

EL FROB EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL.  
EVOLUCIÓN TRAS UNA DÉCADA DE ACTIVIDAD (2009-2019) Y CONSIDERACIONES  
PARA LA UNIÓN BANCARIA

Jaime Ponce Huerta (\*)

(\*) Jaime Ponce Huerta es presidente del FROB, Autoridad de Resolución Ejecutiva.

Este artículo es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España, del Eurosistema, del FROB o del Mecanismo Único de Resolución.



## EL FROB EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL. EVOLUCIÓN TRAS UNA DÉCADA DE ACTIVIDAD (2009-2019) Y CONSIDERACIONES PARA LA UNIÓN BANCARIA

«Commenting on the behavior of the Bank of England in the crisis of 1825, Thomas Joplin said, “There are times when rules and precedents cannot be broken; others, when they cannot be adhered to with safety”. Of course. But breaking the rule establishes a precedent and a new rule, which should be adhered to or broken as occasion demands. In these circumstances, intervention is an art, not a science. General rules that the state should always intervene or that it should never intervene are both wrong.»

*Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises, Charles P. Kindleberger*

### Resumen

Este artículo ofrece un relato cronológico de los diez años de actividad del FROB, con el objetivo de describir el contexto en el que se ha ido desarrollando el organismo, así como las acciones llevadas a cabo en favor del proceso de reestructuración bancaria español.

Junto con la presentación de la evolución del FROB, su mandato, sus funciones y las herramientas de las que ha podido hacer uso en estos años, se acompañan algunas consideraciones básicas sobre el ámbito de la resolución bancaria, que, a la luz de la experiencia del FROB, pueden ser de utilidad para reforzar tanto la Unión Bancaria como el marco de resolución actual.

### 1 Introducción

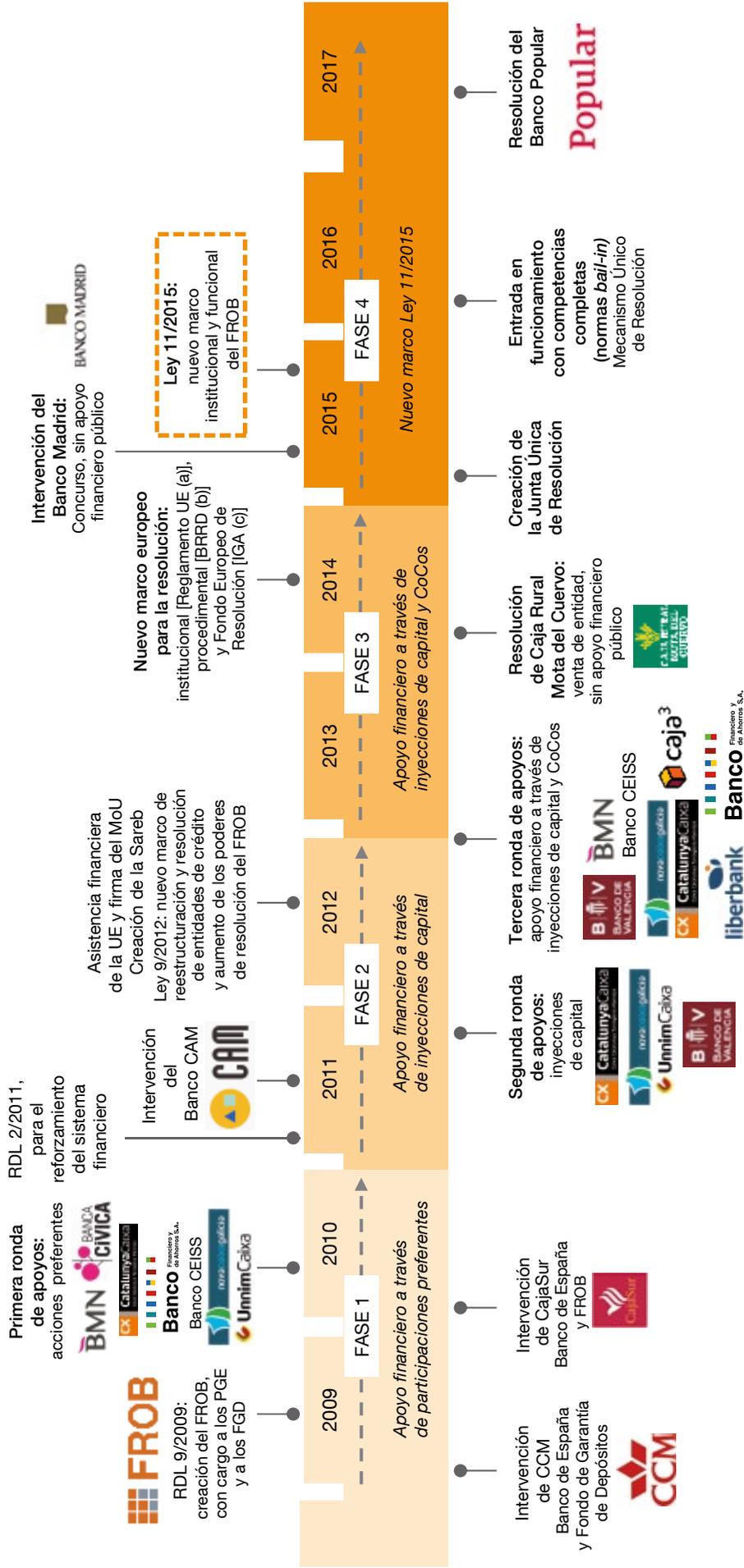
Hace diez años, el 27 de junio de 2009, se publicaba en el *Boletín Oficial del Estado* la norma por la que se constituía el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Aquel real decreto-ley otorgaba al FROB unas funciones, herramientas y medios de financiación novedosos, pero aún alejados de las facultades y competencias de las que dispone hoy, como autoridad española de resolución ejecutiva dentro del Mecanismo Único de Resolución (MUR) europeo. Desde su creación, el FROB ha desempeñado un rol fundamental, volcado en el impulso del proceso de reestructuración bancaria en España y en la canalización de la sustancial cantidad de recursos públicos involucrada para su apoyo.

El papel del FROB ha ido evolucionando en paralelo a las sucesivas fases de la crisis y consecuentes adaptaciones de su marco normativo. Hay, por tanto, un gran camino recorrido desde el marco regulatorio precrisis, que descansaba en la actuación del Banco de España y de los fondos de garantía de depósitos (FGD) sectoriales, hasta el nuevo escenario de la Unión Bancaria, bajo el que el MUR lleva actuando desde 2015.

También el propio FROB, como autoridad pública, ha evolucionado rápidamente. Lo que en sus inicios comenzó siendo un «fondo» en sentido estricto, nutrido con recursos del FGD y con dinero público para apoyar ciertos procesos de integración de antiguas cajas de ahorros, ha pasado a convertirse en una autoridad de resolución ejecutiva, financiada exclusivamente con contribuciones privadas de las entidades y que se integra en la red europea de autoridades liderada desde Bruselas por la Junta Única de Resolución (JUR).

Esta evolución ha tenido dos efectos. El primero es que la propia historia de los diez años del FROB (esquema 1) captura perfectamente el relato de la crisis bancaria, reflejada tanto en sus debates normativos y teóricos como en las diferentes aplicaciones prácticas diseñadas para abordar la resolución bancaria. El segundo es que el FROB se ha asentado hoy como una autoridad de amplia experiencia nacional e internacional, lo que la sitúa

REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL



FUENTE: Elaboración propia.

- a Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014.
- b Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014.
- c Acuerdo intergubernamental sobre el Fondo Único de Resolución.

en una posición excelente para examinar críticamente la normativa de resolución y reflexionar sobre las tareas pendientes para fortalecer la resistencia del sector bancario ante crisis futuras. Ambas cuestiones —hitos históricos del FROB y principales lecciones aprendidas y debates pendientes— se abordarán en este artículo.

## 2 El FROB durante la crisis financiera

### 2.1 ORIGEN DE LA CRISIS Y PRIMERAS MEDIDAS

No corresponde ahora hacer un análisis de la situación económica al inicio de la crisis, si bien, con la finalidad de enmarcar el contexto en el que se creó el FROB, es conveniente resaltar algunos datos económicos básicos que ayuden a definir la relevancia de la crisis financiera y el impacto que esta tuvo en España.

