

Grado en Administración y Dirección de Empresas



UNIVERSIDAD DE JAÉN

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL EN LA CRISIS Y LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA (UBE)

Alumno: ENRIQUE MOLERO BAENA

MAYO, 2017

RESUMEN

La reciente crisis pasada, originada en Estados Unidos en relación con determinados activos tóxicos, se ha caracterizado por presentar una gran severidad y trasladarse al continente europeo provocando problemas no solo en el sector privado, sino también en el público. El inicio de esta crisis será, a su vez, el inicio que se tome en este trabajo para exponer la situación que presentaban los grupos institucionales del sistema bancario español en 2007 y hacer un repaso desde una perspectiva empírica por las reformas llevadas a cabo, tanto en los mecanismos como en el propio sistema bancario español, para hacer frente a ella. Además, puesto que la crisis también ha sido el origen de determinadas reformas llevadas a cabo a nivel europeo, las cuales también se encuentran relacionadas con los propios mecanismos nacionales, también serán estas objeto de exposición en pro de proporcionar una visión más completa de la materia, que es el objetivo de este trabajo.

Palabras clave: crisis económica y financiera, sistema bancario español, reforma, mecanismos de crisis, España, Europa.

ABSTRACT

The present crisis, which was being originated in the USA due to some toxic assets, has been characterized for presenting a huge strictness and being transferred to the European continent, provoking big problems, not only in the private sector, but in the public as well. The start of this crisis is, also, the starting point which I have chosen to expose and make a review, from an empirical perspective, of the situation which presented the institutional groups of the Spanish bank sector in 2007 and the reforms accomplished by the mechanisms and the Spanish bank system to face it. Furthermore, concerning that the crisis has also been the origin of some of these reforms, being carried out in an European level, they are also related to our own national mechanisms. In addition, these topics are also our main aim to expose a more complex vision of the matter, which is the main objective of this essay.

Keywords: financial and economic crisis, Spanish bank sector, crisis's mechanisms, Spain, Europe.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. BREVE APROXIMACIÓN A LA TEMÁTICA	5
3. ANÁLISIS DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL: BANCA, CAJAS DE AHORRO Y COOPERATIVAS DE CRÉDITO. MECANISMOS PARA AFRONTAR LA CRISIS Y REFORMAS	7
3.1. Causas de la crisis. Situación pre-crisis de cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito	7
3.1.1. Causas de la crisis vinculadas al sistema bancario español: visión global	7
3.1.2. Situación pre-crisis de cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito	9
3.1.2.1. Bancos	9
3.1.2.2. Cajas de ahorros	11
3.1.2.3. Cooperativas de crédito	12
3.2. Mecanismos para afrontar la crisis	13
3.2.1. Fondo de Garantía de Depósitos (FGD)	14
3.2.2. Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)	15
3.2.3. Otros organismos	16
3.2.3.1. Sociedades de Gestión de Activos	17
3.2.3.2. Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)	17
3.3. Reformas y proceso de reestructuración del sistema bancario español	19
3.3.1. Primera etapa	19
3.3.2. Segunda etapa	22
4. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA COMO COMPLEMENTO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	27
5. LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA (UBE)	31
5.1. Ámbito regulatorio de la UBE	34
5.1.1. Código normativo único	35
5.1.1.1. Reglamento sobre requisitos de capital y Directiva sobre requisitos de capital IV	35
5.1.1.2. Directiva modificada sobre los Sistemas de Garantía de Depósitos (SGD)	38
5.1.1.3. Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias	39
5.2. Ámbito institucional de la UBE	42
5.2.1. Mecanismo Único de Supervisión (MUS)	42
5.2.2. Mecanismo Único de Resolución (MUR) y Fondo Único de Resolución (FUR)	44
5.2.3. Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)	48
6. CONCLUSIONES	50
7. ANEXOS	54
BIBLIOGRAFÍA	57

1. INTRODUCCIÓN

La reciente crisis financiera, o más bien, las recientes crisis económica y financiera, además de ocasionar innumerables problemas y mostrar evidentes casos de mala praxis en el sector financiero, se ha caracterizado por su gran complejidad, virulencia y extensión, puesto que se ha terminado prolongando en el continente europeo más que en otros lugares como Estados Unidos creando, además, grandes dificultades no solamente en el sector privado -es decir, el sistema bancario-, sino también en el público.

