasco

Tutelado por:

Luis Ángel Sánchez Pachón

Valladolid, 10 de Julio de 2018

RESUMEN:

La crisis generalizada de 2008 puso de manifiesto la necesidad de reformar el sistema financiero europeo y español, dotándolo de mayor regulación, seguridad y evitando que las quiebras de las entidades financieras afectasen a los contribuyentes de todo el país.

Este trabajo pretende analizar la situación del sector bancario español antes y después de la reforma que se hizo en dicho sector como consecuencia de la precaria situación que se estaba viviendo. Además se presenta el caso particular del Banco Popular como ejemplo de cómo se han aplicado en España los nuevos mecanismos de reestructuración y resolución de entidades financieras.

Palabras clave:

Reestructuración, resolución, entidades financieras, prevención.

ABSTRACT:

The widespread crisis of 2008 highlighted the need to reform the European and Spanish financial system, providing more regulation, security and preventing the bankruptcies of financial institutions from affecting taxpayers across the country.

This research aims to analyse the situation of the Spanish banking sector before and after the reform that was done in this sector as a result of the precarious situation that was being lived. It also presents the particular case of “Banco Popular” as an example of how the new mechanisms for restructuring and resolving financial institutions have been implemented in Spain.

Key words:

Restructuring, resolution, financial institutions, prevention.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	5
1.1. Introducción.....	5
1.2. Objetivos	6
1.3. Metodología	6
2. ORIGEN, CAUSAS Y PROCESO DE LA REESTRUCTURACION Y RESOLUCION DE ENTIDADES FINANCIERAS	7
2.1. Situación legal de las entidades financieras antes de la crisis económico-financiera.....	7
2.2. Proceso de reestructuración y resolución de entidades financieras tras la crisis.....	10
2.2.1 Normativa europea tras la crisis financiera.....	10
2.2.2 Reformas en el sector bancario español	14
2.2.3 Panorama español tras la Ley 11/2015 de 18 de Junio de Recuperación e Resolución de Entidades Financieras	18
2.2.3.1. Novedades que se incorporan con esta ley	18
2.2.3.2. Objetivos y principios en los que se sustenta la ley	21
2.2.3.3. Autoridades que intervienen en el proceso	22
2.2.3.4. Fases de la resolución	23
3. APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LA ESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIAS: LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR FINANCIERO EN ESPAÑA	27
3.1. Situación socio-económica del sector bancario español previa a la normativa sobre Reestructuración y Resolución Bancarias.....	27
3.1.1. Entorno macroeconómico.....	27
3.1.2. Realidad del sector financiero durante estos años	28
3.1.3. Fuentes de financiación del sector financiero	30
3.1.4. El caso particular de las cajas de ahorros	32
3.2. Situación socio-económica del sector bancario español tras la normativa sobre Reestructuración y Resolución Bancarias.....	33
3.2.1. Entorno macroeconómico.....	33
3.2.2. Realidad del sector financiero durante estos años	35
4. EL CASO BANCO POPULAR.....	37
4.1. Introducción.....	37
4.2. Precedentes	37

4.3. Resolución del Banco Popular	40
4.5. Valoración de la resolución	42
4.6. Posibilidades legales de los afectados.....	43
4.6.1 Reclamaciones de accionistas.....	43
4.6.2 Reclamaciones de acreedores	47
5. CONCLUSIONES	48
6. BIBLIOGRAFÍA	50

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

<i>Tabla 2.1: Diferencias entre la Ley 9/2012 y la Ley 11/2015.....</i>	18
<i>Gráfico 3.1: Crecimiento acumulado del crédito al sector privado, precios de la vivienda, PIB real y nominal.</i>	29
<i>Gráfico 3.2: Distribución del crédito según el tipo de entidad.....</i>	29
<i>Gráfico 3.3: Finalidades del crédito</i>	30
<i>Gráficos 3.4 y 3.5: Datos de capital total, Capital N1 y Activos ponderados por riesgo</i>	32
<i>Gráficos 3.6 y 3.7: Datos de la política fiscal.....</i>	34
<i>Gráfico 3.8: Precio de la vivienda.....</i>	34
<i>Gráfico 3.9: Crecimiento acumulado del crédito al sector privado.....</i>	35
<i>Gráficos 3.10 y 3.11: Ratios de morosidad en base al crédito dudoso.....</i>	36
<i>Gráfico 4.1: Evolución del beneficio anual del Banco Popular (2000-2016).....</i>	39
<i>Gráfico 4.2: Evolución de la cotización ajustada del Banco Popular (2007-2016)</i>	40

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1. Introducción

Con la reciente y profunda crisis financiera mundial, el sistema financiero español, al igual que el de otros muchos países, se hundió. Inicialmente estos efectos trataban de paliarse con los famosos rescates bancarios (como por ejemplo el de 2012). Estos rescates¹ estaban financiados con fondos públicos, es decir, fueron los propios contribuyentes quienes acabaron pagando las deudas de sus bancos. Estos fondos de reestructuración se crearon para que en un principio ese dinero fuese devuelto, pero lo cierto es que muchos bancos se sirvieron de ese capital y tan sólo han repuesto una pequeña parte de ese préstamo. Las cajas de ahorros también jugaron un papel muy importante en este proceso. Éstas nacieron siendo entes públicos o semipúblicos y con el tiempo acabaron compitiendo entre ellas como verdaderos bancos (aunque nada tienen que ver con estos), fruto de su mala actuación; lo que las llevó a una quiebra insalvable. Aun así estas cajas también tomaron dinero de los rescates. A esto habría que añadir que cada país tenía una normativa diferente relativa al mercado financiero. Estas medidas de capitalización junto al resto de ayudas públicas formaron parte del desastre.

En este contexto, en 2014 el Parlamento y Consejo europeos decidieron crear una normativa vinculante a todos los países de la Unión Europea (UE) con el fin de lograr la estabilidad financiera, restaurar la confianza en los bancos y aumentar la protección de los depositantes con nuevos sistemas de garantía de depósitos. Para ello se crearon instrumentos y competencias homogéneas y unificadas para todos los estados, se impusieron nuevos requisitos de capital para intentar que no se volviesen a producir estas quiebras tan profundas y finalmente se crearon fondos de resolución integrados por las aportaciones de todos los bancos del sector financiero europeo para evitar en un futuro las situaciones previamente mencionadas.

¹ Estas ayudas a la banca española se han financiado principalmente con gasto público (el cual corre a cargo de los contribuyentes), y también gracias al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD).

1.2. Objetivos

El presente documento tiene como objetivo analizar, explicar y exponer la nueva normativa europea en el ámbito de la reestructuración y resolución de entidades financieras, así como la repercusión que esta normativa ha tenido en España. Por otro lado, se pretende analizar el reciente caso del Banco Popular dentro de este marco legal así como las posibles consecuencias para sus acreedores y accionistas, ya que ha sido la primera vez que se han aplicado estos nuevos mecanismos de resolución en España.

He elegido este tema porque es un contenido actual de gran trascendencia para todo el sistema económico y financiero nacional; y de forma especial a los clientes y acreedores de los bancos que se han visto envueltos en este proceso.

1.3. Metodología

Para la elaboración de este documento se han empleado artículos científicos en materia económico-judicial, se ha tenido en cuenta la normativa europea aprobada recientemente tras la crisis financiera, y también los textos legales aprobados en España a raíz de la entrada en vigor de las directrices europeas. Por otro lado también se han utilizado revistas especializadas en esta materia. También se ha hecho una recopilación de noticias de prensa relativas al caso Banco Popular y se ha analizado su contenido.

2. ORIGEN, CAUSAS Y PROCESO DE LA REESTRUCTURACION Y RESOLUCION DE ENTIDADES FINANCIERAS

2.1. Situación legal de las entidades financieras antes de la crisis económico-financiera

La normativa en España relativa al sistema bancario hasta el 2008 tenía 4 pilares fundamentales² que tras la crisis se vieron modificados tal y como se muestra en páginas posteriores:

- a) Requisitos que pretendían garantizar la adecuada gestión de las entidades, para que pudiesen llevar a cabo su actividad.
- b) Requisitos mínimos de fondos propios en los balances de las entidades financieras para garantizar un mínimo de solvencia. Este nivel de solvencia lo establecían los supervisores a raíz de sus expectativas sobre el riesgo medio de las operaciones del sistema bancario.
- c) Una serie de normas que intentaban proteger al cliente de algunos productos bancarios.
- d) El sistema de garantía de depósitos inicialmente garantizaba a los clientes la recuperación de como máximo 20.000 euros de sus fondos.

En este sentido la UE siguió la siguiente trayectoria³ en cuanto a la normativa relativa a la regulación financiera. Se destaca la fundamental:

Durante los años previos a la crisis de 2008 la UE remarcó la importancia de crear un mercado interior en el que los servicios y capitales pudiesen circular libremente. Por ello hizo esfuerzos por eliminar las barreras nacionales, armonizar las legislaciones nacionales, engranar el mercado interior y crear la zona de moneda única.

Para intentar cumplir con estas premisas, durante el período 2000-2007, las normas a las que el sector español se ceñía eran principalmente los acuerdos internacionales, derivados de los “Acuerdos de Capital de Basilea”, así como la

² Deprés, M.; Villegas, R.; Ayora, J. (2017) *Manual de regulación bancaria en España*. Página 25.

³ Parlamento Europeo. La política de servicios financieros. Última consulta: 15/6/2017 <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/83/la-politica-de-servicios-financieros>

incorporación al derecho español de las directivas y normativas europeas al respecto, sin olvidar la regulación contable.

- El Acuerdo de Capital Basilea I aprobado en 1988 estableció un coeficiente de solvencia mínimo del 8%. Este valor resultó ser insuficiente como se demostró durante la posterior crisis. Por otro lado este acuerdo también pretendía asegurar la calidad del capital de las entidades de crédito, creando para ello los diferentes niveles de capital (siendo el capital de nivel 1 el mejor). Otros de los pilares de la normativa eran los límites a la concentración de riesgos por titular, mientras que no había límites específicos de concentración sectorial, y la necesidad de contar con mecanismos de gestión de riesgos y mecanismos de control interno de cada entidad entre otros.
- En 2004 se modificó el acuerdo previamente descrito dando lugar al Acuerdo de Basilea II. Las principales novedades fueron mejorar e incrementar la regulación bancaria en cuanto a la sensibilidad al riesgo mejorando también la supervisión. El riesgo en este momento se calculaba en base a las previsiones internas de la entidad, sin tener en cuenta aspectos del entorno macroeconómico.
- Finalmente en el Acuerdo de Basilea III de 2010 se incrementaron los requerimientos de capital de nivel 1 (que es el que permite absorber pérdidas mientras el banco aún es viable), se mejoró la cuantificación del riesgo ponderando el mismo por variables macro (además de tener en cuenta las condiciones particulares de cada banco), también se mejoró el método de valoración de los activos financieros y se establecieron controles en el nivel de apalancamiento de los bancos (para evitar un endeudamiento excesivo), dando mayor importancia al ratio de liquidez y se crearon bolsas de financiación para que en las épocas recesivas las entidades financieras pudieran usarlas si las necesitaban.

En el ámbito contable de estas entidades financieras cabe destacar que desde 1989, el Banco de España tiene las competencias para legislar la normativa contable a la que deben ajustarse las entidades de crédito. En el año 2000 se cambió la forma de cálculo de las provisiones. Para ello se introdujo una

variable contra-cíclica que permitía suavizar el efecto de los momentos alcistas y bajistas de la economía y permitía hacer una valoración más objetiva de las mismas. Posteriormente en el año 2002 se aprobaron las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) reguladas en el Reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2002. En el 2004 esta normativa se adaptó en España a través de la Circular 4/2004, dando mayor flexibilidad al modelo contable español otorgando a los gestores de las entidades la responsabilidad de fijar la política contable e incidió en el hecho de que la información financiera fuese útil para los inversores, modificando así el principio de prudencia.

Por otro lado, en 1996 se crearon mediante un Real Decreto los Fondos de Garantías de Depósitos, financiados por las propias entidades de crédito, que garantizaban los depósitos de sus clientes hasta 20.000€⁴.

El Banco de España encargado de la supervisión de las entidades financieras en aquella época se centró en el estudio de la solvencia y la solidez de éstas. Además tenía la potestad para sancionar y supervisar a las entidades financieras. Ante el posible quiebro de un banco, el Banco de España podía autorizar la financiación de las deudas del mismo con fondos públicos.

En estos años cabe destacar que aún no se habían desarrollado métodos para identificar riesgos financieros sistemáticos.