En el año de creación del FROB (2009), las economías avanzadas retrocedían a una velocidad no observada desde la Segunda Guerra Mundial (-3,4 % del PIB). El PIB español se contrajo un 3,6 % y este ajuste se vio empeorado por la gravedad de la destrucción de empleo. En ese mismo período se perdió un 7 % de los empleos y el desempleo alcanzó una tasa del 19 %. A escala mundial, ya se habían puesto en marcha una batería de medidas de enorme magnitud, desde la perspectiva tanto de flexibilización monetaria como de expansión fiscal y de apoyo al sector financiero.

Si centramos la atención en el sector bancario, los balances de las entidades de crédito españolas, cuyo modelo de negocio típico se centra en la banca minorista, no parecían inicialmente contaminados por los entonces denominados «activos tóxicos», procedentes de la estructuración y venta de productos complejos. Sin embargo, sus balances contaban con gran peso de financiación al sector inmobiliario, el cual, a su vez, se había apalancado en un crecimiento vertiginoso del crédito bancario y estaba alcanzando en aquellos años la fase de brusca explosión típica de cualquier burbuja especulativa. La morosidad en los bancos españoles no dejaría de elevarse, hasta alcanzar en diciembre de 2013 el 13,62 % sobre el total del crédito.

Al mismo tiempo, las entidades españolas no eran ajenas a los problemas de confianza que atravesaban tanto el sector financiero mundial como, en particular, el europeo. Estos problemas se concretaron en una drástica reducción del acceso al crédito interbancario y a los mercados de capitales, de los que las entidades españolas se habían hecho fuertemente dependientes en los años de frenética expansión del crédito a la promoción inmobiliaria. De modo que todo el sector, incluso el menos afectado por el deterioro de sus inversiones crediticias, tuvo que afrontar un problema grave de liquidez, con una repercusión consecutiva en el volumen y en las condiciones de crédito ofrecido a las familias y a las empresas, ya de por sí en niveles de deuda muy elevados (el endeudamiento bancario de empresas y de familias sobre el PIB se mantuvo hasta 2012 por encima del 200 %, en términos no consolidados<sup>1</sup>). Conforme al círculo vicioso habitual de cualquier crisis financiera, la carestía de financiación agravó aún más la situación económica del país y empeoró la calidad de los activos bancarios. Al contexto anterior se le han de añadir las dificultades que suponían para la mitad de la industria bancaria española la naturaleza jurídica y el gobierno corporativo de las cajas de ahorros.

La situación llevó al Gobierno español a adoptar inicialmente medidas enfocadas a atajar los problemas de liquidez, en línea con las puestas en marcha en otros países de la Unión Europea (UE). Se puso a disposición de las entidades un fondo para la adquisición de

---

<sup>1</sup> Deuda total, incluida la deuda frente al mismo sector.

activos financieros<sup>2</sup> y la posibilidad de beneficiarse del aval del Reino de España en las emisiones de valores realizadas<sup>3</sup>.

Y en aquellas circunstancias, con la perspectiva de que en esta ocasión las medidas de liquidez, los instrumentos y autoridades empleados en otras crisis y los fondos privados no iban a ser suficientes para proteger la estabilidad financiera, se creó el FROB. Y es que, a medida que la intensidad y la duración de la crisis se prolongaban en el tiempo y el nivel de activos dudosos inmobiliarios seguía aflorando, el foco de atención viró hacia la solvencia de algunas entidades cuya viabilidad parecía comprometida en el corto o medio plazo y podría comprometer, como se vio, al conjunto de la economía española.

## 2.2 CREACIÓN DEL FROB. FROB I Y FROB II

En marzo de 2009, apenas tres meses antes de la creación del FROB, el Banco de España ordenó la intervención de Caja Castilla-La Mancha, al incumplir sus requerimientos de capital. Se trataba de una entidad con un balance de 26.000 millones de euros, que suponía menos del 1 % del sistema y cuya intervención se realizó con instrumentos que se pueden considerar como estrictamente pre-FROB. El Banco de España reemplazó a sus administradores, el FGD acometió una inyección de liquidez de 7.000 millones de euros y vendió la entidad otorgando un esquema de protección de activos (EPA).

Este marco de intervención atajó una crisis idiosincrásica como aquella. Sin embargo, no alcanzaba para enfrentar una crisis del sistema en su conjunto como la que ya se había presentado en Estados Unidos y en el Reino Unido, y que se estaba precipitando en el sector bancario español. Se hizo entonces ineludible la puesta en marcha de un proceso de reestructuración del sector financiero, liderado y financiado por el sector público, que evitase los efectos sistémicos que pudieran derivarse de la concurrencia de la inviabilidad en una o en varias entidades.

Si en marzo de 2009 se intervino Caja Castilla-La Mancha, en junio se creó el FROB<sup>4</sup>, y en mayo de 2010 su marco legal sería el empleado para la siguiente intervención, en CajaSur. El FROB, liderado entonces por el Banco de España, nació con facultades para operar, bien en apoyo de procesos voluntarios de integración, bien para facilitar la reestructuración de entidades no viables cuando no pudiera alcanzarse una solución en el marco tradicional de actuación del FGD. Y, lo más importante, para llevar a cabo esta tarea, la intervención del FROB podía acompañarse de un apoyo financiero bajo la forma de concesión de garantías, préstamos, financiaciones subordinadas o adquisición de participaciones preferentes convertibles.

A finales de marzo de 2010, el FROB inició la prestación de apoyos financieros. Se concedieron 9.674 millones de euros en participaciones preferentes convertibles en siete procesos diferentes de integración (cuadro 1), cuya finalidad era facilitar los procesos de integración aprobados por el Banco de España, con la naturaleza de fusiones o sistemas institucionales de protección (SIP), en un contexto en el que el acceso a los mercados de capitales era complicado. También se participó en un proceso de reestructuración, en el ya mencionado de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CajaSur). Tras rechazar su consejo de administración el proyecto de fusión con Unicaja, el Banco de

2 El Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

3 El Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el plan de acción concertado de los países de la zona del euro.

4 El 27 de junio entró en vigor el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Entidades	Estructura	Fecha de aprobación por el FROB	Tipo de apoyo	Estado	Importe del apoyo (millones de euros)	Fecha de desembolso
<b>Procesos de integración</b>						
UNIÓ DE CAIXES (UNNIM) Caixes d'Estalvis Comarcal de Manlleu, Sabadell y Terrassa	Fusión	25.3.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	380	28.7.2010
CATALUNYA CAIXA (CX) Caixes d'Estalvis de Catalunya, Tarragona y Manresa	Fusión	25.3.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	1.250	28.7.2010
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, SALAMANCA Y SORIA (CEISS) Caja de Ahorros Caja España y Caja Duero	Fusión	25.3.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	525	29.10.2010
NOVACAIXAGALICIA Caixa Galicia y CaixaNova	Fusión	29.6.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	1.162	30.12.2010
BANCO FINANCIERO Y DE AHORROS Caja de Ahorros de Madrid, Bancaja, Caja Ávila, Caja Segovia, Caja Insular de Canarias, Caixa Laietana y Caja Rioja	SIP	29.6.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	4.465	28.12.2010
BANCO MARE NOSTRUM Caja de Ahorros de Murcia, Caja Granada, Caixa Penedès y Sa Nostra	SIP	29.6.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	915	31.12.2010
BANCA BASE Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), Cajastur, Caja Cantabria y Caja Extremadura	SIP	29.6.2010	Participaciones preferentes	Suscrito NO desembolsado	—	Suspendida
BANCA CÍVICA Caja de Ahorros de Navarra, CajaSol (incluye Guadalajara), Caja General de Canarias y Caja Municipal de Burgos	SIP	22.12.2010	Participaciones preferentes	Suscrito y desembolsado	977	11.2.2011
<b>Total procesos de integración</b>					<b>9.674</b>	
Procesos de reestructuración CAJASUR	Cesión de negocio	15.7.2010	Cuotas participativas	Suscrito y desembolsado	800	17.6.2010
<b>Total procesos de reestructuración</b>					<b>800</b>	

FUENTE: Elaboración propia.

España acordó el proceso de reestructuración y la sustitución provisional de su órgano de administración, y designó al FROB como administrador provisional. Los apoyos del FROB consistieron en la adquisición de cuotas participativas por importe de 800 millones de euros y en facilitar una línea de crédito por importe máximo de 1.500 millones de euros.