En este sentido, la crisis que en unos inicios comienza siendo puramente financiera, es decir, relacionada con productos financieros como los activos tóxicos denominados hipotecas subprime, los mecanismos de titulización por los que se creaban los bonos hipotecarios (bonos respaldados por tales hipotecas con alta probabilidad de impago y alto riesgo), las obligaciones de deuda colateralizada y las permutas de incumplimiento crediticio, posteriormente se traslada a Europa y adquiere tintes económicos y soberanos por cuanto termina ocasionando graves problemas de crédito en la sociedad, recesión económica, altos niveles de destrucción de empresas y de empleo, precarización, problemas con la deuda soberana, subidas de la imposición fiscal, ajustes presupuestarios e incluso necesidad de ayudas financieras para reestructurar el sistema bancario español.

En este contexto, pese a que el sistema bancario español no presentaba una situación preocupante, han sido necesarias una serie de reformas que se recogen en este trabajo, partiendo de una exposición de la situación inicial que presentaban los tres grupos institucionales que componen el sistema bancario español y tratando de abarcar el mayor número de aspectos posibles, habida cuenta de la limitación de extensión del trabajo y la enorme extensión de la materia, por lo que se trata de proporcionar una visión general y completa al mismo tiempo.

Por otra parte, en el ámbito europeo, como dijera el germano-luxemburgués y político francés Jean-Baptiste Nicolas Robert Schuman: *“La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas”* (Rodríguez, J., 2015, p. 60). Esta declaración constituye el inicio de las sucesivas y posteriores colaboraciones en materia económica entre ciertos países del viejo continente, cooperaciones que a lo largo de los años se irían ampliando a otros ámbitos y países hasta llegar a constituir la conocida actualmente como Unión Europea (UE), con una vocación de continuar en una integración y cooperación más profundas.

Con otros hitos ya logrados, como una efectiva unión monetaria que llegó con la entrada del euro; la creación del mercado único europeo – previsto en el art 3.3 TUE - con la eliminación

de las barreras arancelarias o la recogida en los tratados (TUE y TFUE) de las cuatro libertades de movimiento: de mercancías, de personas, de servicios y de capitales, entre otros avances, aún quedaban algunos elementos -o más bien complementos para la plena integración- que construir. En este sentido, para mantener la estructura se ha revelado necesaria una integración total basada en diferentes pilares, y uno de ellos es la Unión Bancaria.

Este trabajo comienza realizando una pequeña aproximación a la temática que se va a tratar, pretendiendo dar algunos apuntes que permitan introducir al lector de manera más profunda. En segundo lugar, se expone de manera pormenorizada la evolución del sistema bancario español a lo largo de los últimos años siendo de gran interés este aspecto por la enorme reforma que ha supuesto. En último lugar y como último bloque de este trabajo, se pretende exponer, ya centrado en el ámbito estrictamente europeo, los diferentes mecanismos y reformas regulatorias e institucionales llevadas a cabo en la UE y especialmente en la zona euro. Es a través de estos tres bloques como se puede tener una visión completa, a la vez europea y española, de lo ocurrido en los últimos años que permita comprender cuáles han sido las carencias de los sistemas español y europeo, las soluciones propuestas y en qué estadio nos encontramos actualmente. Además, las dos partes principales en que se divide el trabajo se complementan no solamente en cuanto a la materia, sino también en el aspecto temporal por cuanto las reformas en el ámbito europeo comenzaron aproximadamente al mismo tiempo que finalizó la ayuda financiera externa a España.

Por su parte, las fuentes utilizadas en la elaboración de este trabajo han sido muy numerosas y heterogéneas, pero, si alguna característica tienen en común, es que muchas de ellas proceden de fuentes institucionales, ya sean europeas (Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo, informes relevantes de sus respectivos presidentes) como españolas (Banco de España, notas de prensa de diferentes Ministerios, entre otras). Esto es así porque, debido a la especificidad de la materia relativa a la Unión Bancaria, es necesario recurrir a documentos oficiales emitidos por estas instituciones debido a que su estudio académico no es tan prolijo como pudiera serlo en otras materias, mientras que, en lo relativo al sistema bancario español, conviene obtener datos de fuentes oficiales habida cuenta de lo reciente de la materia y la complejidad del proceso. Otro motivo que justifica que se haya recurrido a estas fuentes es la relevancia de informes realizados por los presidentes de estas instituciones como, por ejemplo, el conocido como “Informe de los 5 presidentes”, de gran interés y reconocida importancia. También se ha recurrido a manuales de consulta relativos a la economía española y europea, escritos por especialistas en la materia.

Una gran cantidad de artículos incluidos en revistas electrónicas también han sido utilizados: desde publicaciones del Banco de España (*Estabilidad Financiera*) hasta otras muy conocidas como *Papeles de Economía Española* de la institución FUNCAS e incluso monografías de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Además, también han servido como fuente algunos artículos periodísticos (por ejemplo, algunos procedentes de diarios especializados como el diario Expansión utilizados para el desarrollo de términos económicos técnicos).