Toma especial relevancia el hecho de que las entidades financieras tienen como fuente de financiación principal los depósitos de sus clientes, por lo que estos últimos pueden quedar desprotegidos (y más en esta época) ante una hipotética crisis de su banco⁵. Además durante estos años se vio insuficiente el procedimiento de concurso ordinario para liquidar un banco debido a sus grandes costes y la lentitud del proceso.

Ante la grave crisis financiera iniciada en 2008, todo este sistema legal integrado en España fue insuficiente para afrontar la misma. Por lo que a partir de estos años fueron necesarias profundas reformas estructurales que ayudasen a gestionar estas crisis de mejor forma.

⁴ Esta cifra se modificó en 2008 estableciéndose el límite de cobertura en 100.000€.

⁵ Deprés. M.; Villegas, R; Ayora, J. (2017) *Manual de regulación bancaria en Europa*. Página 411.

2.2. Proceso de reestructuración y resolución de entidades financieras tras la crisis

Ante la crisis financiera de 2008, España colaboró con la UE para recuperar la estabilidad financiera coordinando la supervisión y la intervención, proteger los ahorros de los clientes, mantener un flujo de crédito asequible para empresas y familias y mejorar la gobernanza financiera.

Como consecuencia de dicha crisis un cambio normativo estructural era necesario para evitar que en un futuro se produjesen desastres del mismo estilo y sobre todo para intentar evitar que la caída de alguna gran entidad financiera provocase la quiebra del sistema financiero nacional y lo que es peor, de la economía en general.

2.2.1 Normativa europea tras la crisis financiera

Tal y como se ha podido comprobar, a lo largo de la crisis económica, se han llevado a cabo rescates de muchas entidades financieras en todo el mundo, financiados principalmente con fondos públicos. Este hecho ha provocado que las negativas condiciones de estos bancos se extiendan al panorama económico general del país, perjudicando de forma clara a todos los contribuyentes.

Además, según el Reglamento UE 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en su página 2, las diferencias entre las normas de resolución nacionales y las prácticas administrativas del resto de estados miembros encarecieron los costes de financiación para los bancos y sus clientes con independencia de cual fuera su nivel real de solvencia. También incide negativamente en la percepción del riesgo de crédito, la solidez financiera y la solvencia de los bancos teniendo así distintas condiciones de competencia en el mercado bancario.

Por ello, un régimen de resolución eficaz debe reducir al mínimo la posibilidad de que los costes de la resolución de un ente en graves dificultades sean asumidos por los contribuyentes. Debe también garantizar que las entidades financieras puedan ser objeto de resolución sin poner en peligro la estabilidad financiera. El instrumento de recapitalización interna logra este objetivo

garantizando que los accionistas y los acreedores del ente en graves dificultades sufran las pérdidas pertinentes y asuman la parte correspondiente de los costes derivados de la inviabilidad del ente.

Es por eso por lo que se crea la **Unión Bancaria Europea** en 2012 en la cual las naciones delegan sus políticas bancarias en la UE. Nace con el fin de intentar instaurar un sector bancario europeo más transparente, unificado y seguro.

Los instrumentos de los que se nutre son⁶:

- a) Código normativo único: establece estándares para mejorar la regulación, supervisión y gobierno del sector financiero en toda la UE. Incluye reglas sobre los requisitos mínimos de capital que deben tener los bancos, procesos de reestructuración y resolución y también una serie de normas sobre la garantía de los depósitos de los ciudadanos. Las metas principales que persigue es que los bancos que integran la UE resistan las fluctuaciones de la economía, afronten correctamente sus riesgos y puedan ayudar a los ciudadanos con préstamos u otros instrumentos en épocas recesivas.

Por otro lado también empiezan a tomarse medidas de disminución del riesgo y de protección de los depósitos bancarios. En cuanto al sistema de garantía de depósitos, actualmente esta directiva europea se ha incorporado en el derecho español en el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de Octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. De este Real Decreto se desprende que el importe garantizado de los depósitos del ciudadano es como máximo de 100.000€.

Otro de los grandes objetivos es tratar de prevenir las crisis bancarias. En caso de que la quiebra sea inminente tratará de que se lleve a cabo una correcta resolución y también intentará que la repercusión de estas situaciones sobre los ciudadanos y la economía en general sea mínima. En España, esta normativa se ha incorporado mediante la Ley 11/2015 de 18 de Junio de Recuperación y Resolución de entidades financieras.

⁶ Consejo de la Unión Europea. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/>

b) Mecanismo Único de Supervisión (MUS): creado en 2014 e integrado por el BCE y los demás responsables supervisores competentes de cada país de la UE. Este mecanismo trata de supervisar a más de 4500 entidades de crédito distribuidas por toda la eurozona. El BCE controla de forma directa o indirecta las entidades de crédito de la UE. Las labores que ejerce sobre ellas son: dar o quitar licencias bancarias, variar los requerimientos de capital para intentar evitar riesgos financieros, hacer revisiones supervisoras o inspecciones y evaluar adquisiciones bancarias. De esta forma se establecen acuerdos de cooperación entre el BCE y las autoridades nacionales de supervisión.

Los órganos que forman el MUS son:

- Banco Central Europeo (BCE): encargado de supervisar los grandes bancos de la zona euro (unos 120 bancos). Esa supervisión la hacen sobre todo a través de las “pruebas de resistencia”, garantizando que tengan las condiciones adecuadas para llevar a cabo su actividad.
- Consejo de Supervisión del BCE: es el órgano ejecutivo de las decisiones de supervisión del BCE.
- Autoridades nacionales de supervisión: en el caso de España sería el FROB (creado en 2009) y el Banco de España.
- Autoridad Bancaria Europea (ABE): se encarga de comprobar que la normativa única europea del sector bancario se aplica de forma correcta.

c) Mecanismo Único de Resolución (MUR): creado por el Reglamento 806/2014 se usa para que se liquiden de forma eficiente aquellas entidades con graves problemas, intentando que esto repercuta de forma mínima al contribuyente. Está integrado por la Junta Única de Resolución (JUR) que intentará que el banco cierre en el periodo de tiempo más breve posible y el BCE, que estudiará el grado de precariedad de la situación de la entidad financiera. En este sentido el MUR dispone de un Fondo Común de Resolución integrado por las aportaciones del sector bancario que se usa para financiar los costes de resolución de las entidades.

- d) Fondo de Garantía de Depósitos Único⁷: permite la centralización de los fondos de garantía nacionales en uno común para toda la zona euro. Así el marco de protección de los depósitos se amplía y pasan a estar igual de protegidos en toda la Eurozona con independencia de la fortaleza de cada gobierno. Este fondo cubre los 100.000 primeros euros de los depósitos, y estará financiado por los propios bancos que lo integran; éstos aportarán un 0.8% de los depósitos cubiertos que tienen reconocidos y esta cifra podrá ser corregida en función del riesgo que cada entidad soporte.

Otra de las piezas clave fue la **Directiva 2014/59/UE**, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 en la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta normativa pretende homogeneizar las normas de resolución bancarias europeas, pero era notable un alto grado de discrecionalidad a la hora de hablar de la aplicación de los instrumentos de resolución y el uso de las vías de financiación nacionales. La Directiva pretende evitar los rescates de los bancos en quiebra con fondos públicos introduciendo un mecanismo de recapitalización interna para garantizar que los accionistas y acreedores de la entidad asumen las pérdidas de forma prioritaria. También exige que los países miembros de la UE creen Fondos de Resolución Nacionales financiados por las entidades financieras de su territorio para cubrir pérdidas pendientes. También describe normas de prevención como los planes de recuperación y resolución, y el mecanismo de intervención temprana de las autoridades nacionales.

Con fecha posterior cabe destacar el **Acuerdo Intergubernamental**. Se firmó en Bruselas el 14 de mayo de 2014 bajo el nombre de Acuerdo Intergubernamental sobre la «transferencia y mutualización de las contribuciones al Fondo Único de Resolución».

⁷ Abascal, M. (2015) "Un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo". BBVA Research. https://www.bbva.com/wp-content/uploads/pdf/67403_103921.pdf

El Acuerdo Intergubernamental junto al **Reglamento 806/2014**, dieron lugar a la Unión Bancaria en Europa fundando y regulando el Fondo Único de Resolución, al servicio también de la Junta Única de Resolución (JUR). Se regularon las aportaciones económicas que los bancos de la Eurozona deberían hacer anualmente a dicho Fondo. Estas aportaciones deberían suponer al final de los 8 primeros años el 1% de los depósitos de los bancos integrantes. Antes de usar esta bolsa económica, las entidades financieras que se encontrasen en problemas económicos primero deberían sacrificar la economía de sus accionistas y acreedores para financiar la resolución del banco. Si con ello no fuese suficiente, podrían ayudarse del Fondo Único de Resolución. Este mecanismo trata de evitar a toda costa la intervención pública para rescatar con fondos públicos a estas entidades. Estas normativas dan absoluta prioridad a la recapitalización interna. Las dotaciones a este fondo son imprescindibles para evitar el contagio del riesgo financiero y el riesgo económico del país.

2.2.2 Reformas en el sector bancario español

Para poder entender el proceso de reestructuración de la banca española, es necesario analizar los problemas a los que ésta se enfrentaba a raíz de la crisis iniciada en septiembre de 2008 como consecuencia de la quiebra de Lehman Brothers⁸. En el caso español, uno de los grandes problemas de las entidades financieras fueron los excesos que éstas cometieron durante los años de la fase expansiva del ciclo económico. Había un gran número de fuentes de liquidez y esto generó la apariencia de disponibilidad de cualquier cantidad de dinero solicitado a precios muy bajos. Los tipos de interés durante estos años fueron muy reducidos, llegando a ser incluso negativos en algunos periodos (entre 2002 y 2006). La situación se vio empeorada por el hecho de que se llevaron a cabo políticas económicas expansivas durante periodos demasiado prolongados. Existía baja volatilidad en los mercados de capitales y la prima de riesgo española era reducida. Por ello, durante estos años, las condiciones de crédito eran excepcionalmente favorables. De ello se aprovechó

⁸ La situación del sector bancario español en este momento se analiza en el apartado 3.1.

fundamentalmente el sector de la construcción e inmobiliario. Éste fue el principal destinatario de los créditos bancarios y a la vez fue la principal fuente de ingresos de las entidades financieras. Es por ello por lo que durante este periodo se fue generando un excesivo volumen de deuda de las familias y empresas que favorecía la continua sobrevaloración de los activos inmobiliarios. Las entidades financieras a su vez también se endeudaron, financiándose a través de mayoristas para cubrir este crecimiento continuo del crédito. Al estar los tipos de interés muy bajos, los clientes perdían beneficio financiando a los bancos, pero el hecho de que la deuda bancaria tuviese poco riesgo, resultó atractivo a los mercados mayoristas. Por lo tanto, iniciada la crisis, tanto las familias, como las empresas y el sector bancario se encontraban en una situación de endeudamiento insostenible.

Con el inicio de la crisis se ven necesarias reformas estructurales dando mayor importancia a la reestructuración del sector de la banca. Durante esta primera fase se hicieron ciertos cambios pero sin tener un objetivo claro que uniese dichas reformas.

En estos años, los **pilares** fundamentales, mencionados anteriormente, en los que se sustentaba el sistema financiero español se vieron modificados de tal forma⁹:

- a) Las normas de gestión se endurecieron.
- b) En cuanto a la normativa de solvencia, ya no sólo se exige un mínimo de capital, sino que también se debe cumplir con un mínimo de liquidez y de apalancamiento¹⁰.
- c) El cálculo del mínimo de fondos propios, aparte de tener en consideración el riesgo que cada entidad tiene (enfoque microprudencial) también se tienen en cuenta factores del conjunto del sistema financiero (enfoque macroprudencial).
- d) Se ha elevado la garantía individual de los clientes, pasando de asegurar 20.000 euros de sus fondos como máximo a 100.000 euros por persona en el Fondo de Garantía de Depósitos. Además, antes, las entidades debían aportar una cantidad fija a este fondo, mientras que

⁹ Deprés, M.; Villegas, R.; Ayora, J. (2017) *Manual de regulación bancaria en España*.

¹⁰ Este término se explica con más detalle en la nota a pie de página número 18.

ahora esta cantidad está prorrateada por el riesgo que cada entidad asume.

- e) Por otro lado, tras ver la gran cantidad de bancos que quebraron durante la crisis, se han desarrollado mecanismos que faciliten la resolución de las entidades en caso de que lo necesiten, con el menor coste posible tanto para los afectados como para el Estado.