Sin perjuicio de la importante magnitud de recursos públicos que ya se comprometieron con estas primeras intervenciones, poco tiempo después se puso de manifiesto que subsistían los problemas de fondo del sector. Ya fuera porque los instrumentos de apoyo empleados —las participaciones preferentes convertibles— no resultasen todo lo efectivos que se esperaba (no son capital de máxima calidad y suponían un coste muy elevado para entidades débiles), porque las pérdidas reales continuaran incompletamente saneadas, porque el recrudescimiento de la situación económica fuese más de lo que muchas entidades podían enfrentar, o, lo más probable, por una combinación difícil de determinar de todos estos factores, lo cierto es que las dudas sobre la solvencia del sector financiero español, lejos de disiparse, crecían. De modo que, unos meses más tarde de lo que se

Entidades	Importe efectivo del apoyo (millones de euros)	Fecha del acuerdo
CATALUNYA CAIXA (CX) Caixes d'Estalvis de Catalunya, Tarragona y Manresa	1.718	29.9.2011
NOVACAIXAGALICIA Caixa Galicia y CaixaNova	2.465	29.9.2011
UNIÓ DE CAIXES (UNNIM) (a) Caixes d'Estalvis Comarcal de Manlleu, Sabadell y Terrassa	—	29.9.2011
BANCO DE VALENCIA	998	21.6.2012
<b>Total procesos de recapitalización</b>	<b>5.181</b>	

FUENTE: Elaboración propia.

a Si bien el FROB procedió a la suscripción de 568 millones de euros en septiembre de 2011, el coste final de esta ayuda fue asumido por el FGD.

denominó «FROB I», el legislador incrementó los requisitos de capital a la banca española<sup>5</sup> en términos tanto de cantidad como de calidad de recursos propios.

De hecho, el Real Decreto-ley 2/2011 no solo elevó los requerimientos de capital, sino que, además, incentivó el acceso a los mercados de capital a los grupos con una elevada dependencia de la financiación mayorista. Y, acompasando esta exigencia regulatoria y para facilitar el cumplimiento a entidades ya de por sí frágiles, se modificó el mandato del FROB para que pudiera recapitalizar mediante acciones ordinarias a las entidades que lo solicitaran. Estos nuevos requerimientos llevaron a cuatro entidades a recibir nuevos apoyos en 2011, conocidos como «FROB II» (cuadro 2), a través de la suscripción de acciones por unos 5.700 millones de euros.

### 2.3 PROGRAMA DE ASISTENCIA FINANCIERA. FROB III

En 2012, la actividad macroeconómica se contrajo de nuevo. A escala global se produjo una cierta desaceleración, pero en la zona del euro la recaída fue severa tanto en 2012 como en 2013, y muy particularmente violenta en aquellos países en los que la inestabilidad financiera se contagiaba con la desconfianza en su capacidad fiscal para sostener la deuda soberana (Grecia particularmente, pero también España e Italia). La peligrosa secuencia que sucede a los episodios de desconfianza financiera reapareció con más virulencia que en los años anteriores. A la incertidumbre en los mercados financieros privados se sumó la del endeudamiento público, y, al tiempo, persistían las dudas sobre la calidad de los balances bancarios. De modo que el conjunto de la economía española se encontraba envuelto en un clima de desconfianza que iba de la solvencia de los bancos a la del país, malogrando a su paso las condiciones de financiación de toda la actividad económica y estrechando casi por completo el margen de maniobra público para movilizar recursos que estabilizaran el sector bancario.

En este contexto, el Gobierno español solicitó formalmente la asistencia financiera europea para estabilizar el sector financiero. En julio de 2012, España y la Comisión Europea firmaron el Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera (MoU, por sus siglas en inglés), que incluía hasta 100.000 millones de euros destinados específicamente a la recapitalización de los bancos y por el que se aceptarían una serie de compromisos referidos al sector financiero.

<sup>5</sup> El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.



		2009-2011	2011-2012	2012-2015	2015-Actualidad
<b>Normativa</b>		Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.	Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, reestructuración y resolución de entidades de crédito, y posterior Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.	Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.
<b>Comisión Rectora</b>					
<b>Composición</b>	<b>Número de miembros</b>	8	9	9	11
	<b>Origen</b>	5 a propuesta del Banco de España.  3 en representación de cada uno de los Fondos de Garantía de Depósitos.	4 a propuesta del Banco de España.  3 en representación de cada uno de los Fondos de Garantía de Depósitos.  2 en representación del Ministerio de Economía y Hacienda.	4 designados por el Banco de España.  El Secretario General del Tesoro y Política Financiera.  El Subsecretario de Economía y Competitividad.  El presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.  El Director General de Política Económica.  El Director General de Presupuestos.	Presidente del FROB.  4 designados por el Banco de España.  3 representantes del Ministerio de Economía y Competitividad.  Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.  2 representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
<b>Presidencia</b>		Subgobernador del Banco de España.	Subgobernador del Banco de España.	Subgobernador del Banco de España.	Presidente del FROB.
<b>Vicepresidencia</b>		No recogido expresamente en la norma. En la práctica, se nombró vicepresidente a uno de los miembros designados a propuesta del Banco de España.		Secretario General del Tesoro y Política Financiera	Subgobernador del Banco de España.
<b>Asistentes (con voz y sin voto)</b>		Un representante de la Intervención General de la Administración del Estado, designado por la ministra de Economía y Hacienda a propuesta del interventor general.		Un representante designado por el interventor general de la Administración del Estado.  Un representante designado por el abogado general del Estado - director del Servicio Jurídico del Estado.	
<b>Dirección y gestión ordinaria</b>					
		No recogido. No obstante, la Comisión Rectora acordó el nombramiento de un director general.		Director general, nombrado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Economía y Competitividad.	Presidente del FROB, nombrado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Economía y Competitividad, oídas las autoridades de supervisión, y previa comparecencia en el Congreso de los Diputados. Mandato de cinco años, no prorrogable. Causas tasadas de cese.

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez más, la nueva fase de la crisis se tradujo en una refundación, tanto organizativa como operativa, del FROB (esquema 2). En agosto de 2012, apenas un mes después de la firma del MoU, se aprobó el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (después, Ley 9/2012). Uno de sus aspectos más relevantes fue el fortalecimiento de los poderes de intervención del FROB, hasta transformarlo en una de las primeras autoridades de resolución claramente alineadas con las iniciativas internacionales sobre la materia. La norma tuvo en cuenta, por un lado, los *Key Attributes*<sup>6</sup> aprobados por la Junta de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2011 y, por otro, los trabajos iniciales de la Comisión Europea para una futura directiva de reestructuración y resolución. Introdujo en nuestro derecho un sistema normativo homogéneo, coherente y eficaz de gestión de crisis, que reforzó de forma extraordinaria los poderes de intervención y los mecanismos con que contaría el FROB. Asimismo, el FROB pasó a convertirse en una genuina autoridad de resolución, independiente de la supervisión bancaria, en línea con las recomendaciones y los estándares internacionales.

A partir de ese momento, se desplegó una intervención en el sector financiero probablemente sin precedentes por el volumen de recursos públicos movilizados y de entidades afectadas. No puede ser objeto de este artículo abordar con detalle aquellas actuaciones, pero, con la finalidad de evaluar correctamente y en toda su magnitud su importancia, se pueden sintetizar sus elementos principales:

- La ayuda total desembolsada ascendió a 41.270 millones de euros.
- Entre diciembre de 2012 y marzo de 2013, el FROB canalizó 39.078 millones de euros para la recapitalización de ocho entidades de crédito en reestructuración o en resolución.
- Los restantes 2.192 millones se emplearon en la suscripción de la participación del FROB en el capital de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) y en la adquisición de parte de su deuda subordinada:
  - A la Sareb se traspasaron alrededor de 200.000 activos inmobiliarios problemáticos, a un precio de transferencia de 50.700 millones de euros y con un horizonte temporal de 15 años para su liquidación.
  - El uso de esta herramienta permitió reducir las necesidades de recapitalización del sector financiero en 1.300 millones de euros y saneó sus balances de modo tal que se recuperó la confianza en las entidades y permitió a sus gestores recuperar la atención y los esfuerzos en el negocio ordinario.
  - Asimismo, es muy importante destacar que la deuda sénior emitida por la Sareb, por 50.700 millones de euros, contó con el aval del Tesoro Público.
- Merece la pena mencionar también las pérdidas sufridas por accionistas y acreedores subordinados, por un importe nominal de unos 14.000 millones de euros, impuestas con el objetivo de minimizar las ayudas públicas, de conformidad con la normativa española, que, a su vez, empleó los principios estable-

---

6 <http://www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/>.

cidos en el MoU por las autoridades europeas. Entre ellos, el 70 % de quienes adquirieron participaciones preferentes eran minoristas, a los que se había comercializado el producto con importantes defectos de transparencia, a la luz de la jurisprudencia posterior.