Por último, también ocupa un papel importante la legislación. Pese a que este trabajo se enmarca en la parte económica, no por ello deja de ocupar un papel fundamental el aspecto legislativo, ya que es un modo de combinar los conocimientos obtenidos en el doble grado de Derecho y Administración y Dirección de Empresas. Por otro lado, hay que tener en cuenta que sería un trabajo incompleto sin su observancia. En este sentido, ha sido muy extensa la legislación utilizada y, de nuevo, procedente de fuentes oficiales, tanto europeas (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) como españolas (Boletín Oficial del Estado).

2. BREVE APROXIMACIÓN A LA TEMÁTICA

Esta crisis, ya denominada como la Gran Recesión, tuvo sus inicios en los Estados Unidos de América, más concretamente en determinados estados de este país en los que no era de aplicación el principio de responsabilidad patrimonial universal por deudas, sino que existía solamente una limitación de la responsabilidad del deudor al bien hipotecado, hecho que hay que poner en relación con la existencia de las hipotecas sub prime –y su funcionamiento en estos estados- (Rodríguez, J., 2015). Posteriormente, esta crisis inmobiliaria se trasladaría a los bancos y ello mediante la colocación de unos productos financieros por parte de estos que se encontraban respaldados por tales hipotecas y con unos riesgos similares a ellas, lo que desembocó en la caída del referente, bien valorado por las agencias de rating y banco norteamericano Lehman Brothers en el año 2008, además del colapso de otras entidades bancarias como Merrill Lynch o la aseguradora AIG encargada de asegurar los activos financieros respaldados por tales hipotecas. Esto supondría el paso de una crisis inmobiliaria regional a una crisis financiera de entidad mundial. Es en este momento cuando se generaliza un pánico ante la posible caída de más entidades financieras y se traslada la cuestión a territorio europeo, provocando la estampida de inversores y una creciente volatilidad en los mercados financieros mundiales. Nos encontramos en este punto ante una crisis financiera internacional

y que derivaría finalmente en una crisis de deuda soberana que castigaría fuertemente la economía europea y especialmente las economías del sur del viejo continente.

Hasta este momento, el proceso de integración europeo no se había visto afectado. Las economías europeas, aunque de forma asimétrica, habían crecido a buen ritmo y los diferentes objetivos se habían ido alcanzando, pero es a partir de ahora cuando se pone de manifiesto las carencias del sistema y la evidente falta de armonización y de mecanismos adecuados para afrontar y gestionar de una manera correcta la crisis –o, más correctamente, las crisis-. El profesor Dirk Schoenmaker creó el conocido como “Trilema financiero y fiscal”, el cual venía a afirmar que en un mercado financiero –el europeo- en el que existe un alto nivel de integración, pero las competencias para supervisar la actividad financiera residían en los diferentes países (no integración por tanto en este sentido), era imposible la consecución de un sistema financiero estable (Rodríguez, J., 2015).

Ante este escenario, es el Consejo Europeo el que, bajo el argumento de acabar con el círculo vicioso entre los bancos y la deuda soberana, decide en junio del año 2012 ponerse en marcha con toda una serie de proyectos e iniciativas para la corrección de aquellas carencias. Entre ellos destacan el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). Es este último el que especialmente da cuenta de la deuda que tienen las instituciones europeas para con sus ciudadanos derivadas de aquellas malas prácticas –o como mínimo, poco acertadas-, pues es el mecanismo destinado a evitar que estos tengan que volver a soportar eventuales y futuras caídas o resoluciones de entidades bancarias. Esto además se encuentra relacionado con un cambio de paradigma en lo que a las grandes entidades financieras se refiere: se ha pasado del *too big to fail* o demasiado grande como para dejarla caer al *too big to be saved* o demasiado grande para ser salvada (Rodríguez, J., 2015).

Por su parte, el sistema bancario español se basaba en un modelo que presentaba determinadas carencias a las que se hará referencia posteriormente y que hicieron que, aunque no se encontraba expuesto a los activos tóxicos mencionados y el sistema de titulización era distinto del anglosajón, terminara sufriendo las consecuencias de la crisis de una forma muy severa, tanto es así que se han necesitado una gran cantidad de recursos públicos para recapitalizar y sanear el sistema bancario. Además, también ha sido necesario crear mecanismos con diferentes fines, entre ellos proteger los fondos de los depositantes o liberar los balances bancarios de los activos inmobiliarios.