También se han llevado a cabo otros cambios importantes¹¹:

- a) Creación en 2008 del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF). Este ente se encarga de la compra de títulos bancarios para proporcionar liquidez a la banca. Además, en este mismo año entró en vigor la Circular 3/2008 del Banco de España por la cual se exigía una medición individualizada de los riesgos de cada entidad basándose en su propia trayectoria.
- b) Creación en junio de 2009 del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) a través del Real Decreto Ley 9/2009. Este órgano nace con el fin de supervisar la viabilidad y solvencia de las entidades financieras, intentando que se lleve a cabo una reestructuración de las mismas. También se encarga de proporcionar los medios necesarios a los bancos que están en quiebra irreversible para que su resolubilidad sea lo más eficaz y eficiente posible teniendo los menores costes sociales. Este ente también proporcionó ayudas a las cajas de ahorros para que llevasen a cabo su reestructuración. Más adelante se demostró la ineficacia de tales ayudas.
- c) Reforma jurídica en julio de 2010 de las cajas de ahorros para intentar mejorar su gobierno y la gestión de sus recursos propios. En general se lleva a cabo una transformación de las mismas, fomentando la bancarización de las mismas, es decir, se permitió que entrasen en competencia y actuaran como cualquier otro banco.

A pesar de estas reformas, los niveles de endeudamiento de las familias, empresas y de la banca no disminuyeron. A partir de 2012 se comenzó a

¹¹ Zurita, J. (2014) "La reforma del sector bancario español hasta la recuperación de los flujos de crédito". Documento de Trabajo nº 14/12. Página 5.

tomar medidas para reducir estos niveles intentando descubrir cuál era el verdadero valor de los activos que los bancos poseían.

- d) En mayo de 2012 se aprueba una normativa importante dentro de la reforma del sector bancario español: el Real Decreto 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. La principal novedad de estos es que se marca como objetivo fundamental el saneamiento de los balances de las cuentas bancarias y que comienzan a valorarse a precios de mercado ajustado, valorando dichas carteras expertos independientes como Oliver Wyman y Roland Berger. Estas medidas se tomaron de forma previa al cumplimiento de los niveles mínimos de los ratios de capital.
- e) Firma en junio de 2012 del Memorandum of Understanding (MOU) con la UE. En este documento se establecían los plazos para llevar a cabo las reestructuraciones y también los contenidos de las mismas.

En este mismo mes, España solicitó a la UE el famoso rescate a la banca española. El Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera (FEEB) concedió al FROB un crédito de 100 millones de euros para tratar de rescatar y reestructurar el sistema bancario español. En una primera fase, cada banco debía determinar sus necesidades de capital individuales. Es en este momento los evaluadores independientes llevaron a cabo los famosos “stress test” presentando un escenario positivo y otro negativo sobre las necesidades financieras de las entidades bancarias. Una vez hechas las estimaciones se procedió a la refinanciación de estas entidades en peor estado mediante fondos públicos.

- f) Creación en octubre de 2012 de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). Las entidades financieras debían traspasar a este ente los activos inmobiliarios tóxicos¹² que poseían en sus carteras. El Sareb debía gestionar y

¹² Estos activos inmobiliarios tóxicos eran principalmente carteras de deuda impagada, hipotecas sin pagar, préstamos personales, al consumo, a pymes, viviendas que pasaron a ser

desinvertir estos activos que recibía, intentando recuperar los mismos en 15 años como máximo.

Las medidas más eficaces y eficientes dentro de esta reforma bancaria se tomaron entre febrero de 2012 y marzo de 2013, pero desde el inicio de la crisis en 2008 hasta estas fechas los problemas del sector se fueron acumulando y la situación se fue agravando cada vez más. Durante todo este proceso se llevó a cabo una concentración de las entidades financieras y las cajas de ahorros prácticamente desaparecieron.

El entorno en el cual operan las entidades financieras tras la reforma del sector fue radicalmente distinto al escenario previo a la crisis. Estaba más regulado y era más seguro.

2.2.3 Panorama español tras la Ley 11/2015 de 18 de Junio de Recuperación e Resolución de Entidades Financieras

Las normativas y directivas europeas debían incorporarse al derecho español. Por ello, la Directiva 2014/59/UE y el Reglamento 806/2014 dieron lugar a la Ley 11/2015. Esta ley regula en España la prevención de crisis bancarias y garantiza la resolución de los bancos en quiebra tratando de minimizar sus repercusiones sobre la economía real y las finanzas públicas. Contiene en buena parte el contenido de la Ley 9/2012 pero incorpora ciertas novedades.

2.2.3.1. Novedades que se incorporan con esta ley

Las principales diferencias entre la Ley 11/2015 (actualmente en vigor) y la antigua Ley 9/2012 son¹³:

Tabla 2.1: Diferencias entre la Ley 9/2012 y la Ley 11/2015.

propiedad de los bancos después de los desahucios. En 2018 en España se estima que el valor total de estos activos es de 294.000 millones de euros y estarían repartidos entre bancos, el Sareb y fondos de inversión. Blázquez, P. (2018) "Activos tóxicos: de basura de la crisis inmobiliaria a boyante negocio" La Vanguardia. Última consulta: 13/7/2018.
<https://www.lavanguardia.com/economia/20180625/45377283224/inmobiliario-fondos-buitre-inversion.html>

¹³ Cuatrecasas, GP. (2015). "Nueva Ley de Recuperación y Resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión". Páginas 5 a 17.

Concepto	Ley 9/2012	Ley 11/2015
Sujeto pasivo	Entidades de crédito	Entidades de crédito y empresas de servicios de inversión
Fases de la resolución y reestructuración	<p>1. Actuación temprana: Elaborar Plan de actuación solo en caso de detectar dificultades.</p> <p>2. Reestructuración: Plan de reestructuración. Medidas: recapitalización interna, rescate público, sociedad puente.</p> <p>3. Resolución</p>	<p>1. Fase preventiva. Actuación temprana: Fase de supervisión. Plan de actuación. Todas las entidades lo deben tener aunque estén en situación de normalidad. Plan de resolución para evaluar si la entidad es resoluble con carácter anticipado.</p> <p>2. Fase ejecutiva. Resolución: La entidad es inviable. Medidas: el apoyo financiero público tiene carácter subsidiario.</p>
Métodos de resolución	<p>1. Venta del negocio.</p> <p>2. Transmisión de activos y pasivos a una entidad puente.</p> <p>3. Ayuda pública financiera. Fondo de Resolución Nacional.</p> <p>4. Sociedad de gestión de activos.</p> <p>5. Gestión de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada.</p> <p>6. Acuerdos entre el FROB y los titulares de los instrumentos de carácter</p>	<p>Instrumentos 1,2,4 de la Ley 9/2012 pero ahora controlados y supervisados por el FROB. Desaparece el instrumento 3¹⁴.</p> <p>Novedad: antes de vender el negocio o una recapitalización interna debe hacerse una valoración del balance de la entidad en base a la cual se determinará el importe de capital de nivel 1¹⁵. Todos los acreedores y accionistas deben contribuir a la recapitalización y asumir las pérdidas, a excepción de los depósitos y pasivos garantizados entre otros.</p>

¹⁴ “El rescate público queda como instrumento residual con carácter exclusivamente subsidiario, y todo ello siempre que acreedores y accionistas hayan absorbido pérdidas y hayan contribuido a la recapitalización interna al menos en un 8% del importe total del pasivo. La ayuda pública se otorgará siempre que no supere el 5% de esos pasivos totales, incluidos los fondos propios”.

¹⁵ El capital de nivel 1 es aquel que por sus características es más seguro, puro y fiable, garantizando así una posible absorción de pérdidas.

	vinculante.	
Autoridades	1. Actuación temprana: Banco de España 2. Reestructuración: FROB (en colaboración con el Banco de España) 3. Resolución: FROB. Esta entidad era la que daba el apoyo financiero público.	1. Fase preventiva. Actuación temprana: Banco de España y BCE (para entidades de crédito), CNMV (para las empresas de servicios de inversión). 2. Fase ejecutiva. Resolución: FROB ¹⁶ en colaboración con el Banco de España y CNMV.

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, con carácter general, las principales novedades que se incorporan son:

- a) Regulación de la planificación de la resolución.
- b) Evaluación de la resolubilidad de las entidades interviniendo para ello expertos independientes.
- c) Todas las entidades y no solo las que están en quiebra deben contar con los planes de recuperación y resolución.
- d) Se pueden imponer pérdidas a todos los niveles del acreedor y no solo hasta el nivel de acreedores subordinados. Los acreedores pueden acudir al Fondo de Resolución para cubrir en parte estas pérdidas.
- e) Constitución de un fondo específico de resolución financiado por el propio sistema financiero (Fondo de Resolución Nacional).
- f) A partir del 1/1/2016 el Fondo de Resolución Nacional se fusionó con el resto de Fondos Nacionales de los Estados miembros de la Zona euro en un único Fondo de Resolución Europeo. El fondo de resolución nacional queda únicamente para las empresas de servicios de inversión.

¹⁶ Con esta ley el FROB comienza a financiarse a través de aportaciones que anualmente los bancos deben hacer el Fondo de Resolución Nacional que posteriormente serán trasvasadas al Fondo Único de Resolución Europeo.

2.2.3.2. *Objetivos y principios en los que se sustenta la ley*

Estos objetivos y principios deben ayudar a minimizar el coste de la resolución, evitando si es posible la destrucción de riqueza:

- **Objetivos:** según el art. 3 de la Ley 11/2015, de 18 de Junio de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión los objetivos principales son evitar graves repercusiones sobre el conjunto del sistema financiero y de la economía en general, proteger los fondos públicos y fomentar la continuidad de las funciones esenciales de la entidad de crédito. Protección de los depósitos garantizados y protección de las inversiones de los clientes; éstos son los últimos créditos que pueden verse afectados, y están cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) lo que significa que en caso de resolución financiera, a la gran mayoría de los depositantes no les afectaría.
- **Principios:** reflejados en el Art. 4 de la Ley 11/2015, las autoridades públicas deben tener la posibilidad de intervenir para gestionar este proceso de una manera ágil, eficaz y eficiente, pero una de las grandes novedades de esta ley es que los accionistas deben asumir las pérdidas de forma preferente siguiéndoles después los acreedores, asumiendo todos ellos sus responsabilidades (este es uno de los principios más destacables). También deben sustituirse el órgano administrativo y la alta dirección de la entidad, debe respetarse la paridad de trato de los acreedores. Accionistas y acreedores no deben sufrir pérdidas mayores de las que habrían tenido si se hubiese llevado a cabo un procedimiento concursal de la entidad (esta es otro de los principios más destacables de esta ley). En un caso de resolución bancaria, no procede llevar a cabo un procedimiento concursal habitual por su interconexión con otras entidades y la particularidad de sus fuentes de financiación. Un proceso concursal normal podría provocar serios daños en todo el sistema financiero y la economía en general. Por ello el Estado debe intervenir

en este proceso mediando entre la entidad en quiebra, sus accionistas y acreedores. Por lo tanto se hace distinción entre liquidación, que es la vía habitual de finalización de la actividad de las empresas y la resolución de una entidad financiera que tiene un carácter administrativo e intenta facilitar que estas entidades continúen con sus funciones esenciales para que no afecte al interés público y estabilidad financiera nacional.

2.2.3.3. *Autoridades que intervienen en el proceso*

Dentro del sector de la banca y delimitando éste a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito significativas, se distingue la autoridad a nivel comunitario y a nivel nacional¹⁷:

- **Nivel Comunitario:** la Junta Única de Resolución (JUR) que tiene la autoridad de resolución.
- **Nivel nacional:** en el caso español es el FROB. También deben existir órganos independientes encargados de la supervisión de las entidades financieras, que será el Banco de España (en el caso de que la entidad sea significativa será la JUR); la autoridad de la fase ejecutiva será el FROB. Las autoridades de resolución podrán proteger sus instrumentos y competencias durante el proceso de resolución solicitando al Tribunal competente la suspensión de acciones o procedimientos judiciales que la entidad afectada por la resolución pueda solicitar, durante el periodo de tiempo que sea necesario para proteger el objetivo resolutivo que se persigue (artículo 72.4 de la Ley 11/2015).
- **Fondo Único de Resolución (FUR):** financia el proceso de resolución.
- Autoridades que se harán cargo de posibles **reclamaciones** de accionistas y acreedores:

Según el Capítulo VIII de la Ley 11/2015 que regula el régimen procesal en este tipo de procedimientos se desprende: cualquier accionista, acreedor u otro afectado por las decisiones del FROB podrá pedir que se

¹⁷ González Vázquez, J.C. (2018). “La primera aplicación del procedimiento de resolución bancaria por el MUR: dudas y valoraciones (provisionales) a la luz del caso Banco Popular”.

le indemnice por daños y perjuicios (art. 71.2 de la Ley 11/2015). En el caso de que se denuncie al FROB interponiendo un recurso contencioso-administrativo, el art. 71.3 de la Ley 11/2015 asume que el tribunal deberá suspender el procedimiento delegando la decisión ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo (que será la Audiencia Nacional), ya que una vez que se aprueban los planes de recuperación y resolución en la fase preventiva se pone fin a la vía administrativa y sólo se puede recurrir ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (art. 72.1 de la Ley 11/2015).