- Y, por último, conforme a la normativa europea de ayudas de Estado<sup>7</sup>, ha de recordarse la imposición de planes de ajuste en las entidades, que, entre otros aspectos, han culminado en una reducción de empleo y de sucursales de una cuarta y de una tercera parte, respectivamente.

Queda claro que esta no fue una intervención pequeña del sector público en la actividad económica, y, desgraciadamente, el proceso de reestructuración se tuvo que realizar utilizando cuantiosos fondos públicos, en un contexto de debilidad fiscal. Pero, de no haberse hecho, las consecuencias habrían sido más perjudiciales. Conviene recordar que los activos totales de las entidades que recibieron apoyos públicos en aquel momento sumaban un porcentaje muy significativo respecto del total de activos (18 %). Asimismo, hay que tener en cuenta que, en 2012, el total de depósitos en entidades españolas rondaba los 1,3 billones de euros, de los cuales unos 700.000 millones de euros estarían cubiertos por el FGD, de los que, a su vez, se estima que alrededor de unos 250.000 millones de euros corresponderían a las entidades que recibieron ayudas.

Se puede decir que este ha sido un caso claro en el que el rescate público contribuyó a la protección de la estabilidad financiera, bajo la premisa de la protección de un interés general fundado. El concurso ordinario de las entidades inviables habría supuesto un gran impacto en términos de pérdidas para depositantes, contagio a entidades sanas, desconfianza e inestabilidad en los mercados financieros, deterioro global de la financiación de empresas y de familias, y perjuicio general en términos de empleo y de crecimiento económico.

#### 2.4 OTRAS INTERVENCIONES

Tras el conjunto de intervenciones desplegadas al hilo del programa de asistencia financiera y de la Ley 9/2012, pero antes de que el nuevo marco europeo de la Unión Bancaria se pusiera completamente en marcha, el FROB tuvo de nuevo la oportunidad de utilizar algunas de las capacidades contenidas en la citada ley, ejecutando la resolución de una cooperativa de crédito a través de la venta de negocio en 2014 y decidiendo sobre la resolución de una entidad intervenida por el Banco de España en 2015.

En enero de 2014, el FROB ejecutó la resolución de una pequeña caja rural (Caja Rural Mota del Cuervo, Sociedad Cooperativa de Crédito de Castilla-La Mancha), que representaba menos del 0,01 % de los activos del sistema bancario español<sup>8</sup>. Presumiendo que no pudiera hacer frente a sus obligaciones en un futuro próximo y no siendo previsible que la entidad lograra reconducir la situación por sus propios medios (al haber rechazado su

<sup>7</sup> Se trata de medidas compensatorias para limitar el impacto en la competencia provocado por la ayuda estatal. Buscan incrementar la contribución al mercado interior favoreciendo la entrada de competidores. [Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales (2009/C 195/04)]. El FROB ha realizado un seguimiento de la consecución de los compromisos suscritos por todas las entidades en los llamados «planes de reestructuración y resolución». En abril de 2018, todas las entidades finalizaron sus períodos de reestructuración, todos los compromisos a los que tenían que hacer frente fueron alcanzados, y sus objetivos, cumplidos. Asimismo, el FROB ha realizado un esfuerzo significativo por ejecutar la desinversión de la mayor parte de sus entidades participadas, con la salvedad del grupo BFA-Bankia.

<sup>8</sup> La entidad tenía una única oficina, con una plantilla de 11 empleados. Sus activos totales eran de 82,55 millones de euros, un 0,003 % respecto de los activos en el sistema financiero español. El volumen de depósitos era de 74,32 millones de euros, y el de créditos, de 73,34 millones de euros.

asamblea general un plan de integración en otra entidad), el Banco de España acordó la apertura de su proceso de resolución. Tras ser designado el FROB como su administrador provisional, la entidad se vendió a otra entidad cooperativa (Globalcaja) en un fin de semana, a través de un procedimiento de urgencia. La no ejecución de esta medida podría haber generado desconfianza en el sector y un coste en términos de estabilidad, a pesar de su pequeño tamaño. Hay que destacar que su resolución no implicó la inyección de fondos públicos de ningún tipo.

El segundo caso fue la intervención del Banco Madrid, una entidad con un balance de 1.300 millones de euros. En marzo de 2015, la Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos anunció su decisión de considerar a la entidad andorrana BPA como una institución financiera extranjera sometida a preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales. Adicionalmente, emitió una propuesta de resolución al respecto, que consistiría, entre otras medidas, en prohibir a las entidades financieras estadounidenses abrir o mantener cuentas a nombre de BPA o de cualquier entidad de su grupo, incluido el Banco de Madrid, SA (Banco Madrid). Ante esta circunstancia, y tras la intervención y sustitución de los administradores por el Banco de España, la entidad solicitó al juzgado competente el concurso voluntario de acreedores. A su vez, el juzgado comunicó al FROB la suspensión del procedimiento, al objeto de que este organismo le comunicase si iba a abrir proceso de reestructuración o de resolución. Tras analizar si concurrían las circunstancias que se consideraban determinantes a los efectos de acordar la apertura de un proceso de resolución, el FROB consideró la improcedencia de la apertura de un proceso de este tipo y así se lo comunicó al juez. Seguidamente, se activó, por primera y única vez durante la reciente crisis, la garantía de los depósitos cubiertos por el FGD. La mayor parte de los pagos de los importes garantizados se llevaron a cabo sin incidencias significativas, y se realizaron dentro del plazo legal máximo de los 20 días hábiles siguientes a la declaración de concurso. El concurso posterior de la entidad no había concluido cerca de cuatro años después, ratificando la poca eficacia de estos procedimientos ordinarios para gestionar la liquidación de entidades de crédito.

### 3 Balance de ayudas

El importe total de las ayudas concedidas por el FROB en diversos instrumentos de capital alcanza los 56.545 millones de euros. Esta cifra no incluye la estimación de unos 20.182 millones de euros aportados por el FGD, que han sido financiados por las propias entidades de crédito, ni tiene en cuenta los 178.000 millones en apoyos a la liquidez de las entidades (mediante avales del Estado y líneas de liquidez), íntegramente vencidos y devueltos, excepto los avales otorgados a las emisiones realizadas por la Sareb, con un saldo vivo actual de 36.435 millones.

La distribución de las ayudas de refleja en el cuadro 3.

Muy debatida es la cuestión de la recuperación de las ayudas. A estos efectos, se debe hacer una distinción clara entre las ayudas ya recuperadas y los elementos que determinarán la capacidad de recuperación del resto de las ayudas.

Por un lado, el importe de las ayudas que efectivamente se han recuperado hasta la fecha es de 5.911 millones de euros, de los cuales 4.477 millones de euros corresponden a los diferentes procesos de venta de entidades y repago de instrumentos de capital y 1.434 millones de euros son intereses percibidos por el FROB por este tipo de instrumentos. Adicionalmente, hay que destacar que en esta relación no se incluyen los más de 2.800 millones de euros recibidos por BFA de Bankia, en concepto de dividendos (alrededor de 740 millones), por la venta del paquete accionario de Bankia que se realizó en 2014 (por

Entidades involucradas	EPA y garantías	Acciones, participaciones preferentes o CoCos	Recuperaciones (FROB) (a)
CATALUNYA BANC Catalunya, Tarragona, Manresa	526	12.052	782
CEISS Caja España-Caja Duero	430	1.129	604
NOVACAIXAGALICIA Caixa Galicia, Caixanova	382	9.052	783
Banco Gallego (separado de NCG) (a)	95	245	—
BFA-BANKIA Madrid, Bancaja, Laietana, Insular, Rioja, Ávila, Segovia	—	22.424	—
BANCO MARE NOSTRUM Murcia, Penedès, Sa Nostra, Granada	—	1.645	—
BANCA CÍVICA Navarra, Cajasol-Guadalajara, General de Canarias, Municipal de Burgos	—	977	977
BANCO DE VALENCIA	666	5.498	—
LIBERBANK G. Cajastur, Caja Extremadura, Caja Cantabria	—	124	124
CAJA3 CAI, Caja Círculo, Caja Badajoz	—	407	407
CAJASUR	392	800	800
<b>Intereses cobrados por cupones y otros</b>	—	—	<b>1.434</b>
<b>Inyección del FROB</b>	<b>2.491</b>	<b>54.353</b>	—
<b>Sareb</b>	—	<b>2.192</b>	—
<b>Total</b>	<b>2.491</b>	<b>56.545</b>	<b>5.911</b>

FUENTE: Elaboración propia.

a Las ayudas definitivamente recuperadas dependerán de la evolución y de la desinversión final de las participadas del FROB (BFA-Bankia con BMN y la Sareb). En esta columna no se han incluido 1.304 millones de euros resultado de la venta del 7,5 % de Bankia (enero de 2014), ni los 818,3 millones de euros recientemente desinvertidos en la venta del 7 % de Bankia (diciembre de 2017), ni los 742 millones en dividendos distribuidos por Bankia correspondientes a los resultados de los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 (en abril de 2019 se cobrarán, además, 219 millones de euros, correspondientes a los resultados del ejercicio 2018), ya que en todos los casos las cantidades recibidas se mantienen en BFA.

importe de 1.304 millones de euros) y por la venta de acciones de diciembre de 2017 (818 millones).