3. ANÁLISIS DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL: BANCA, CAJAS DE AHORROS Y COOPERATIVAS DE CRÉDITO. MECANISMOS PARA AFRONTAR LA CRISIS Y REFORMAS

El sector bancario español, compuesto por bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito ha sufrido, como consecuencia de la reciente crisis, una gran y profunda reforma. Dicha reforma es objeto de estudio en este apartado del trabajo, si bien es necesario precisar que los datos a proporcionar no se encuentran totalmente actualizados puesto que, a día de hoy, sigue habiendo actividad en este sentido¹, de manera que el Banco de España -y las asociaciones de cada grupo institucional- no proporcionan información completamente actualizada como se puede ver en el anexo I. No obstante, se ha tratado con los datos más actualizados disponibles.

Así las cosas, se comenzará exponiendo cuáles han sido las causas que han provocado la crisis de forma general, incluyendo referencias a cada grupo institucional. En segundo lugar, se hará una referencia a los mecanismos creados a lo largo de la crisis en orden a enfrentar esta para pasar, en tercer lugar, a hacer un recorrido por las diferentes reformas que han acontecido en el pasado reciente.

3.1. Causas de la crisis. Situación pre-crisis de cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito

Este primer apartado consta de dos partes, aunque ambas enfocadas en mostrar una visión completa de cómo se encontraba el sistema bancario en momentos antes de la crisis: la primera de ellas hace referencia a cuáles han sido las causas de esta a modo general, es decir, en referencia a todo el sistema bancario español; en cambio, en la segunda se hacen referencias a particularidades de los distintos grupos institucionales.

3.1.1. Causas de la crisis vinculadas al sistema bancario español: visión global

El inicio de la crisis se remonta a los años 2007 y 2008, se localiza en los Estados Unidos de América y se caracteriza por ser inmobiliaria (hipotecas subprime, bonos hipotecarios, obligaciones de deuda colateralizada y permutas de incumplimiento crediticio²). Posteriormente se traslada a Europa y afecta a los diferentes sistemas financieros y, entre ellos,

¹ En el momento de escribir estas líneas, el FROB decidió integrar Bankia y Banco Mare Nostrum (BMN).

² CDO y CDS, por sus siglas en inglés: collateralized debt obligation y credit default swaps.

al sistema bancario español. Más específicamente, conviene destacar algunos motivos por los que el sistema bancario español se ha visto afectado de forma particular (Franco, A., 2016). Estos son:

- Se había creado un modelo de crecimiento español que tenía como pilares el sector inmobiliario y el endeudamiento financiero.
- Teniendo en cuenta el coeficiente de solvencia bancario, este resultó debilitado en la medida en que el crédito aumentó más de lo que lo hicieron los fondos propios.
- También se vio empeorada la liquidez puesto que el aumento del crédito tampoco se vio acompañado de un aumento similar de los ahorros depositados de los clientes. Es decir, había desajuste entre activo y pasivo minorista. Esto hizo que se tuviera que acudir a los mercados de capitales para obtener financiación, en concreto a los mercados interbancarios de la eurozona aprovechando la Unión Económica y Monetaria (García, J.L. y Myro, R. (Dir.), 2015).
- Se concedieron excesivos préstamos, es decir, el ritmo de crecimiento de estos era superior al del PIB nominal de España que es la medida que se ha de tomar como referencia para poder aumentar el crédito de manera sostenible.
- Al punto anterior, hay que añadir la concentración sectorial de estos. Entre 1997 y 2007, el crédito proporcionado al sector inmobiliario se multiplicó por 18, llegando a representar el 30% del PIB español.
- La deficiente calidad del riesgo: no se realizó una valoración adecuada del riesgo en relación con las garantías reales. Esto fue así por la creencia de que el precio de los inmuebles no bajaría, lo que hizo que se concedieran créditos a pesar de la previsible falta de capacidad de pago del prestatario.
- Mala praxis: cargos políticos ocupando posiciones de dirección en entidades de crédito, excesivas retribuciones y malas decisiones de gobierno de las entidades.

Teniendo en cuenta los puntos recién expuestos, no resulta difícil adivinar las consecuencias llegada la crisis económica y cerrada la liquidez mayorista, impidiendo renovar la deuda -teniendo que avalarla el Estado y después teniendo que ser rescatadas las entidades- y creándose falta de liquidez que afectaría al sistema de crecimiento existente y deterioraría la situación de familias y empresas (la deuda en el sector privado alcanzó en 2010 el 218% del PIB). Esto tuvo, como necesaria consecuencia, el empeoramiento de la economía y la llegada de la morosidad (que aumentó del 0,9% en 2007 al 13,6% en 2013), que provocaría una falta de solvencia (Franco, A., 2016) y pérdidas que harían dudar de la viabilidad de las entidades (García, J.L. y Myro, R. (Dir.), 2015).