Por otro lado, el art. 72.2 de la Ley 11/2015 dice que las valoraciones que las autoridades de supervisión y resolución hagan podrán acompañar al recurso que se plantee por actos y decisiones pero estas valoraciones no podrán denunciarse en un recurso separado.

Además, el FROB debe publicitar en el BOE las acciones de amortización, conversión de instrumentos de capital o recapitalización interna (art. 73.2 de la Ley 11/2015). Se presupone que debería aportar la imagen fiel de la sociedad y de esta recapitalización interna en esa publicidad.

El fallo del recurso contencioso-administrativo solamente tendrá efecto sobre la inversión que el afectado haya hecho en la emisión o emisiones relativas a la recapitalización interna.

La indemnización máxima que el demandante puede recibir será la diferencia entre la pérdida real que ha tenido y la que habría soportado en el caso de que se hubiese llevado a cabo un procedimiento concursal ordinario.

Por otro lado, los afectados también podrán denunciar a la JUR ante las autoridades europeas en el caso de que se hayan visto afectados por sus decisiones.

2.2.3.4. *Fases de la resolución*

Aparecen reflejadas en los Capítulos 2, 3 y 4 de la Ley 11/2015. Como resumen cabe decir que se distinguen 3 etapas: en primer lugar se encuentra la

fase preventiva en la cual se comienza a preparar una posible resolución. En segundo lugar está la fase de actuación temprana donde se empiezan a tomar medidas sobre problemas incipientes. La tercera y última fase es la resolución propiamente dicha cuando cualquier medida es inservible para salvar la quiebra.

- **Resolución en fase preventiva:**

Las causas que pueden motivar una actuación temprana son por ejemplo un deterioro de la situación financiera o de la liquidez de la entidad, un aumento demasiado rápido de su nivel de apalancamiento¹⁸, mora o concentración de exposiciones.

En esta fase se lleva a cabo el procedimiento de actuación temprana con los planes de recuperación y los planes de resolución. Se aplicará a una entidad cuando no pueda cumplir con la normativa de solvencia pero le sea posible volver a cumplir la misma por sus propios medios. Estos planes de recuperación deben elaborarlos todas las entidades y no pueden incluir apoyo por parte del Estado con liquidez urgente del BCE ni tampoco apoyo financiero público extraordinario (salvo casos muy concretos). Por otro lado, los planes de resolución deberán elaborarlos las autoridades supervisoras (JUR) en los cuales deben (tras consultar con el BCE, el Banco de España y el FROB) concretar las posibles actuaciones en caso de quiebra definitiva, analizando la resolubilidad del caso. La entidad será resoluble cuando pueda cerrarse sin producir consecuencias graves para el conjunto de la economía, garantizando la continuidad de las funciones principales de la entidad. Los planes deben revisarse cada año para hacer un seguimiento de la situación. En esta etapa también cabe destacar la exigencia del requisito mínimo de fondos propios y pasivos exigibles fijado por la JUR en cada caso, viendo si la entidad cuenta con los fondos propios y pasivos para absorber las pérdidas y poder llevar a cabo una recapitalización interna.

¹⁸ El apalancamiento de una entidad financiera consiste en utilizar algún mecanismo para aumentar la cantidad de dinero que puede destinar a una inversión. Es la relación entre capital propio y el realmente utilizado en una operación financiera. El principal medio de apalancamiento es la deuda, que permite invertir más dinero del disponible gracias al crédito que se ha pedido prestado.

- **Resolución en fase de actuación temprana:**

Esta etapa se inicia cuando la entidad de crédito tiene grandes problemas financieros y de solvencia, siendo previsible una recuperación de la misma con las medidas adecuadas, volviendo a cumplir la normativa. Las autoridades que deciden en esta etapa son el BCE y el Banco de España.

Las medidas que pueden tomarse son las contempladas en los planes de recuperación, una actualización de las mismas u otro plan concreto. La JUR llevará a cabo la evaluación de los activos y pasivos de la entidad y podrá pedir a la misma que vaya contactando con posibles compradores para la fase final.

La JUR también podrá pedir al Banco de España que apruebe un dispositivo de resolución preliminar. A partir del momento de su aprobación, la entidad de crédito ya no puede ser declarada ni autodeclararse en concurso, ya que los procedimientos administrativos de resolución tienen prioridad sobre los procedimientos de insolvencia nacionales.

- **Fase de resolución:**

La autoridad de supervisión (el Banco de España) debe declarar inviable a la entidad, iniciando en este momento la resolución propiamente dicha. Para que una entidad sea resuelta, deben darse tres condiciones (a la vez) según el artículo 9.1 de la ley 11/2015:

- Que la entidad de crédito se encuentre en graves dificultades.
- Que no haya perspectivas de que las medidas que se puedan tomar puedan impedir la quiebra.
- Que la resolución sea necesaria para el interés público.

Para que se den estas condiciones, el BCE debe analizar la inviabilidad de la entidad, sirviéndose del artículo 18.4 del Reglamento UE 806/2014. En él se relatan las situaciones mediante las cuales pueden cumplirse las condiciones previamente mencionadas: que el banco cuente con pérdidas que disminuyan de forma significativa sus recursos propios, que su activo no cubra su pasivo, que no pueda hacer frente al pago de sus deudas y pasivos o que necesite ayuda pública.

La JUR en base a esto comprobará que se dan las tres condiciones, y comunicará a la Comisión la resolución de la entidad de crédito permitiendo el uso del FUR para financiar este proceso resolutorio.

En 24 horas, la Comisión debe dar el visto bueno o rechazar esta declaración. Si lo aprueba, en las 24 horas posteriores la resolución será legal.

La ejecución de esta resolución se llevará a cabo por el Banco de España y el FROB.

Los instrumentos principales disponibles para llevar a cabo la resolución según el Capítulo 5 de la Ley 11/2015 son:

- Venta del negocio: aplicado en el caso del Banco Popular. En este instrumento cabe destacar que los potenciales compradores deben encontrarse en un procedimiento de libre competencia, pudiéndose eliminarse esta libre competencia en el caso de que suponga una clara amenaza para el sistema financiero o para el éxito de la resolución. La transferencia se hará en condiciones de mercado teniendo en cuenta las circunstancias concretas.
- Segregación de activos: se hace a través de una entidad puente. Es una Sociedad Anónima que puede estar participada por el FROB o por otra autoridad pública cuyo fin es el desarrollo total o parcial de las actividades de la entidad en resolución y la gestión de las acciones u otros instrumentos de capital o de todos o parte de sus activos y pasivos. El FROB controlará este mecanismo de transmisión. Los cometidos de la entidad puente no conllevarán ninguna obligación o responsabilidad respecto a los accionistas y acreedores de la entidad en resolución, y el órgano de administración o dirección no tendrá ninguna responsabilidad frente a dichos accionistas y acreedores por actos u omisiones en cumplimiento de sus obligaciones a menos que tal acto u omisión implique una falta o infracción graves que afecte directamente a los derechos de accionistas y acreedores.
- Recapitalización interna: empleado también en el caso del Banco Popular.

Dentro de esta fase es de vital importancia que se haga una correcta valoración de la entidad antes de que se lleven a cabo las medidas resolutivas y otra evaluación posterior a la aplicación de dichas medidas. Deben encargarse de ello expertos independientes. Esta valoración, determinará las diferencias que hubiese habido en el caso de haber llevado a cabo un procedimiento concursal. También conviene destacar la necesidad de que durante todo el proceso exista el secreto profesional entre las autoridades para evitar el perjuicio de las personas implicadas en esa resolución y el interés general.

3. APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LA ESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN BANCARIAS: LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR FINANCIERO EN ESPAÑA

En este apartado se va a analizar el período de expansión económica 2000-2007, así como la fase recesiva de ese mismo ciclo que comenzó en 2008¹⁹. En base al “Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014” formulado en 2017 por el Banco de España, se extraen a lo largo de este apartado de forma sintética los aspectos más importantes.

3.1. Situación socio-económica del sector bancario español previa a la normativa sobre Reestructuración y Resolución Bancarias.

3.1.1. Entorno macroeconómico

Durante esta primera etapa 2000-2007, la economía española tuvo un crecimiento del PIB real acumulado del 34.5%, creciendo a una media anual del 3.8%. En esta época los resultados españoles se encontraban un 9.8% por encima de la media de la UEM. La tasa de empleo también mejoró en esta fase, aumentando en media un 12.2%. Durante estos años cabe destacar que

¹⁹ Banco de España. (2017). “Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014”. Páginas 27 en adelante.

la población española creció en 5 millones de personas, debido en un 90% a la llegada masiva de inmigrantes.

España se incorporó a la UEM en 1989. Es por ello que se adoptó una política monetaria común compartida por el resto de países integrantes de la UEM, desapareciendo también el mecanismo de ajuste de los tipos de cambio que tenía España frente al resto de países de la UE. Estos cambios provocaron una sensible caída de los tipos de interés españoles, y a esto se añadió durante todo el período una política monetaria expansiva. Gracias a este clima favorable, se dio un gran impulso de la economía española. Aumentaron de forma clara el gasto y endeudamiento de todos los agentes; concretamente, familias y empresas pasaron en estos años de un endeudamiento del 94% del PIB al 191% del PIB, destinado principalmente al sector inmobiliario.

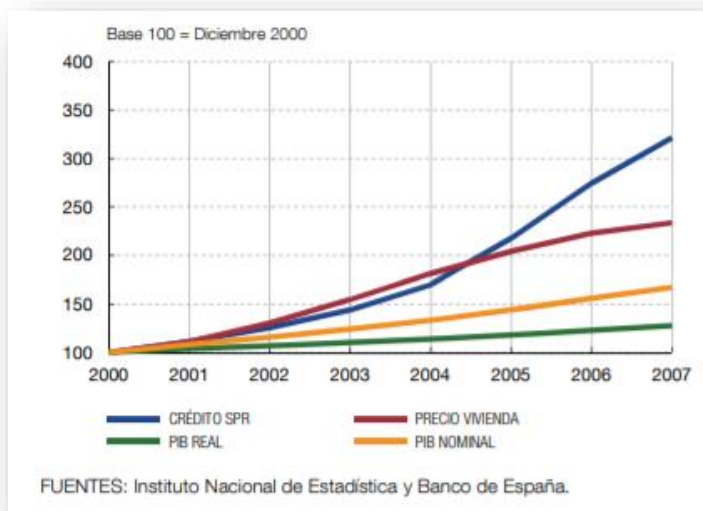
En resumen, en este período expansivo, hubo desequilibrios macroeconómicos severos debidos al endeudamiento del sector privado español, el enorme peso y dependencia del sector inmobiliario y de la construcción, la sobrevaloración de dichos activos inmobiliarios, la dependencia de la financiación externa y una pérdida de competitividad provocada en su mayor parte por los niveles de inflación. Cabe destacar que generalizando a nivel internacional, en la UE no existían en estos años herramientas para identificar de manera temprana los riesgos financieros sistemáticos ni mecanismos prudenciales que ayudasen a evitarlos.

3.1.2. Realidad del sector financiero durante estos años

En base a todo este contexto, el sector financiero tuvo una gran expansión. El crecimiento fue mayor en las cajas de ahorro que en los bancos; las primeras llegaron a aportar el 49% del crédito total del sistema a finales de 2007.