Por otro lado, los elementos que determinarán la capacidad de recuperación de ayudas son los tres siguientes. El primero depende del desarrollo de la desinversión pendiente de la participación indirecta en Bankia, tras su fusión con BMN. En la actualidad, el FROB cuenta con una participación del 61 %, cuya desinversión debe ejecutar en el plazo legal previsto (actualmente, en diciembre de 2021), mediante un procedimiento que permita garantizar la debida concurrencia.

El segundo elemento dependerá de la evolución de la Sareb, una evolución sujeta a riesgos muy significativos derivados del comportamiento del mercado inmobiliario, del ritmo de desinversión y de la capacidad de absorción de sus activos, todo ello en un contexto de gastos financieros y de estructura muy elevados. Las hipótesis de evolución de estos elementos son difíciles de predecir en un plazo largo, como los ocho años restantes que tiene la Sareb. No obstante, conviene ser cautos y contablemente el FROB ya estima una escasa recuperabilidad de su inversión.

Y el tercer elemento dependerá del comportamiento definitivo de las garantías ofrecidas por el FROB en los procesos de desinversión, en particular si se produjeran desviaciones sobre la pérdida esperada, actualmente estimada en unos 2.500 millones de euros.

No cabe duda de que, durante la reciente crisis, todas las autoridades mundiales, casi sin excepciones, debieron adoptar medidas sin precedentes, encaminadas básicamente a inyectar cantidades importantes de liquidez en el mercado de crédito y a suministrar el capital público necesario para evitar la quiebra de los bancos, y con ella la de muchas empresas y familias. España no fue una excepción y hemos recorrido ese camino del rescate bancario, al igual que muchos de nuestros vecinos europeos. Si bien es indiscutible lo elevado del importe absoluto utilizado, es útil, al mismo tiempo, emplear algún elemento de relación. Y en este sentido puede ser de ayuda comprobar lo que ha sucedido en países de nuestro entorno. En el ámbito de la UE, solo entre 2008 y 2010, la Comisión autorizó ayudas a 215 entidades financieras, por un importe global de 4,3 billones de euros (36 % del PIB europeo), de los que, no obstante, solo se emplearon 1,2 billones (10,5 % del PIB), en su mayor parte (un 60 %) para dotar de liquidez mediante avales.

Los países con un mayor uso de ayudas de capital en 2008-2015 utilizaron entre un 20 % y un 25 % del PIB de 2015, entre los que se encuentran Grecia, Irlanda y Chipre. Le siguen Portugal y Eslovenia, que utilizaron un valor próximo al 9 %, seguidos de España, Bélgica y Luxemburgo (entre un 5 % y un 6 %), y de Dinamarca, Reino Unido, Austria y Países Bajos (entre un 3 % y un 4 %).

La reestructuración supuso un ajuste drástico del sector financiero, pero ofreció también la ocasión para que este sector acometiera una profunda transformación. Como el propio Fondo Monetario Internacional reconoció en su último informe del artículo IV para España, de 2018<sup>9</sup>, la rentabilidad de la mayoría de los bancos españoles ha mejorado sustancialmente, los niveles de eficiencia en términos de costes están entre los más altos de Europa, hay un progreso adecuado en el cumplimiento de los nuevos requisitos regulatorios y el crédito está fluyendo de nuevo. La situación ha cambiado con respecto a hace una década.

#### 4 El FROB dentro de la Unión Bancaria. Marco institucional y resolución europea del Banco Popular

Durante todos estos años de inestabilidad financiera, el proyecto del euro se ha visto sometido a su propia prueba de resistencia. La dudas sobre la capacidad de algunos Estados para asumir los impactos de la quiebra de sus bancos, la fragmentación consecuente de los mercados financieros y las dificultades para hacer eficaz la transmisión de la política monetaria no desembocaron en la ruptura del euro, sino en el impulso de un proyecto, aún inacabado pero esencial, dirigido a la creación de la Unión Bancaria.

##### 4.1 MARCO INSTITUCIONAL

En España, la adaptación a este nuevo marco se acometió mediante la aprobación de la vigente Ley 11/2015, de 18 de junio, que, si bien supone una continuación de los principios e instrumentos de resolución ya mencionados, incorporó algunas novedades importantes. En primer lugar, estableció la fase preventiva y de planificación de la resolución, que se atribuye al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). En segundo lugar, constituyó el Fondo Único de Resolución (FUR) como instrumento que, financiado previamente por los propios bancos, debe ser empleado para evitar la utilización de recursos públicos. Finalmente, articuló también la participación española en el MUR. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que, desde la creación de la

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/03/Spain-IMF-Staff-Concluding-Statement-of-the-2018-Article-IV-Mission>.

JUR, es esta la encargada del funcionamiento eficaz del Mecanismo y, en particular, la responsable directa de la resolución de las entidades significativas de la zona del euro.

La normativa europea de resolución<sup>10</sup> establece como régimen ordinario la creación de autoridades de resolución independientes de las de supervisión. Este es el modelo aplicado en la propia arquitectura de la Unión Bancaria, que separa las funciones de supervisión del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y las de resolución del MUR. Esta consideración se fundamenta, en palabras de la propia exposición de motivos de la Ley 11/2015, en «la necesaria separación entre funciones supervisoras y resolutorias con el declarado fin de eliminar el conflicto de intereses en que podría incurrir la autoridad supervisora en caso de desempeñar, al mismo tiempo, las facultades de resolución». No obstante, la directiva europea también ofrece a los Estados miembros la posibilidad de adoptar otro enfoque organizativo de integración de la función de resolución dentro de los bancos centrales o supervisores, siempre y cuando se garantice una clara independencia. E incluso permite un sistema en el que exista más de una autoridad de resolución, siempre que se designe una única autoridad como autoridad de contacto. Este último ha sido el caso de España, donde se han dividido las funciones de resolución entre tres autoridades, como se detalla a continuación.

Una autoridad de resolución ejecutiva —el FROB—, que se encarga de la ejecución de las decisiones de resolución adoptadas por la JUR para las entidades significativas y del ejercicio directo de estas competencias para las entidades diferentes de las anteriores. Además, ejerce la representación española en la citada Junta y es la autoridad de contacto y de coordinación a escala internacional. El FROB también recauda las contribuciones de todas las entidades españolas al FUR y gestiona el Fondo Nacional de Resolución, nutrido con las contribuciones de las empresas de servicios de inversión no incluidas en grupos de entidades de crédito.

Dos autoridades de resolución preventiva —el Banco de España y la CNMV—, que son responsables de la elaboración de los planes de resolución de las entidades de crédito menos significativas y de las empresas de servicios de inversión<sup>11</sup>, respectivamente. El Banco de España también colabora con la JUR en la elaboración de los planes de resolución de las entidades significativas.

El esquema de reparto de competencias nacional, combinando las competencias de las autoridades europeas de la Unión Bancaria con las responsabilidades de los supervisores en las fases tempranas de la crisis de una entidad, se representa en el esquema 3.