A modo de resumen, si bien nuestro sistema bancario no se encontraba expuesto a estos activos tóxicos que iniciaron la crisis, y ello gracias al modelo de titulización existente en España muy distinto del anglosajón (García, J.L. y Myro, R. (Dir.), 2015), sí se produjo afectación por un endurecimiento del acceso a la financiación de mercado y a la liquidez³; por la caída de la actividad económica en general y también por el impacto de esta en la morosidad hipotecaria, es decir, en el deterioro de activos relacionados con el sector inmobiliario.

3.1.2. Situación pre-crisis de cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito

En este apartado se hará una referencia a cada uno de los grupos institucionales, de manera que, sin hacer una exposición excesiva de datos que, por otra parte, excederían de este trabajo, se pretende dar una visión de cada uno de estos que permita proporcionar al lector una visión general de la situación de los mismos en el 2007. En este momento, para conocer cuáles eran las cajas y bancos existentes en momentos anteriores a la crisis, conviene ver el anexo I.

3.1.2.1. Bancos

El concepto de banca se recogió por primera vez en el art. 37 de la Ley de ordenación bancaria de 1946: la banca es una actividad comercial ejercida por personas naturales o jurídicas, las cuales la ejercen con habitualidad y ánimo de lucro, consistiendo la actividad principal que realizan en la captación de depósitos para aplicarlos por cuenta propia a operaciones activas de crédito, además de otras actividades como servicios de giro, transferencia o custodia, entre otras, y todo ello conforme a las leyes y a los usos mercantiles. Los bancos han de tener necesariamente la forma de sociedad anónima y es de destacar el elemento privado en estos, por cuanto son esencialmente privados. De ahí la problemática de realizar las reformas con fondos públicos (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

En relación con el sistema bancario español, la banca es el sector o grupo institucional de mayor tamaño de este (junto con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito). El peso relativo de la banca en el balance del sistema bancario español era del 51,3% en 2007, habiendo disminuido desde el año 2000 (representaba el 57,8%).

³ Según el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

Por su parte, en la captación de depósitos del sector privado se había producido una carrera por la primera posición entre banca y cajas de ahorros a lo largo del siglo pasado y la primera década de este. Además, hubo un cambio de estrategia dado por la banca en sentido opuesto a la política de diversificación en la obtención de la financiación seguida en épocas anteriores y destinado a obtener financiación por los métodos tradicionales (captación de depósitos) debido a las dificultades de acceso a otros mercados de financiación en los últimos años de la primera década de este siglo y primeros de la segunda (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016). Los datos relativos a la captación de depósitos y a la concesión de crédito aparecen en el cuadro 1.

Como se puede observar en este, los datos respaldan las debilidades del sistema bancario español expuestos *supra*: el crédito proporcionado aumentó más que los recursos propios, al igual que también aumentó más que los depósitos. Además, aunque no aparece en el cuadro, el crecimiento medio de los créditos sobre clientes en el mismo período de tiempo fue del 15,78% anual frente a un crecimiento medio anual del PIB nominal o a precios de mercado de en torno al 3-4%.

Cuadro 1. Créditos, depósitos y recursos propios en el sistema bancario español en 2007
(miles de €)

Tipo	Cooperativas de crédito	Cajas de ahorros	Banca	Total
Créditos	89.905.233 (1.979%)	854.095.442 (2.023%)	772.627.879 (1.465%)	1.716.628.554 (1.727%)
Depósitos	91.292.881 (1.601%)	941.047.409 (1.753%)	864.206.459 (1.402%)	1.896.906.749 (1.568%)
Recursos propios	7.527.555 (1.316%)	48.134.414 (1.229%)	73.912.704 (1.069%)	129.587.708 (1.137%)

Nota: entre paréntesis, porcentaje de aumento respecto del año 2000.

Fuente: Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, 2007. Elaboración propia.

3.1.2.2. Cajas de ahorros

En lo relativo a las cajas de ahorros, si bien tuvieron su origen en los sistemas capitalistas Alemán y Suizo existentes en el siglo XVIII, en España no hicieron su aparición hasta la primera mitad del siglo XIX, relacionadas con los conocidos como Montes de Piedad. En los inicios, como consecuencia de la falta de actividad regulatoria en este sector, las cajas de ahorros se regían por sus propios estatutos, dando lugar a una gran diversidad de regulaciones y fórmulas diferentes (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