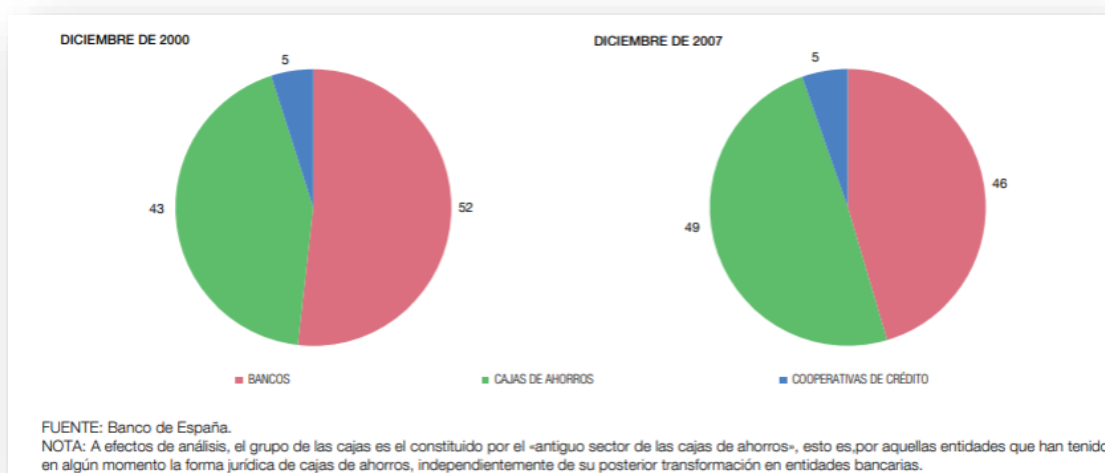
Durante el período analizado, el crédito financiero aumentó un 221%, creciendo anualmente en media un 18.1% y logrando sus mayores picos en 2005 (28%) y 2006 (26%). El PIB nominal en su caso creció en este período un 67% y el PIB real un 28%, no alcanzando por lo tanto las cifras del crédito.

Gráfico 3.1: Crecimiento acumulado del crédito al sector privado, precios de la vivienda, PIB real y nominal.



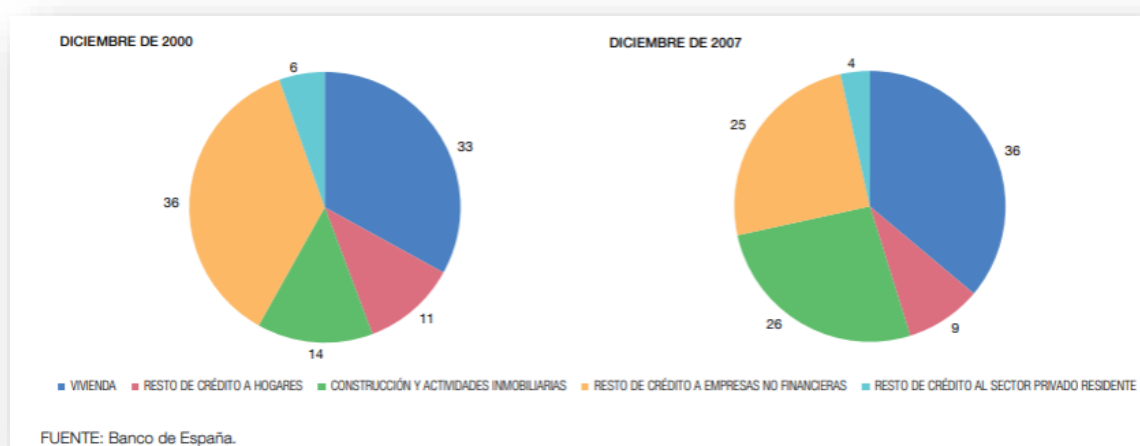
En esta situación, las cajas de ahorros tuvieron un papel clave. Desde los años 90 experimentaron una gran expansión geográfica. Durante el período 2000-2007, el crédito que estas concedieron creció un 226%, siendo el aumento en los bancos del 182%. A inicios del período analizado, los bancos proporcionaban más del 50% del crédito total; pero en los años posteriores la situación cambió y en 2007 las cajas proporcionaban ya el 49% del crédito total que contrastaba con el 46% de los bancos.

Gráfico 3.2: Distribución del crédito según el tipo de entidad



Estos créditos se destinaban en mayor medida a la compra de una vivienda en el caso de las familias españolas o a nuevas construcciones y actividades inmobiliarias en el caso de las empresas privadas no financieras. En el año 2000 el sector inmobiliario y de la construcción se llevó el 47% del crédito total al sector privado español, aumentando esta cifra a finales de 2007 hasta el 62.5%.

Gráfico 3.3: Finalidades del crédito



En estos años también cobró importancia el concepto de “crédito dudoso” que es aquel ha sufrido incumplimientos en los compromisos de pago. Contrasta el hecho del gran volumen de crédito que estaba en circulación durante estos años y las bajas tasas de créditos dudosos y morosidad (sin diferencias significativas entre bancos y cajas de ahorros); si bien estas tasas comenzaron a incrementarse en el 2007.

3.1.3. Fuentes de financiación del sector financiero

La principal fuente de financiación en el período 2000-2007 fueron los depósitos de los clientes (tanto en los bancos como en las cajas de ahorros), y también las emisiones de instrumentos financieros en bolsa. El crecimiento de los depósitos de estos clientes no cubría el crecimiento del crédito que las entidades financieras concedían, por lo que tuvieron que buscar fuentes alternativas para captar recursos.

Tomó especial importancia el crecimiento del 40% anual de la emisión de títulos hipotecarios²⁰. En las cajas de ahorros este concepto suponía el 80% de todos sus activos titulizados²¹, mientras que en el caso de los bancos era de un 50%.

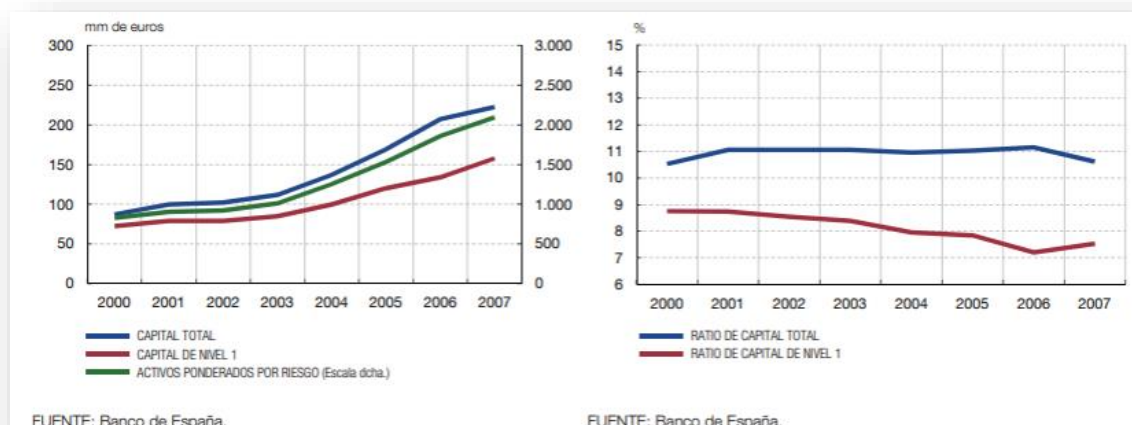
En general las cuentas de las cajas de ahorros y de los bancos españoles parecían estar saneadas. En base a esto cabe decir que la rentabilidad sobre los recursos propios de las entidades (ROE) era superior al 13% durante estos 7 años. Por otro lado, la rentabilidad sobre los activos de las entidades (ROA) también fue alta, entre el 0.7% y el 1.05%. Esto quiere decir que los resultados económicos de las entidades aumentaban más rápido que sus recursos propios o sus activos; el crecimiento estaba descompensado.

Por otro lado, el nivel de capital total con el que las entidades del sistema financiero contaban en España, creció un 155% en términos absolutos comparándolo con los niveles del año 2000. Sin embargo, el crecimiento del capital más “seguro”, con mayor calidad y capacidad de absorción de pérdidas (capital de nivel 1), aumentó un 118% durante el período. Son integrantes del capital de nivel 1 los recursos propios básicos (capital social y cuotas participativas en el caso de las cajas de ahorros), las reservas, algunas participaciones preferentes, y el fondo de comercio de forma principal.

²⁰ “Los títulos hipotecarios son instrumentos de financiación de las entidades de crédito que forman parte del mercado hipotecario. Por tanto, dichos títulos sólo pueden ser emitidos por parte de los bancos, cajas, cooperativas de crédito, sociedades de crédito hipotecario, fondos hipotecarios y entidades de financiación. Dicho de otra forma, los títulos hipotecarios son una forma rápida de obtener liquidez por parte de las entidades financieras que los emiten.” BBVA. (2015).

²¹ “La titulización de activos es un proceso que permite transformar un conjunto de activos poco líquidos en una serie de instrumentos negociables, líquidos y con unos flujos de pagos determinados. Dicho proceso puede llevarlo a cabo cualquier empresa, pero normalmente lo desarrollan las entidades de crédito debido a su capacidad para generar numerosos activos financieros.” Catarineu, E. Pérez, D. “La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/May/Fic/IEF200814-5.pdf>

Gráficos 3.4 y 3.5: Datos de capital total, Capital N1 y Activos ponderados por riesgo



Relacionado con ello, los activos ponderados por riesgo (APR) aumentaron de forma significativa, incrementando un 153% a lo largo de todo el período, siendo este aumento más notable en las cajas de ahorros (216%) que para los bancos (116%). Por lo tanto los ratios de solvencia que relacionan el nivel de capital y los APR eran elevados, llegando a ser superiores que los mínimos exigidos.

3.1.4. El caso particular de las cajas de ahorros

Por la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros, éstas no podían acudir a los mercados financieros emitiendo acciones con el fin de obtener capital, ya que en vez de capital social disponían de cuotas participativas que no contaban con derechos de voto, algo que resultó ser poco atractivo para los inversores. Por lo tanto obtuvieron los recursos propios a través de la venta de productos bancarios no complejos y llevando a cabo estrategias de crecimiento. Pero las cajas se iban expandiendo geográficamente fuera de su entorno original, actuando como bancos minoristas próximos a sus clientes. De forma general en estas expansiones no se cumplió la normativa de concesión de créditos y no se tuvieron en cuenta los riesgos que se podían derivar de esta concentración sectorial. Las fuentes de financiación previamente expuestas no fueron suficientes para lograr este crecimiento, por lo que comenzaron a trabajar con cédulas hipotecarias y otros activos similares.

Estas cajas de ahorros nacieron teniendo un carácter social, pero con el paso de los años, al comenzar a participar en el mercado financiero con libre competencia este principio social se contrapuso a la búsqueda de beneficio. Al tener en un principio este carácter social, el estado controló su gobierno justificando su intervención como necesaria para sus políticas. Las Corporaciones Locales no podían tener más del 50% de los votos de la asamblea general (órgano último de decisión) para que las cajas de ahorros no se considerasen entes públicos. Pero al final casi todas eran gestionadas y administradas por el poder público.

3.2. Situación socio-económica del sector bancario español tras la normativa sobre Reestructuración y Resolución Bancarias.

3.2.1. Entorno macroeconómico

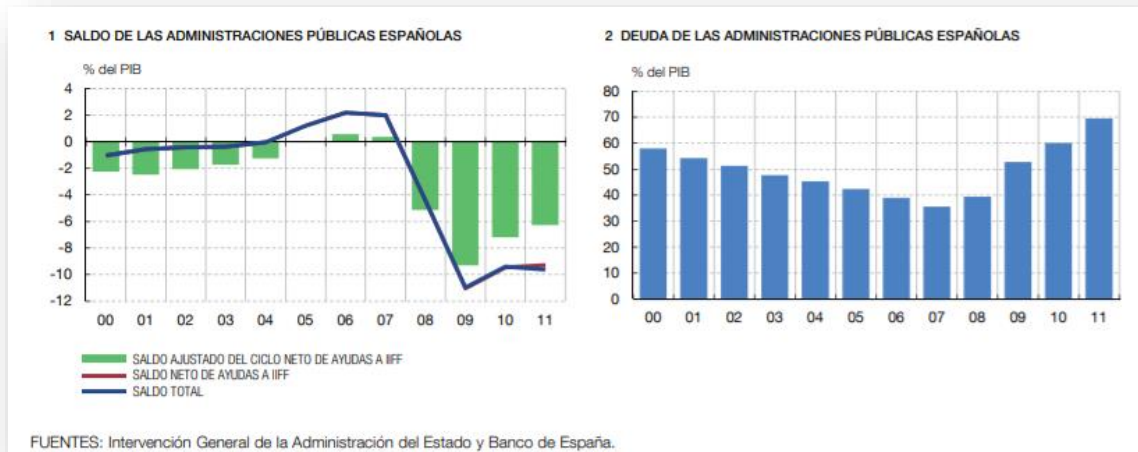
Durante el período de recesión iniciado en 2008 y la posterior crisis económica España sufrió una de las recesiones económicas más profundas de su historia²². En 2007 la economía española ya había empezado a desacelerarse dada la madurez que ya tenía la fase expansiva del ciclo. Las condiciones de financiación se fueron haciendo más duras a raíz de que el BCE aumentase el tipo de interés un 2% en 2 años (2005-2007). El mercado inmobiliario también empezó a estar saturado y tanto su demanda como sus precios también empezaron a estancarse aunque la oferta de viviendas aún no se frenaba. La inversión de las familias comenzaba a frenarse y se llevaron a cabo ajustes en todo el sector inmobiliario todo ello acompañado de un clima de gran incertidumbre y especulación.