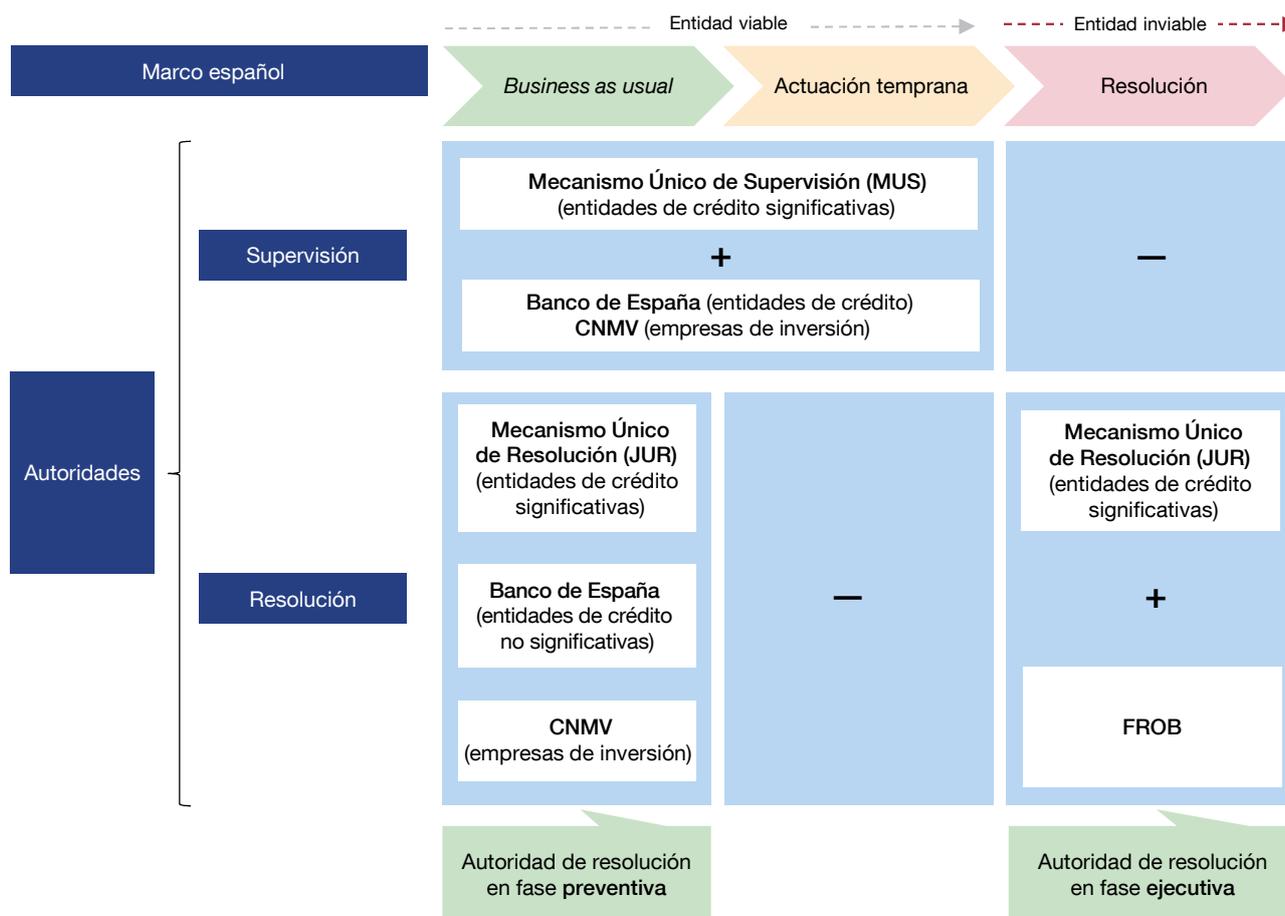
Adicionalmente, el FROB mantiene la gestión de las actividades relacionadas con el seguimiento de los procesos previos de reestructuración que se han mencionado anteriormente.

El marco institucional español lo completa el FGD, que también despliega una función vital en caso de inviabilidad de aquellas entidades de crédito que, por no afectar a la estabilidad financiera, entran naturalmente en un proceso concursal común. Su cometido es garantizar la cobertura de hasta 100.000 euros en los depósitos minoristas. Pero, para

---

10 Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

11 Conviene señalar que la CNMV ejerce funciones de resolución sobre un conjunto de entidades de tamaño tan limitado que su relevancia a efectos de estabilidad es mínima.



FUENTE: Elaboración propia.

desempeñar esta función, el Fondo no solo recauda y gestiona, sino que también puede adoptar medidas de apoyo a la resolución de una entidad, incluso utilizando sus recursos para impedir la liquidación, siempre que resulte menos costoso que el propio pago a los depositantes. Asimismo, de modo similar al FROB, gestiona garantías y participaciones relacionadas con procesos de resolución anteriores.

El modelo institucional anterior, de separación entre las responsabilidades de resolución preventiva y de resolución ejecutiva, no encaja plenamente con los modelos más seguidos a escala internacional<sup>12</sup>. Si bien son frecuentes las autoridades independientes y especializadas como el FROB (la propia zona del euro con la JUR, Estados Unidos con la Federal Deposit Insurance Corporation, Canadá, México, Finlandia, etc.), estas suelen concentrar todas las competencias en materia de resolución, alcanzando la planificación, ejecución, protección de depositantes y, a menudo, también funciones concursales y de resolución de otras entidades financieras (aseguradoras, CCP). Por otro lado, la fórmula más frecuente entre los Estados miembros de la zona del euro es la de la ubicación de la función de resolución en el banco central o en la autoridad responsable de la supervisión prudencial. En este caso, también las competencias de resolución, en un sentido muy amplio, se suelen concentrar en un órgano único. Se trata siempre de autoridades con personalidad

<sup>12</sup> Solo presenta similitudes, dentro de la UE, con los casos de Dinamarca y de Croacia.

#### 4.2 PRIMERA RESOLUCIÓN EN LA UNIÓN BANCARIA

jurídica propia (modelo «agencia dentro de agencia», como el de la francesa Autorité de Contrôle Prudentiel et Résolution) o con estructuras de independencia jerárquica muy profundas y especialmente reforzadas, en las que los responsables de resolución tienen dependencia directa y exclusiva del máximo órgano ejecutivo de la autoridad (Reino Unido, Alemania, Holanda o Bélgica).

Sin perjuicio de que la experiencia del FROB ya era dilatada e intensa desde su creación en 2009, esta se completó definitivamente cuando ejecutó, por mandato de la JUR, la primera resolución bancaria a escala europea, que se produjo en 2017 con el Banco Popular.

El continuo agravamiento de la situación de esta entidad a lo largo del primer semestre de 2017, y en particular ante el deterioro de la situación de liquidez que comunicaba el Banco Central Europeo (BCE), las autoridades responsables de la supervisión y de la resolución de la entidad incrementaron el intercambio de información, estrecharon su seguimiento y comenzaron los trabajos para gestionar una eventual resolución en caso de que la difícil situación no revirtiese.

Fruto de las labores anteriores, la JUR decidió poner en marcha la contratación de dos expertos que apoyaran sus funciones ante una hipotética resolución. Uno como asesor legal y otro como experto independiente para comenzar los trabajos de valoración de la entidad. Asimismo, a finales de mayo el FROB puso en marcha la contratación de una firma legal y de un banco de inversión, previo visto bueno de la JUR, con la finalidad de recibir asesoramiento general y, en su caso, colaboración en la ejecución de los diferentes instrumentos de resolución que potencialmente pudiera tener que aplicar por mandato de la JUR.

Ante las informaciones trasladadas por el BCE sobre el agravamiento de la situación de la entidad y el riesgo de un desenlace inminente, el sábado, 3 de junio, la Sesión Ejecutiva Extendida de la JUR decidió lanzar el proceso de venta del Banco Popular, condicionado a la eventual entrada en resolución. El FROB comenzó los trabajos para poner en marcha la estrategia acordada por la JUR y, a través del banco de inversión contratado, se invitó a los bancos identificados a mostrar su interés en participar en el proceso para el caso de una potencial resolución. Finalmente, solo dos participaron en el proceso de venta.

Los acontecimientos se precipitaron el martes, 6 de junio, con la declaración formal de inviabilidad de la entidad por parte del BCE. Se desencadenó entonces el proceso de resolución, ante la imposibilidad práctica de la entidad de seguir haciendo frente a sus pagos.

Dada la existencia de un claro interés público, la resolución fue la opción elegida, con la finalidad última de evitar las consecuencias que la declaración de concurso ordinario del sexto banco español, cotizado en bolsa, podría tener tanto para depositantes (alrededor de 60.000 millones de euros, de los cuales 35.000 millones eran de menos de 100.000 euros), clientes (alrededor de 4,5 millones) y empleados (unos 12.000) como, en general, para la estabilidad financiera de España y de la Unión Bancaria. La JUR avanzó en la elaboración de su decisión de resolución con todos sus componentes, incluyendo la valoración provisional del experto independiente disponible, e instó al FROB a finalizar el proceso de venta.