Antes de la llegada de la crisis en 2007 y desde la entrada de España en la UE, el sector de las cajas de ahorros se caracterizó por tratar de disminuir los costes de intermediación, además de producirse diferentes fusiones, lo que supuso la primera gran reducción de la cantidad de este tipo de entidades (la segunda gran reducción se ha producido con la crisis económica). Sin embargo, la llegada de la crisis supuso el inicio de lo que podemos llamar otra etapa en la historia de estas entidades. Algunos de los excesos que se habían cometido específicamente por este grupo institucional fueron: la expansión que en los años previos les hizo ser poseedoras de unas infraestructuras (principalmente oficinas) que, a todas luces, mostraron un exceso en la capacidad ante la caída de demanda posterior; se habían concentrado los riesgos en determinados mercados como el inmobiliario (uno de los más castigados por la crisis) y además habían acudido a mercados que no eran usualmente tratados por estas entidades (los mercados mayoristas) provocando una excesiva dependencia de ellos, y esto último provocado por la falta de ahorro del sector privado en el que se solían basar estas entidades (se puede apreciar en el cuadro 1 cómo el crecimiento de los depósitos no era paralelo al del crédito). Ante este panorama, la caída de la actividad económica, el impacto provocado por la crisis en los activos relacionados con la actividad inmobiliaria y el cierre de aquellos mercados provocaron una devastación en el grupo institucional de las cajas de ahorros, lo que ha desencadenado la realización de diversas intervenciones (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

Conforme a la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), los datos que presentaban estas entidades en 2007 eran los siguientes: el número había pasado de 64 en 1990 a 45 en 2007; como muestra de la sobrecapacidad, el número de cajeros había pasado de 18.985 a 35.034 en la misma fecha (igual ocurre con el número de oficinas, pasando de 15.010 a 24.637); los depósitos habían pasado de 50.790.005 miles de € a 31 de diciembre de 2000 a 941.047.409 miles de € en la misma fecha de 2007, mientras que el crédito había pasado de

40.234.755 miles de € a 854.095.442 miles de € en las mismas fechas (como se recoge en el cuadro 1).

3.1.2.3. Cooperativas de crédito

Fue con la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906 cuando se inició la andadura de estas entidades en nuestro país, y se hizo con una clara vocación de ayuda a las regiones rurales. Otro momento relevante fue la creación de la Caja Rural Nacional en 1957 y lo fue porque en esta época ya existían cajas rurales en todas las provincias y esta última actuó como el culmen de estas entidades (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016). Sin embargo, es en el año 1964 cuando el Estado percibe la falta de una regulación sistemática y de que el Ministerio de Hacienda no puede ser indiferente a ninguna manifestación del crédito creándose un Real Decreto en el que se atiende a la solvencia de estas entidades y, en consecuencia, a la garantía de los depósitos allí localizados (Ruiz, E., 1993).

La definición de cooperativa de crédito viene dada por el art. 1 de la Ley 13/1989, de Sociedades Cooperativas de Crédito. Este último nos proporciona las características de estas entidades: son cooperativas de crédito las sociedades constituidas con arreglo a la presente ley, cuyo objeto social es servir a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito. Además, están dotadas de personalidad jurídica propia, siendo el número de socios ilimitado y limitándose la responsabilidad de cada uno por las deudas sociales hasta las respectivas aportaciones. En referencia a su actividad, pueden realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a las otras entidades de crédito, con atención preferente a las necesidades financieras de sus socios. No obstante, en cualquier caso, el conjunto de las operaciones activas con terceros de una cooperativa de crédito no podrá alcanzar el 50% de los recursos totales de la entidad.

La cuantía mínima del capital de las cooperativas de crédito estará en función del número de habitantes de derecho del municipio donde radique la sede social de la entidad no pudiendo estas operar en municipios con mayor número de habitantes que el de su domicilio social sin ampliar su capital social para ajustarlo debidamente. Cabe añadir también que las cooperativas de crédito se pueden clasificar en Cajas Rurales si se limitan a un ámbito local, comarcal o provincial y están vinculadas a la financiación de actividades rurales (agricultura, ganadería, etc), o pueden ser Cooperativas de Crédito no agrarias de carácter industrial y urbano (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

Los datos relativos a estas entidades, conforme a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, son los siguientes: 105 en 1990, 92 en 2000 y 83 en 2007. Sin embargo, su importancia relativa en el sector era y sigue siendo residual: entre el 3 y el 5% del balance de las entidades de depósito, estando los porcentajes de depósito y crédito en porcentajes similares (entre el 5 y el 7%). Cabe decir, finalmente, que las cooperativas de crédito también han sufrido un proceso de agrupamiento (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