Ante este panorama desolador, el gobierno español tomó medidas fiscales expansivas, ya que los estabilizadores automáticos no fueron suficientes.

²² Banco de España. (2017). “Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014”. Páginas 79 en adelante.

Consecuencia de ello, las Administraciones Públicas vieron sus números muy perjudicados, y a todo esto le acompañaba un clima de gran tensión financiera en toda la zona euro.

Gráficos 3.6 y 3.7: Datos de la política fiscal



Por otro lado, el precio de la vivienda se desplomó:

Gráfico 3.8: Precio de la vivienda



Las políticas fiscales trataron de absorber los desequilibrios que se habían generado, sin tener mucho éxito al principio.

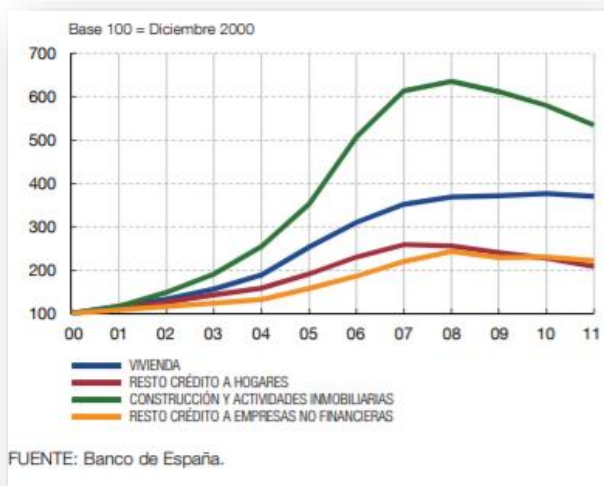
En 2012 la actividad económica volvió a empeorar, pero en este caso las políticas fiscales se tiñeron de un tono contractivo, ya que debían volver a la senda de sostenibilidad en cuanto a los niveles de déficit y deuda públicos que habían alcanzado. Durante todos estos años el BCE redujo de forma progresiva los tipos de interés y siguió inyectando liquidez en la economía. En mayo de este mismo año 2012, la situación del sistema financiero español se vio más perjudicado por el rescate que el Estado tuvo que hacer al grupo BFA-Bankia. Finalmente en junio de 2012 se solicitó el famoso rescate a las instituciones europeas con el fin de sanear y recapitalizar las entidades financieras más débiles. Para ver el alcance de estas dos recesiones consecutivas cabe destacar que durante los años inmediatamente anteriores a la crisis (2005 y 2006) se llevaron a cabo más de 1 millón de compraventas de viviendas en España y en el año 2013 esta cifra cayó a 300.000 viviendas.

En el año 2014 la economía española empezó a recuperarse poco a poco con tasas de crecimiento del PIB y del empleo positivas, consecuencia en parte del mercado financiero único que aportó confianza y mejores condiciones de financiación, aunque los niveles de deuda pública seguían disparados (100.4% del PIB). Esta situación acompañada de la caída del precio del petróleo hizo que la demanda interna volviese a estimularse (sobre todo la de las familias).

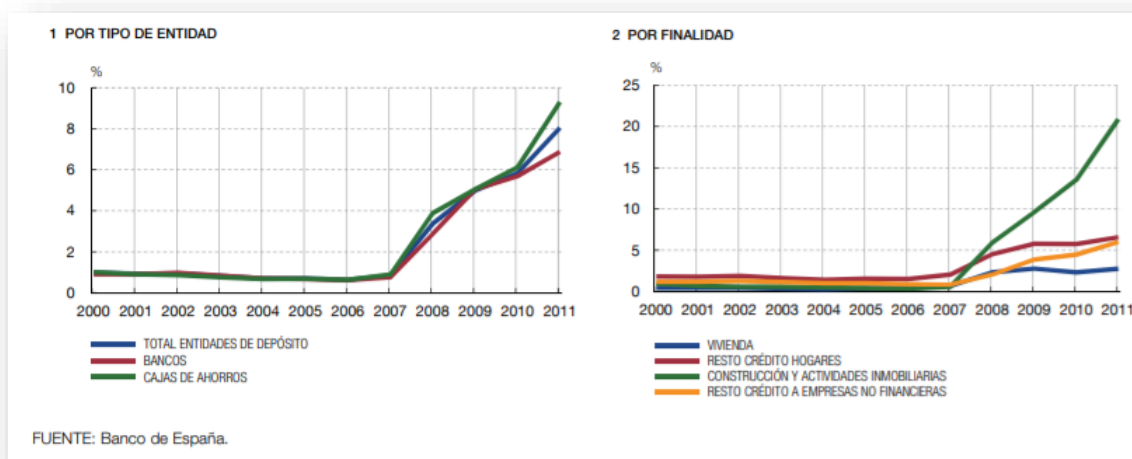
3.2.2. Realidad del sector financiero durante estos años

Desde el 2007 hasta el 2011 se produjo en el sistema financiero una caída en picado del crédito (más notable en las cajas de ahorros). A esto le acompañó el crecimiento en los valores de crédito dudoso (sobre todo en el sector inmobiliario y de la construcción) ligado al aumento de los ratios de morosidad (del 0.8% en 2007 al 8% en 2011). Estos ratios eran sensiblemente mayores en el caso de las cajas de ahorros. El crédito dudoso tuvo una tasa de crecimiento interanual a partir de 2008 del 300%.

Gráfico 3.9: Crecimiento acumulado del crédito al sector privado



Gráficos 3.10 y 3.11: Ratios de morosidad en base al crédito dudoso



Cabe destacar el brusco cambio de tendencia a partir de 2007. En los años previos a esa fecha los créditos de dudoso cobro se fueron acumulando como bien se ha demostrado, pero parece que no fue hasta que estalló la burbuja inmobiliaria cuando se llevó a cabo la correcta contabilización de los mismos.

En esta etapa, el BCE aportó liquidez para intentar solventar el problema de los depósitos de las entidades pero no consiguió solucionarlo. Destacar el rescate de 2012.

Sin duda un hecho que tuvo especial importancia fue el increíble aumento de las provisiones debido al brusco incremento de los créditos de dudoso cobro previamente mencionados. Esta variable alcanzó su máximo en 2013.

Esta situación se mantuvo hasta 2014, cuando la solvencia y rentabilidad de las entidades de crédito comenzó a mejorar gracias a los procesos de recapitalización, reestructuración y resolución; que junto a la mejora de los niveles de empleo y el mantenimiento de unos tipos de interés bajos facilitó la mejora de las cuentas de los bancos. El sector financiero seguía en pleno proceso de desapalancamiento y el volumen de crédito concedido al sector privado seguía disminuyendo (sobre todo el crédito concedido al sector inmobiliario y de la construcción). El volumen de créditos dudosos empezó a disminuir así como los ratios de morosidad, aunque ambos valores estaban aún muy por encima de los niveles registrados antes de la crisis.

En general a partir de 2014 la situación económico-financiera empezó a mejorar volviendo a tener niveles positivos en muchas de las variables.

4. EL CASO BANCO POPULAR

4.1. Introducción

El Banco Popular fue el primer caso en el que se aplicó la normativa de resolución bancaria. Las causas principales de su resolución han sido el no cumplimiento del principio de prudencia, que permitió que entrase en el juego de la burbuja inmobiliaria; otra de las razones fue su fusión con el Banco Pastor en 2011, encontrándose este en mala situación financiera. Los instrumentos que principalmente se emplearon en este caso fueron: el plan de resolución, la amortización y conversión de todos sus instrumentos de patrimonio y finalmente la venta del banco.

4.2. Precedentes²³

Los hitos principales previos a la resolución del Banco Popular fueron:

²³ González Vázquez, J.C. (2018). "La primera aplicación del procedimiento de resolución bancaria por el MUR: dudas y valoraciones (provisionales) a la luz del caso Banco Popular".

- No superación en 2012 de las pruebas de resistencia (stress test). Además, el banco llevó a cabo una ampliación de capital por valor de 2500 millones de euros a raíz de una estimación en la cual en el peor de sus escenarios tenían un déficit de capital de 3200 millones de euros.
- En 2014 el MUS realizó pruebas de resistencia de los 130 bancos que dependían del BCE, y no mencionó en ningún momento el caso del Banco Popular. Si bien es cierto que este banco estaba por aquel entonces en la cola de los bancos españoles en los test de esfuerzo.
- En mayo de 2016 el Banco Popular llevó a cabo una nueva ampliación de capital (2500 millones de euros) para cubrir la previsión de pérdidas de 2000 millones de euros y provisiones por valor de 4700 millones de euros. Además suspendió el pago de dividendos y cerró oficinas reduciendo así parte de su plantilla. Ante este panorama, las agencias de calificación cambiaron su pronóstico para este banco de estable a positivo, sin resaltar en ningún momento ninguna condición negativa.
- En diciembre de 2016 la JUR aprobó el Plan de Resolución del Banco Popular. En este mes también se conocieron los cambios en los mandos directivos de la entidad. Estas noticias dieron lugar a las primeras tensiones.
- En abril de 2017 el banco hizo una revisión de sus cuentas anuales de 2016 incluyendo saneamientos por valor de 700 millones de euros. Esto causó su caída en bolsa del 10.5%. Días más tarde comunicaron la necesidad de una tercera ampliación de capital para intentar mejorar su situación, además seguirían sin repartir dividendos, lo que hizo que de nuevo cayese en bolsa otro 17%. Cabe destacar la negativa cobertura mediática que tuvo el caso que provocó que se especulase a la baja, disminuyese su valor y su imagen se viese deteriorada.
- En mayo de 2017 se publicaron pérdidas de -137 millones de euros correspondientes al primer trimestre del año debidas a correcciones inmobiliarias. Estos resultados fueron peores de los que en un principio el mercado esperaba. El día 12 de este mismo mes el banco comienza el proceso de venta de su negocio. Todo ello provocó otra caída en

bolsa del 11%. Los potenciales compradores que se presentaron a la oferta fueron el BBVA y el Banco Santander.

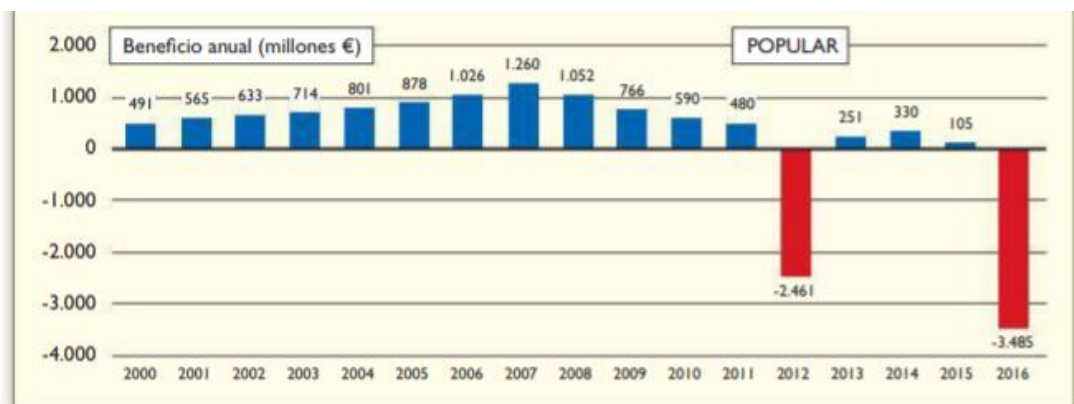
Con carácter previo al nombramiento del Banco Santander como comprador del Banco Popular, la consultora y auditora Deloitte llevó a cabo una valoración del Banco Popular. Esta valoración oscilaba entre los 1300 millones de euros en el mejor caso y -8200 millones de euros en el peor. En este entorno de incertidumbre ninguna entidad estaba interesada en fusionarse con el Banco Popular, lo que provocó otra caída bursátil de sus instrumentos financieros del 18% y una retirada en masa de los depósitos.

- El 2 de junio de 2017 la JUR informó al banco de que el proceso de venta debía ser competitivo, siendo lo más transparente posible y teniendo como objetivo la maximización del precio de la venta no proporcionando ninguna ventaja injusta a ninguno de los potenciales compradores.