A primera hora de la mañana del 7 de junio, el FROB, como autoridad nacional de resolución, procedía a firmar, por indicación de la JUR, el contrato de venta del Banco Popular

al Banco Santander y a aprobar la resolución que dotaba de ejecutividad, en sus estrictos términos, al dispositivo de resolución aprobado en Europa. Al horario habitual, las 8 de la mañana, el Banco Popular abrió sus oficinas, como entidad ya propiedad del Grupo Banco Santander, el cual, desde el mismo instante de su adquisición, suministró toda la liquidez necesaria para hacer frente a las obligaciones de pago de la entidad.

Diferentes analistas y autoridades internacionales han calificado la resolución del Banco Popular como un importante logro de la nueva normativa internacional de resolución. Se ha de ser prudente con los calificativos cuando se produce la resolución de un banco. Se trata de un proceso que lesiona el interés de muchos accionistas y acreedores, y es especialmente duro para los minoristas involucrados. Pero, al analizar con objetividad el mandato legal que las autoridades de resolución tienen atribuido, este ha sido razonablemente satisfecho por el MUR. Y esto en unas circunstancias de emergencia que hicieron aún más exigente un proceso ya de por sí ciertamente complicado. La Ley 11/2015, que a su vez procedía de la normativa de la UE, que a su vez derivaba de los principios fundamentales de resolución que se acordaron a escala internacional en el G-20, es muy clara al determinar los objetivos que se deben perseguir en caso de inviabilidad de un banco. Se trata, en última instancia, de proteger dos bienes públicos íntimamente conectados: los depósitos de los clientes y la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Y hacerlo —así se dice expresamente— siguiendo el principio fundamental de que son los accionistas y los acreedores (y no los recursos públicos de todos los ciudadanos) quienes deben asumir las pérdidas de la resolución, con la única limitación razonable de no soportar mayores perjuicios que los que habría ocasionado un concurso ordinario de acreedores.

## 5 Consideraciones para la Unión Bancaria

La experiencia acumulada por el FROB durante la reforma y la recapitalización del sector financiero a las que nos acabamos de referir ha sido muy intensa y ha abarcado una gran variedad de circunstancias y tipología de intervenciones. Gracias a ello, no resulta difícil extraer un conjunto de conclusiones relevantes para la mejora continua del marco de actuación de las autoridades de resolución en el seno de la actual Unión Bancaria. Cada una de estas consideraciones justificaría por sí misma un estudio más profundo, que supera el alcance de este artículo. No obstante, conviene, al menos, una sucinta relación de estas lecciones aprendidas.

**Diagnóstico rápido de los problemas de solvencia.** Normalmente, los problemas de liquidez y de solvencia aparecen de manera conjunta en las entidades débiles. Sin perjuicio de la necesidad de atajar ambas dificultades de manera ágil y eficaz, es determinante no prolongar con instrumentos de liquidez lo que son directamente problemas de deterioro del balance. Cuando se produce una crisis sistémica, con un fuerte impacto en la confianza del sector financiero en su conjunto, separar ambos escenarios puede ser muy complicado. A pesar de las enormes dificultades para realizar estimaciones en escenarios muy inciertos, es crítico realizar cuanto antes el diagnóstico de los problemas de solvencia para favorecer la mejor estrategia de resolución, sin abusar de la confianza de que el ciclo económico o rentabilidades futuras puedan por sí mismas resolver la situación.

**La aplicación de medidas de resolución entre minoristas tiene su propio impacto en la estabilidad financiera.** Durante el proceso vivido estos años, los ejercicios de absorción de pérdidas redujeron en aproximadamente 13.000 millones de euros la cantidad de inyección pública necesaria. No obstante, la mayoría de los propietarios de participaciones preferentes eran minoristas a quienes se había comercializado el producto con importantes defectos de transparencia, a tenor de la jurisprudencia posterior. Si se tienen en cuenta los mecanismos de compensación que se establecieron y los fallos judiciales favora-

bles posteriores, el importe recuperado por los inversores minoristas es muy elevado. De modo que la experiencia española demuestra que una transparente comercialización entre estos inversores es crucial no solo por sí misma, sino también para la adecuada distribución de pérdidas entre accionistas y acreedores privados en caso de resolución. Incluso en escenarios de comercialización cuidadosa, la presencia masiva de minoristas entre los inversores subordinados debe ser especialmente vigilada y prudentemente considerada por las autoridades de resolución.

**Gobierno corporativo.** La actuación de los gestores y el adecuado gobierno corporativo son elementos determinantes de la eventual inviabilidad de una entidad. Por ello, el reemplazo de los órganos de administración y la selección de gestores profesionales idóneos son cruciales para liderar adecuadamente los procesos de resolución. Tras incorporarse al accionariado de las entidades, esta cuestión ha sido también importante para el FROB desde la perspectiva de exigencia de responsabilidades. El FROB ha velado por la detección de aquellas conductas irregulares que podrían haber causado un perjuicio patrimonial a las entidades auxiliadas y, en concreto, ha ejercido directamente las acciones judiciales o extrajudiciales cuya titularidad le corresponde, encaminadas a conseguir el resarcimiento patrimonial<sup>13</sup>.

**Interés público.** El concepto de interés público que justifica la intervención en una entidad, evitando su concurso ordinario, no puede tener una definición estática, sino que debe ajustarse dinámicamente tanto a la situación macroeconómica y financiera del momento como a las condiciones específicas de la entidad inviable y al específico riesgo de contagio sobre el sistema. Como demostraron la resolución de la Caja Rural de Mota del Cuervo y, al tiempo, la ausencia de interés público tras el concurso del Banco Madrid, no es una simple cuestión de tamaño del balance. Por ello, no es factible acotar completamente el análisis de interés público en una fase preventiva —y, por tanto, teórica— de la resolución. El citado análisis quedará siempre sujeto a las impredecibles circunstancias en las que eventualmente se produce la inviabilidad de una entidad.

**Cooperativas de crédito.** Las cooperativas de crédito son entidades con una naturaleza jurídica perfectamente instalada en el ordenamiento y reconocible en el sector financiero tanto español como del resto de Europa que, no obstante, presentan ciertas particularidades de cara a su eventual resolución. Por ejemplo, el vínculo entre sus socios y la base de depositantes, o la especial naturaleza de su capital social ante la aplicación de instrumentos de resolución como la venta del negocio o la recapitalización interna, o la existencia de sistemas de solidaridad interna en el sector cooperativo, son cuestiones que requieren una atención muy específica desde la perspectiva de la resolución.

**Procedimientos de insolvencia.** Los procedimientos de insolvencia pueden ser lentos e ineficientes como para conformar una alternativa igualmente eficaz a la resolución de un banco inviable. Con el reparto de competencias actual dentro del MUR, y con la experiencia reciente tanto nacional (Banco Madrid) como internacional (Banca Popolare di Vicenza y Veneto Banca en Italia, o ABLV Bank en Letonia), la gestión de crisis de entidades no puede desatender la normativa aplicable a la liquidación de una entidad, de conformidad con el derecho concursal ordinario. No obstante, la normativa española (a diferencia de lo

---

13 Son 57 los informes Forensic relativos a operaciones irregulares puestos por el FROB en conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada y cuyo perjuicio económico valorado ascendería a un total de 3.704 millones de euros.

que sucede en muchos otros países<sup>14</sup>) carece prácticamente de previsiones legales que específicamente favorezcan la eficacia y la agilidad necesarias para manejar la quiebra de una entidad financiera. A diferencia de otros países, no existe en el ordenamiento español un procedimiento adaptado para estas entidades, ni la capacidad de que las instituciones especializadas en la gestión de crisis bancarias desempeñen un rol influyente en el curso del procedimiento de insolvencia ordinaria.

En esta misma línea, la JUR aplica una normativa armonizada de resolución, pero con 19 normativas diferentes de insolvencia ordinaria. Sin olvidar los problemas derivados de tratamientos diferentes para pasivos idénticos dentro de la Unión Bancaria, la consecuencia más importante es que, en la medida en que el propio concepto de interés público, fiel de la balanza que dirige a la resolución o al concurso, es relativamente dinámico y flexible, la existencia de procedimientos concursales más o menos eficaces puede terminar por facilitar arbitrariamente tratamientos distintos para situaciones análogas. Al igual que es imperativo un fondo de protección de depósitos compartido para completar la estructura de la Unión Bancaria, una regulación concursal armonizada para entidades financieras debe incluirse en la agenda regulatoria europea. Además, las propias autoridades de resolución acumulan el conocimiento y los recursos más adecuados para desempeñar un papel determinante en estos procesos de liquidación ordinaria de entidades de crédito.