3.2. Mecanismos para afrontar la crisis

El Gobierno español y los organismos y autoridades competentes emprendieron a partir del año 2007 un camino de creación y puesta en marcha de diferentes mecanismos para tratar de resolver las deficiencias puestas de manifiesto por las crisis y los problemas por ellas generados, siendo todas ellas medidas excepcionales que se crearon, en primera instancia, a iniciativa del Gobierno español y posteriormente en el marco de la respuesta coordinada de la Unión Europea. Ejemplo de algunas de estas medidas fueron la ampliación del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos, los cuales fueron creados en los años setenta precisamente con la misma finalidad con la que existen hoy en día: tratar de evitar que los ahorradores que tienen sus depósitos en las entidades financieras afectadas por la crisis pierdan tales cantidades mediante el aseguramiento de una cantidad máxima por depositante (100.000€), así como también la cobertura hasta la misma cantidad máxima de valores o instrumentos financieros que la entidad financiera posea de los inversores⁴; el programa de avales a la financiación de las entidades de crédito, la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros con la finalidad de solventar el problema de la liquidez en las entidades de crédito y también fue creado el FROB que, tal y como dice el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre Reestructuración Bancaria y Reforzamiento de los Recursos Propios de las Entidades de Crédito, tenía una financiación de 9000 millones de euros aportando 6750 millones de estos el Estado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Además, aunque se hará referencia posteriormente, es importante resaltar que en junio del año 2012 se solicita por parte del Gobierno de España ayuda financiera, la cual llegaría con la firma del Memorando de Entendimiento. Como consecuencia de este acuerdo se pusieron en marcha algunas medidas de reestructuración y recapitalización del sector bancario.

⁴ Creados mediante el Real Decreto 3048, del día 11, el cual ha sido derogado posteriormente.

En lo que a la arquitectura financiera internacional o mundial se refiere, se han adoptado diferentes medidas, aunque de menor calado que las pretendidas en la Unión Europea por la evidente limitación. Algunas de ellas son: limitaciones a la hora de realizar determinadas operaciones, revisión del papel desempeñado por las agencias de rating (Losada, R., 2009), creación de órganos supervisores globales o una mayor colaboración entre los existentes a nivel nacional, entre otros (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

3.2.1. Fondo de Garantía de Depósitos (FGD)

Los Fondos de Garantía de Depósitos, como ya se ha dicho, tienen por finalidad garantizar los depósitos en dinero y en valores existentes en las entidades de crédito así como, en unos primeros inicios de la etapa de crisis, también reforzar la solvencia y el funcionamiento de entidades de crédito⁵ que se encontraran en una situación de dificultad. Además, se encontraban en funcionamiento tres Fondos de Garantía de Depósitos: uno de la banca, otro de las cajas de ahorros y otro de las cooperativas de crédito. No obstante, posteriormente se unifican bajo la finalidad de desempeñar mejor su función de forma conjunta. Además, cabe añadir que los tres grupos institucionales que conforman el sistema bancario español han de estar adscritos al FGD -no se incluye el Instituto de Crédito Oficial- (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

Profundizando más en este mecanismo, resulta interesante poner de relieve algunas otras características de su funcionamiento. El patrimonio que tienen estos fondos se integra por varias partidas: en primer lugar, por el patrimonio conjunto de los tres anteriores fondos; por otra parte, las entidades que forman parte de ellos y cuyos depósitos se encuentran en consecuencia salvaguardados⁶ han de aportar anualmente hasta un 3% de tales depósitos garantizados; también las entidades bancarias habrán de afrontar el pago de las derramas que vaya haciendo el FGD; en último lugar, también obtendrá ingresos procedentes de diversos mercados (de valores u otros). Por último, cabe decir que será el Banco de España el que posea dicho patrimonio del FGD⁷.

⁵ Función que se les atribuyó inicialmente mediante el Real Decreto-ley 16/2011, del 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, aunque posteriormente el punto donde se recogía esta función se derogó.

⁶ No todos los depósitos se encuentran garantizados. Algunos de los que no lo están son los depósitos realizados por otras entidades de crédito, los valores representativos de deuda emitidos por la entidad, los certificados de depósito al portador o los fondos propios de la entidad, entre otros.

⁷ Además, las entidades que pasen a no formar parte del FGD no recuperarán el dinero ya aportado.

En lo referido a su funcionamiento, se pondrá en marcha automáticamente, en el caso de los depósitos, cuando se produzca alguno de los siguientes hechos⁸:

- Cuando la entidad haya sido declarada o se tenga judicialmente por solicitada la declaración en concurso de acreedores; o
- habiéndose producido impago de depósitos, el Banco de España determine que la entidad se encuentra en la imposibilidad de restituirlos inmediatamente por razones directamente relacionadas con su situación financiera.