Tres días más tarde, el Banco Popular solicita liquidez urgente al programa de liquidez de emergencia (ELA). En este momento se produce otra huida masiva de sus clientes retirando todas sus inversiones, lo que fue la causa final de su quiebra.

Para ver de forma más clara el resumen de estos datos a continuación se muestra²⁴:

Gráfico 4.1: Evolución del beneficio anual del Banco Popular (2000-2016)



Fuente: Memorias del Popular

²⁴ Fernández Acín, I. (2018) "Caso Banco Popular".

Cabe destacar los fuertes contrastes en los valores entre 2011 y 2016. En 2011 aparentemente el banco estaba reportando unos beneficios de 480 millones de euros y en 2012 cayó en picado demostrando pérdidas de 2461 millones de euros. En 2013 parece que solventa todas esas pérdidas hasta que en 2016 la situación se vuelve de repente incluso más insostenible que en 2012. Además, las cifras de pérdidas que aparecen reflejadas en el Banco Popular no coinciden con los valores reales que se han analizado previamente.

Gráfico 4.2: Evolución de la cotización ajustada del Banco Popular (2007-2016)



Fuente: Datastream e informes anuales de los bancos

De forma global se puede decir que las acciones del Banco Popular pasaron de valer unos 27€/acción a 0€/acción en apenas 9 años. Las caídas más fuertes se produjeron durante el año 2007 remontando la situación en 2008. A partir de 2009 la caída de la cotización vuelve a ser notable y se sostiene durante el resto del período.

4.3. Resolución del Banco Popular

El 6 de junio de 2017 vuelve a pedir ayuda al ELA y fue el propio Banco Popular el que reconoció la improbable viabilidad de su negocio en un corto plazo. El BCE tras estas declaraciones comunicó que el banco se encontraba en situación de quiebra. Tras esta comunicación, la JUR acordó la resolución del Banco Popular empleando para ello el instrumento de venta del negocio mediante la venta de las acciones al Banco Santander.

Se dio un plazo de 24 horas para la recepción de otras ofertas de compra pero solo se recibió la oferta del Banco Santander por 1 euro.

De forma previa a la venta definitiva, se convirtió y liquidó todo el balance del Banco Popular y finalmente se emitieron y vendieron 684.024.000 acciones al Banco Santander por el valor de 1 euro.

4.4. Consecuencias de la resolución

El Banco Santander adquirió entonces la obligación de garantizar la liquidez del banco, y llevó a cabo una ampliación de capital del Banco Popular por valor de 7000 millones de euros.

- El 13 de julio de 2017 el Banco Santander ofreció “bonos de fidelización” dirigidos a algunos de los antiguos accionistas del Banco Popular (sólo por las acciones adquiridas entre el 26 de mayo de 2016 y el 21 de junio de 2016 con la última ampliación de capital). Los antiguos accionistas que aceptasen estos bonos, no tendrían que pagar nada por ellos y su importe nominal equivaldría a la inversión que hicieron en aquel momento. Además debían comprometerse a no tomar ninguna acción legal contra el Banco Popular. Estos bonos han sido muy criticados por las condiciones tan abusivas que imponían.
- El Banco Santander, en su primer informe trimestral tras la compra del Banco Popular, informó de unos ajustes de 12.400 millones de euros, justificando así de alguna forma el precio pagado.
- A raíz de todo este proceso, muchos acreedores y accionistas han presentado muchos recursos ante la JUR, desestimando ésta casi todos sugiriendo que los afectados recurran ante el TJUE. Las demandas ante el TJUE son contra la JUR y contra la Comisión por su fracaso en la evaluación. También han denunciado al FROB ante la Audiencia Nacional mediante recursos contencioso-administrativos. Por otro lado, los afectados también pidieron la suspensión de la venta de las acciones al Banco Santander, oponiéndose el FROB a ello. También fueron numerosas las denuncias contra la presidenta de la JUR por no cumplir con el principio de confidencialidad y secreto profesional.

4.5. Valoración de la resolución²⁵

De forma general, durante todo el proceso a las autoridades europeas les faltó transparencia.

En la fase de actuación temprana pudo fallar la falta de rigor que el MUS aplicó en los test de estrés.

Por otro lado, también cabe poner en duda la eficacia y eficiencia de los planes de resolución ya que no parece que hayan cumplido su función. Una de las causas de este fracaso ha podido ser que el organismo encargado de la supervisión no es el mismo que se ocupa de la resolución. Otra de las posibles causas es que esos planes están sesgados con una visión demasiado optimista de recuperación.

En general esta fase preliminar falló estrepitosamente, ya que no se pudo superar la dramática situación financiera.

Si el proceso de actuación temprana hubiese comenzado antes y de forma más robusta, puede que se hubiese podido cambiar la situación.

Un factor importante y que estuvo presente durante toda la resolución, fue la falta de prudencia y discrecionalidad. Los medios de comunicación aceleraron la desconfianza y la especulación deteriorando así la situación. Esta fue una de las razones por las que muchos clientes retiraron de forma masiva sus depósitos provocando la crisis de liquidez del banco.

Por otro lado, durante la fase de resolución se cumplieron todos los objetivos, se protegió a los depositantes, a los fondos ya los activos de los clientes, pero los propietarios de las acciones de la primera y segunda ampliación de capital no corrieron la misma suerte. En esta línea, los principios también se han cumplido, resaltando el gran cambio que se ha producido con la nueva normativa en cuanto a la asunción de costes del rescate. Es la primera vez que accionistas y acreedores se han hecho cargo de la situación sin necesidad de recurrir a fondos públicos.

De forma paralela al caso del Banco Popular se desarrolló el caso de la entidad Monte dei Paschi di Siena: el de junio de 2017 la Comisión aprobó el rescate

²⁵ González Vázquez, J.C. (2018). "La primera aplicación del procedimiento de resolución bancaria por el MUR: dudas y valoraciones (provisionales) a la luz del caso Banco Popular".

de este banco con fondos públicos (5400 millones de euros) en vez de iniciar el correspondiente proceso de resolución. Lo mismo ocurrió con el caso de Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca. Las entidades eran totalmente inviables y no había ninguna medida que posibilitara su recuperación, pero según las autoridades italianas no se vio afectado el interés público al no desarrollar estos bancos funciones críticas en el sistema financiero italiano. Al no cumplir esta condición la medida alternativa fue el procedimiento de insolvencia italiano. Estos casos contrastan de forma clara con el caso del Banco Popular, ya que se da una clara desigualdad entre los clientes, accionistas y acreedores de unos y otros. Esto hizo parecer que los bancos italianos gozaban de unas condiciones y ventajas de las cuales no disponían el resto de bancos europeos, dañando de forma significativa la competencia de las entidades de créditos dentro del mercado único bancario (precisamente estas asimetrías era lo que se pretendía evitar con las nuevas normativas). En el primer caso italiano el banco se consideró solvente a pesar de sus déficits severos de capital, y en los otros dos casos, no se consideró afectado el interés público aunque los bancos formaban parte de las 10 entidades financieras italianas más importantes.

4.6. Posibilidades legales de los afectados

4.6.1 Reclamaciones de accionistas

Estas reclamaciones deberían hacerse al órgano competente según el apartado anteriormente descrito de “Autoridades que se harán cargo de posibles reclamaciones de accionistas y acreedores”. En base a ello, algunas de las posibilidades son:

1. Impugnar la decisión de la Junta Única de Resolución. La lucha contra la UE es muy difícil por lo que no es muy recomendable.
2. Vía penal. La complejidad del procedimiento haría que los resultados se demorasen años, sin la seguridad de que al final se cobrasen las condenas y la recuperación de las pérdidas.
3. Reclamación civil. Posiblemente es la más viable para los clientes que depositaron sus ahorros en este banco. Pero los resultados pueden ser

variables en función del producto financiero que poseyesen. Permitiría demandarles por daños y perjuicios y por incumplimiento contractual.

- Clientes que compraron sus acciones del Banco Popular en la Bolsa. Difícil que consigan el reembolso total ya que se presupone que estos asumen el riesgo de su inversión y las posibles pérdidas que se deriven. En el caso Bankia ocurrió lo mismo respecto a este tipo de inversores.
 - Los que tenían deuda u obligaciones subordinadas de este banco. Pueden reclamar en los tribunales la anulación del contrato por error en el consentimiento o la indemnización por daños y perjuicios en la colocación de estos productos si el banco no informó debidamente.
4. Por otro lado también es posible solicitar la acción de nulidad por vicio en el consentimiento por falsificación de la información financiera publicada por el Banco Popular en las ampliaciones de capital.
 5. También se les puede imputar por su responsabilidad en el contenido del folleto que distribuyeron entre sus accionistas según la Ley del Mercado de Valores.
 6. También existe la acción de responsabilidad contra los administradores.

A finales de marzo de 2017 el Popular contaba con 305.152 accionistas²⁶, de los cuales el 62% era minoritario, teniendo menos de 1000 acciones cada uno. Este colectivo agrupaba en torno al 2.1% del capital social. Pero las grandes pérdidas se las llevan los 126 accionistas mayoritarios que poseían el 62% del capital social de la entidad. Algunos de estos accionistas son por ejemplo la familia mexicana Del Valle (con un 4.13% del capital del Popular), Crédit Mutuel (con el 3.95% del capital), y Allianz Seguros (con un 3.5% del capital).

Algunos expertos recomiendan²⁷ a los accionistas reclamar si adquirieron acciones en la ampliación de capital de 2016 alegando entre otras cosas que la información que el banco les suministró no era veraz. Además la situación de algunos de estos accionistas fue peor ya que para la compra de estas acciones también pidieron un préstamo al Popular. El caso reviste ciertas similitudes con lo que pasó con Bankia; en el caso del Banco Popular la información no era

²⁶ De la Balsa, M. (2017). "Accionistas y acreedores: balance de daños en el Popular"

²⁷ Lean Abogados.

correcta y en el caso de Bankia las cuentas eran fraudulentas, pero en ambos casos el accionista no tuvo acceso a la información real.

Por otro lado, para los accionistas que suscribieron acciones antes de la ampliación del 2016 los especialistas no recomiendan iniciar acciones judiciales por el momento ya que supone un coste demasiado elevado para el accionista sin tener ninguna garantía de obtener resultados. Estos afectados podrían demandar por la vía penal o hacer una demanda de responsabilidad social de los administradores.

Algunas noticias recientes en este ámbito han sido:

- A principios del año 2018 el Juzgado de Primera Instancia de Oviedo condenó al Banco Popular a devolver el importe correspondiente a 1963 acciones a una exempleada de la entidad²⁸. El abogado de la demandante ha alegado que el Banco Popular en aquella época no estaba mostrando una imagen fiel de la situación en la que se encontraba con el único fin de captar más financiación. De haberse conocido la situación de quiebra en la que se encontraba, no habría obtenido financiación alguna. En mayo de 2016 el Banco Popular llevó a cabo su segunda ampliación de capital, comprando la afectada casi 2000 acciones creyendo que la sociedad era solvente. Unos pocos meses más tarde sus acciones no valían nada. El argumento del abogado fue admitido, ganando así el juicio. Además la sentencia ha sido firme, no permitiendo así recurso alguno.
- Pero no todas las demandas han corrido la misma suerte, en febrero de 2018 un Juzgado de Bilbao desestimó una demanda interpuesta al Banco Popular por otro afectado en la que éste reclamaba la devolución de los 5265 euros que había invertido en la misma ampliación de capital que la afectada anterior. El juez falló en contra del demandante justificando que al adquirir esas acciones el afectado ya conocía que su valor podía ser volátil y se exponía a ganar o perder y que en ningún momento se había demostrado que la información que proporcionó el Popular en aquel momento fuese incierta.

²⁸ “Primera sentencia condenatoria firme en España por acciones del Banco Popular”. (2018) Derechonews. <http://www.derechonews.com/primera-sentencia-condenatoria-firme-en-espana-por-acciones-del-banco-popular/>

Como se puede ver, ante la situación aparentemente idéntica en la que se encontraban los afectados, los resultados han sido totalmente opuestos. El éxito del segundo ha podido deberse a que junto a la demanda adjuntaron un informe pericial que el juez tuvo muy en cuenta a la hora de tomar una decisión.