**Gestión del tiempo y preparación para la resolución.** Una consideración de carácter bastante general y con un alcance muy amplio se refiere al manejo de los tiempos en la adopción de decisiones de resolución. La búsqueda del momento adecuado en el que los gestores, los supervisores y, finalmente, las autoridades de resolución deben intervenir para mitigar los efectos de la inviabilidad debe ser siempre uno de los puntos fundamentales del debate. Es clave, además, porque la decisión por la que se acuerda la inviabilidad de un banco es muy compleja, irrevocable y desata consecuencias de mucho rigor. Y, para más dificultad, se suele adoptar en escenarios de información incompleta, basada en estimaciones y en expectativas de muy difícil calibración. Encontrar el equilibrio entre la procrastinación y la precipitación no es nada fácil, pero la experiencia acumulada nos lleva a pensar que es más fuerte y habitual la atracción por confiar en que medidas paliativas resolverán el problema que la hipotética precipitación de las autoridades por poner en marcha un plan de resolución.

Lo anterior conduce a otras reflexiones inmediatas. La primera es que los gestores deben ser plenamente conscientes de que el tiempo para la solución de sus debilidades no es ilimitado. La segunda pasaría no solo por establecer sistemas de alerta temprana eficientes y por la involucración decidida del supervisor para adelantarse a situaciones críticas, sino que sería positivo también que las autoridades de resolución contasen con la capacidad legal de iniciar la fase de intervención temprana. Y la tercera es que la fase preventiva de la resolución, incluida la fijación de requerimientos de pasivos que absorberán pérdidas en las entidades (MREL, por sus siglas en inglés), es capital. Debe evitarse, por ello, que el paso del tiempo nos desvíe del propósito final de hacer que los bancos puedan gestionar su inviabilidad de forma ordenada. Al mismo tiempo, es decisivo trabajar para favorecer los desafíos que plantean ciertas entidades, que reúnen tres características: un tamaño mediano, ni muy grande y financieramente sofisticado, ni pequeño y liquidable por concurso ordinario; difícil acceso a los mercados de capital; y un modelo de negocio sencillo, con una clara predominancia de depósitos minoristas en sus balances.

---

14 Financial Stability Institute, «How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices», <https://www.bis.org/fsi/publ/insights10.htm>.

**Información para la resolución.** Desde una perspectiva más operativa, hay que subrayar la importancia que tienen la calidad y la disponibilidad de los datos básicos de las entidades para aplicar cualquier instrumento de resolución. Piénsese, a modo de ejemplo, en dos de los instrumentos de resolución más importantes. En el caso de la herramienta de venta de negocio, cuanta más y mejor información esté disponible, mayor probabilidad habrá de lograr una venta en mejores condiciones. En el caso de la herramienta de recapitalización interna, para alcanzar la máxima seguridad jurídica es necesario contar con toda la información de cada pasivo (cómo, cuándo y mediante qué vehículo se emitió, cuál es su tratamiento concursal, etc.). Si se añaden las necesidades de valoración por experto independiente, o si se consideran instrumentos que pueden tener aún más complejidad operativa, como la segregación de activos o el banco puente, se ha de concluir que la ausencia de información de calidad, actualizada y rápidamente disponible en el momento oportuno, puede suponer un obstáculo de los más relevantes para la resolubilidad de una entidad.

**Liquidez en resolución.** Otra cuestión a la que es obligado hacer referencia tras la experiencia de la JUR con el Banco Popular es la de la liquidez en resolución. No procede argumentar sobre las fuentes externas de liquidez para bancos solventes y viables, ya que esto corresponde a la etapa previa a la resolución y no entra dentro del mandato de la autoridad de resolución. Pero sí es conveniente destacar un hecho que ha quedado patente tras la resolución del Banco Popular. En la legislación internacional vigente, no se les ha dado la importancia suficiente a la liquidez y a la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la financiación en la fase posresolución: por ejemplo, tras la ejecución de una recapitalización interna.

Hay diferentes iniciativas en curso para mitigar esta debilidad. Por un lado, se habrá de poner un mayor énfasis en las medidas de liquidez y en las opciones de financiación que contienen los planes de resolución. Planteamientos como la identificación específica del colateral elegible o de las necesidades de financiación para la aplicación de instrumentos de resolución son muy necesarios. Por otro lado, es imprescindible trabajar en una estrategia de comunicación posresolución que sea efectiva, perfectamente coordinada entre todas las autoridades competentes, que contribuya a restaurar la confianza en una entidad resuelta.

Sin perjuicio de todo lo anterior, la cuestión más determinante para proveer de liquidez en resolución será la puesta en marcha de un mecanismo institucional específico. El proveedor de liquidez ya disponible es el FUR, pero se deben aclarar de antemano las condiciones en las que podría facilitar esos fondos, así como asegurar que el procedimiento de concesión de la liquidez sea rápido, sencillo y suficiente. Además, se ha de tener en cuenta que los fondos del FUR son limitados<sup>15</sup>, por lo que será necesario explorar otras vías posibles a través del BCE y poner en marcha, a la mayor brevedad, el acuerdo sobre un mecanismo de apoyo a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (Eurogrupo, 4 de diciembre de 2018).

**Modelo institucional.** El modelo institucional de resolución español ha operado y opera con una razonable eficacia. Incluso, ha demostrado recientemente su validez, liderando el FROB las funciones ejecutivas y el Banco de España y la CNMV las funciones de planificación. En este sentido, en un escenario de genuina resolución como el enfrentado en 2017, que se caracterizó por una extrema urgencia y complejidad, el sistema español

---

<sup>15</sup> Se estima que, en 2023, el FUR alcanzará una dotación de 60.000 millones de euros.

cumplió adecuadamente con su cometido, ejecutando las órdenes de la JUR para evitar que la inviabilidad de un banco privado lesionara un interés público superior. A pesar de estos antecedentes, no debiera prescindirse de un examen del modelo vigente. Este tiene algunas ineficiencias, derivadas de un entramado institucional fragmentado que adolece de los efectos de una configuración diseñada *ad hoc*, al ritmo marcado por la crisis del sector financiero español que se ha presentado en este artículo. Llegados a este punto, sin las urgencias de la crisis, es un buen momento para revisar el sistema y dotarlo de la consistencia óptima para abordar el futuro.

## 6 Conclusión

Transcurridos cerca de diez años desde los primeros episodios de la crisis financiera y desde la creación del FROB, se comprueba en retrospectiva la dimensión del camino andado para estabilizar y redimensionar el sector bancario español. Es legítimo corroborar el avance que desde muchas perspectivas se ha logrado para fortalecer la resistencia del sistema a las crisis bancarias. Hay mucha experiencia acumulada y trabajo ya adelantado a escala europea y nacional. No obstante, queda un buen recorrido por completar. Hacer balance de lo hecho debe servir, antes que nada, al objetivo de mantener vivo el impulso de todos hacia la mejor capacidad de nuestro sistema para reaccionar ante los escenarios de inviabilidad de la forma más conveniente para el interés público. En el cumplimiento de este objetivo, la propia historia del FROB demuestra su plena capacidad y compromiso para seguir desempeñando un papel decisivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*.
- COMUNICACIÓN de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales (2009/C 195/04).
- DIRECTIVA 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.
- FINANCIAL STABILITY BOARD (2011). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2018a). «Trade-offs in Bank Resolution», Staff Discussion Note 18/02.
- (2018b). «España: declaración final de la misión de la consulta del artículo IV de 2018».
- FROB (2018). *Memoria de actividades 2017*.
- KINDLEBERGER, C. (1989). *Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises*, edición revisada, Basic Books, Perseus Books Group.
- LEY 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.
- LEY 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.
- PAPANIKOLAOU, N. I. (2017). «To be bailed out or to be left to fail? A dynamic competing risks hazard analysis», *Journal of Financial Stability*, n.º 34, pp. 61-85.
- REAL DECRETO-LEY 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.
- REAL DECRETO-LEY 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el plan de acción concertada de los países de la zona del euro.
- REAL DECRETO-LEY 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.
- REAL DECRETO-LEY 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.