- En la misma línea, en agosto de 2017²⁹ la Audiencia Nacional admitió a trámite una demanda que un grupo de accionistas (que agrupaban el 2% del capital de la sociedad) interpuso reclamando la suspensión del proceso de integración del Banco Popular en el Banco Santander. Aunque la demanda ha sido admitida a trámite, la Audiencia Nacional rechazó la suspensión inmediata y tampoco vio la necesidad de tomar medidas cautelares, por lo tanto el caso seguía en proceso pero ya no de forma urgente.
- Otra demanda que fue muy oída fue la de la familia Del Pino³⁰ (propietarios de Ferrovial) que demandó al FROB ante la Audiencia Nacional y el TJUE por hacer que perdiesen más de 1 millón de euros tras la resolución del Banco Popular.
- El Banco Santander a su vez también se ha defendido de todas estas acusaciones³¹, alegando que los tribunales españoles no tienen las competencias para juzgar estos casos. Alega que las pérdidas que sufrieron los accionistas se debieron a la decisión que la JUR tomó sobre el Banco Popular, no por las decisiones tomadas por el Popular, y por ello los recursos deben ser presentados ante el Tribunal General de la UE ya que éste es un ente europeo. Por otro lado, si los recursos son contra el FROB el órgano encargado de resolverlos debería ser la Audiencia Nacional, pero en ningún caso un juzgado ordinario. Además

²⁹ “La Audiencia Nacional admite a trámite un recurso contra la resolución de Banco Popular” (3/8/2017). OK diario. <https://okdiario.com/economia/empresas/2017/08/03/audiencia-nacional-admite-tramite-recurso-resolucion-banco-popular-1212204>

³⁰ “La familia Del Pino (Ferrovial) demanda al FROB por las pérdidas en el Banco Popular. (5/12/2017). INTERECONOMIA.COM <https://intereconomia.com/empresas/construccion/la-familia-del-pino-ferrovial-demanda-al-estado-las-perdidas-banco-popular-20171205-1043/>

³¹ “Santander alega que los tribunales españoles no tienen competencia para juzgar a Popular”. (13/11/2017). El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-11-13/banco-popular-santander-tribunales-espanoles-nocompetencia_1476499/

alega que el FROB no ha tenido la culpa de nada en este proceso ya que simplemente ejecutó las órdenes que la JUR le dio.

Ante estas declaraciones del Santander, los abogados de los afectados reaccionaron que las afirmaciones de que el Popular no tuvo la culpa de las pérdidas son falsas, ya que las ampliaciones de capital que hizo sabiendo que ya estaba en quiebra las hizo mostrando a los accionistas un folleto que contenía datos falsos sobre sus cuentas.

4.6.2 Reclamaciones de acreedores

Los acreedores del Banco Popular también han perdido mucho. En total la partida de acreedores tenía un valor de 2034 millones de euros³² en el balance de la entidad de crédito. Tanto los bonos convertibles, como la deuda subordinada como otra serie de instrumentos que estos poseían pasaron a transformarse en acciones que no valían nada como consecuencia de la venta del Popular al Santander.

El acreedor principal era Pimco, perteneciente al grupo Allianz, con más de 200 millones de euros. Otros acreedores importantes eran BlackRock, tenedor de 51 millones de euros en bonos, Lortt Abbec con 32 millones de euros o Aviva con 4.7 millones de euros.

Una de las acciones que tanto acreedores como accionistas están valorando es la de instar al concurso necesario de acreedores de la entidad financiera³³. En octubre de 2017 se admitió por primera vez una querrela que instaba dicho concurso en el juzgado de lo Mercantil 9 de Madrid. Esta querrela, en el caso de aprobarse, supondría la anulación total de toda la resolución (incluyendo la venta al Santander). Uno de los argumentos que se pueden usar para ello es que la normativa europea de resolución de entidades financieras obliga a la JUR a tener un informe definitivo de la entidad para poder decidir sobre la resolución, y hasta ahora el único informe que existe es el que hizo Deloitte y

³² De la Balsa, M. (2017). "Accionistas y acreedores: balance de daños en el Popular" <https://www.estrelladigital.es/articulo/economia/accionistas-acreedores-balance-danos-popular/20170607140928322034.html>

³³ "Vuelco en el caso Banco Popular: se insta ahora al concurso necesario de acreedores". (2017). INTERECONOMIA.COM. <https://intereconomia.com/empresas/banca/vuelco-judicial-caso-banco-popular-se-insta-ahora-al-concurso-acreedores-20171030-1336/>

tiene carácter provisional según ha afirmado la JUR y el FROB. De esta laguna legislativa se ha dado cuenta el juez Fernando Presencia y es la clave para exigir la nulidad de toda la resolución. Si no existe este informe definitivo, entra en juego la ley concursal, se nombraría un administrador concursal y se recompensaría a todos los perjudicados.

En esta línea, Deloitte ha entregado a la JUR un documento³⁴ en el cual analiza si los accionistas y acreedores habrían incurrido en menores pérdidas en caso de que se hubiese llevado a cabo un concurso de acreedores en vez del proceso de resolución. La JUR publicará los detalles de esta evaluación a mediados de julio de 2018 según ha afirmado recientemente en un comunicado.

5. CONCLUSIONES³⁵

Las ideas más importantes que caben destacar son:

- El sistema creado por toda esta reciente normativa es demasiado complejo. Es difícil comprenderlo y más aún aplicarlo. Además las autoridades y la propia entidad que está en dificultades tienen poca libertad a la hora de actuar. El proceso sufre una excesiva regulación.
- En un principio todo este sistema ha sido creado con el objetivo de proteger a todos los contribuyentes, pero se ha visto que tanto los accionistas como los acreedores han quedado demasiado desprotegidos ante esta situación. Deberían crearse mecanismos más eficientes y resolutivos para evitar que estos incurran en tantas pérdidas. Además las vías para que los afectados recurran son muy limitadas y las resoluciones se alargan mucho en el tiempo como se ha podido comprobar con el caso del Banco Popular.

³⁴ “La JUR publicará en julio el informe que concluye si se debe compensar a accionistas y acreedores del Popular”. (2018). EUROPA PRESS.

<http://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-jur-publicara-julio-informe-concluye-si-debe-compensar-accionistas-acreedores-popular-20180613104719.html>

³⁵ González Vázquez, J.C. (2018). “La primera aplicación del procedimiento de resolución bancaria por el MUR: dudas y valoraciones (provisionales) a la luz del caso Banco Popular”.

- También debería hacerse una valoración de los resultados reales que ha tenido la resolución del Banco Popular. Convendría plantearse la cuestión de si realmente accionistas y acreedores han perdido menos con este procedimiento de lo que habrían perdido con un procedimiento concursal normal. Puede que el procedimiento concursal habitual no tenga tantas desventajas al fin y al cabo.
- Por otro lado, parece que no se ha investigado en profundidad a los responsables causantes de esta quiebra del Banco Popular. Estas personas deberían ser penalizadas.
- También conviene llamar la atención de la rápida valoración que hizo Deloitte del Banco Popular, además de los resultados tan poco concluyentes que mostró. Teniendo en cuenta el tamaño, la importancia y la delicadeza de la situación en la que se encontraba el Banco Popular, dos semanas parece un plazo insuficiente para hacer un trabajo completo sobre su estado. Además la segunda valoración que debía hacerse tras aplicar las correspondientes medidas de resolución también la realizó Deloitte, cuando en teoría dichas evaluaciones debían llevarlas a cabo expertos independientes.
- Por otro lado también conviene destacar la enorme discrecionalidad en el proceso. Es muy complicado hacer estimaciones exactas en estos casos, pero entre el objetivo deseable y el finalmente conseguido existe un abismo. Debería hacerse un esfuerzo en hacer estimaciones más reales sobre la valoración de estos casos. Por ejemplo en el caso analizado del Banco Popular, la estimación que Deloitte hizo del valor de la entidad que oscilaba entre los 1300 millones de euros en el mejor caso y -8200 millones de euros en el peor, era como no decir nada, ya que en el mejor de los casos el banco no tenía ningún problema de liquidez y solvencia y en el peor de los casos se encontraba en quiebra irreversible.
- En el caso del Banco Popular, que es el primer caso en el que se han aplicado estos procedimientos en España, ha habido una total falta de transparencia que sienta un mal precedente para futuras situaciones similares. En base a esto se espera que los tribunales comiencen a

defender a los afectados, ya que de lo contrario ello iría en contra de la tutela judicial efectiva.

- Por otro lado, en un futuro habría que evitar las asimetrías en el ámbito del procedimiento de resolución de entidades de crédito entre los distintos países integrantes de la UE en base a las claras diferencias expuestas con anterioridad entre el caso español y el italiano.
- Relacionado con el tema de la transparencia, llama la atención que la subasta en un principio competitiva que se hizo del Banco Popular haya sido finalmente entre los dos mayores bancos españoles (BBVA y Santander). Al final, después de todo el entramado legal, la solución resultó ser vender el banco en crisis a otro banco de grandes dimensiones, sin problemas y con la capacidad necesaria para asumir las correspondientes pérdidas.

6. BIBLIOGRAFÍA

Autores

- Abascal, M. (2015) “Un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo”. BBVAResearch. Disponible en https://www.bbvarresearch.com/wpcontent/uploads/pdf/67403_103921.pdf Última consulta: 6/6/2018.
- Banco de España. (2017). “Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014”.
- Blázquez, P. (2018) “Activos tóxicos: de basura de la crisis inmobiliaria a boyante negocio” La Vanguardia. Última consulta: 13/7/2018. <https://www.lavanguardia.com/economia/20180625/45377283224/inmobiliario-fondos-buitre-inversion.html>
- Catarineu, E. Pérez, D. “La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial. Banco de España.

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/May/Fic/IEF200814-5.pdf> Última consulta: 16/7/2018.

- Consejo de la Unión Europea. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/>
- Cuatrecasas, GP. (2015). “Nueva Ley de Recuperación y Resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”.
- De la Balsa, M. (2017). “Accionistas y acreedores: balance de daños en el Popular”
- Deprés, M.; Villegas, R.; Ayora, J. (2017) “*Manual de regulación bancaria en España*”.
- Fernández Acín, I. (2018) “Caso Banco Popular”.
- FROB. “Acuerdo de implementación de medidas del Banco Popular Español”. 7/6/2017.
- González Vázquez, J.C. (2018). “La primera aplicación del procedimiento de resolución bancaria por el MUR: dudas y valoraciones (provisionales) a la luz del caso Banco Popular”.
- Parlamento Europeo. “*La política de servicios financieros*”. Última consulta: 15/6/2017. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/83/la-politica-de-servicios-financieros>
- Uría, F. “Últimos avances (y retrocesos) en la resolución bancaria”.
- Zurita, J. (2014) “La reforma del sector bancario español hasta la recuperación de los flujos de crédito”. Documento de Trabajo nº 14/12.

Documentación

- “La Audiencia Nacional admite a trámite un recurso contra la resolución de Banco Popular” (3/8/2017). OK diario. Disponible en <https://okdiario.com/economia/empresas/2017/08/03/audiencia-nacional-admite-tramite-recurso-resolucion-banco-popular-1212204>
- “La familia Del Pino (Ferrovial) demanda al FROB por las pérdidas en el Banco Popular. (5/12/2017). INTERECONOMIA.COM . Disponible en: <https://intereconomia.com/empresas/construccion/la-familia-del->

[pino-ferrovial-demanda-al-estado-las-perdidas-banco-popular-20171205-1043/](http://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-jur-publicara-julio-informe-concluye-si-debe-compensar-accionistas-acreedores-popular-20180613104719.html)

- “La JUR publicará en julio el informe que concluye si se debe compensar a accionistas y acreedores del Popular”. (2018). EUROPA PRESS. Disponible en <http://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-jur-publicara-julio-informe-concluye-si-debe-compensar-accionistas-acreedores-popular-20180613104719.html>
- “Primera sentencia condenatoria firme en España por acciones del Banco Popular”. (2018) Derechonews. Disponible en <http://www.derechonews.com/primera-sentencia-condenatoria-firme-en-espana-por-acciones-del-banco-popular/>
- “Santander alega que los tribunales españoles no tienen competencia para juzgar a Popular”. (13/11/2017). El Confidencial. Disponible en https://www.elconfidencial.com/empresas/2017-11-13/banco-popular-santander-tribunales-espanoles-nocompetencia_1476499/
- “Un juez exime a Popular de devolver a un inversor el dinero de la ampliación”. elEconomista. 6/2/2018.

- “Vuelco en el caso Banco Popular: se insta ahora al concurso necesario de acreedores”. (2017). INTERECONOMIA.COM. Disponible en <https://intereconomia.com/empresas/banca/vuelco-judicial-caso-banco-popular-se-insta-ahora-al-concurso-acreedores-20171030-1336/>