No obstante, conviene recordar que el art. 8.2 del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre hace referencia a los casos en que el compartimento del FGD que garantiza los valores se activará, que no se exponen en este momento por motivos de extensión. Además, no se agotan aquí las posibilidades de actuación del FGD, sino que también puede intervenir, en casos excepcionales, cuando una entidad muestre tal situación que previsiblemente haga que tenga que intervenir este. En estos casos, lo hará concediendo ayudas a fondo perdido, otorgando garantías o préstamos favorables o suscribiendo ampliaciones de capital, entre otras posibles actuaciones. También podrá facilitar ayuda en relación con la asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades de crédito mediante medidas como el compromiso de aval o garantía para la obtención de dicha asistencia financiera (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

3.2.2. Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)

La capacidad que tienen estos fondos no era, por sí sola, suficiente y ni siquiera aconsejable para dar una solución a una eventual caída de varias entidades que, si bien individualmente consideradas, su caída no tendría por qué afectar al sistema bancario español en exceso ni provocar un riesgo sistémico -pudiendo en un determinado caso individual proporcionarse una solución adecuada mediante los FGD-, su consideración de forma conjunta y en el contexto en que se produciría dicha caída (en un contexto de una de las mayores crisis de la historia) sí supondría grandes riesgos y ocasionaría graves problemas.

En este sentido se crea en 2009 el FROB, el segundo mecanismo relevante para afrontar la crisis junto con el FGD. Este organismo tiene por objeto gestionar los procesos de resolución de las entidades en su fase ejecutiva -además de otras facultades-, siendo una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el

⁸ Esta redacción se recoge en el art. 8 del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, modificado por el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre.

desarrollo de sus fines. Además, quedará sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por la ley que lo regula u otras normas con rango de ley. Las medidas de reestructuración o resolución de entidades de crédito que adopte el FROB se comunicarán, en su caso, a la Comisión Europea o a la Comisión Nacional de la Competencia, a efectos de lo establecido en la normativa en materia de ayudas de Estado y defensa de la competencia⁹.

Por otra parte, los mecanismos de financiación con que cuenta para operar son¹⁰:

- Un Fondo de Resolución Nacional, sin personalidad jurídica, administrado por el FROB y constituido como patrimonio separado, cuyos recursos financieros deberán alcanzar, al menos, el 1 por ciento del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades. Con el fin de alcanzar este nivel, el FROB recaudará, al menos anualmente, contribuciones ordinarias de las entidades, incluidas sus sucursales en la Unión Europea, existiendo la posibilidad de realizar recaudaciones extraordinarias.
- También puede, en defecto de la financiación anterior, utilizar otros medios de financiación alternativos como la emisión de valores de renta fija o solicitar créditos.
- En tercer lugar, y solamente en defecto de las financiaciones anteriores, el FROB puede solicitar -y conceder- préstamos a los mecanismos de financiación de los demás EEMM.

La financiación que el FROB proporciona para la resolución incluye, entre otros, el otorgamiento de garantías, concesión de préstamos o créditos o adquisición de activos o pasivos, entre otros.

3.2.3. Otros organismos

Avanzada la crisis y encontrándonos en un nuevo estadio en el que seguía sin superarse esta, se crearon nuevos mecanismos. En esta ocasión, se trata de mecanismos relacionados con activos inmobiliarios y creados con el cometido de permitir la concentración en una sociedad de aquellos activos considerados como problemáticos o que puedan dañar el balance de las entidades, facilitando de este modo su gestión y logrando que, desde su transmisión, se

⁹ Artículo 52 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

¹⁰ Artículo 53 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

produzca una traslación efectiva de los riesgos vinculados a estos activos. En este sentido, los mecanismos creados son:

3.2.3.1. Sociedades de Gestión de Activos

La finalidad de este tipo de sociedades es la siguiente¹¹: el objeto social exclusivo de las sociedades a las que aporten sus activos las entidades que hubiesen recibido apoyo financiero del FROB será la administración y enajenación, ya sea de forma directa o indirecta, de los activos aportados a la misma. Por lo tanto, de esta definición, también se puede extraer que la finalidad última es el saneamiento de balances de las entidades de crédito administrando y enajenando los activos inmobiliarios, evitando la necesidad de inyección de fondos de carácter público. Además, también han de hacer frente a las obligaciones y deudas contraídas y deben de tratar de minimizar las distorsiones en los mercados que se puedan derivar de su actuación¹².

Cabe añadir en este momento el papel desempeñado por el FROB. Este organismo puede, en determinados casos¹³, y con carácter de acto administrativo, obligar a una entidad objeto de resolución o a una entidad puente a transmitir a una o varias sociedades de gestión de activos determinadas categorías de activos que figuren en el balance de la entidad.

3.2.3.2. Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)

Como se ha expuesto, las sociedades de gestión de activos han sido creadas en aplicación del nuevo marco normativo creado en España para la gestión de crisis financieras. En este sentido, el FROB, de manera específica y en cumplimiento de los términos del Memorando de Entendimiento al que posteriormente se hará referencia, ha creado una de ellas denominada Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), la cual ha sido creada con carácter circunstancial o coyuntural, de manera que su actuación no se puede prolongar más de 15 años -desinvertir en ese período-. Esta tendrá por objeto exclusivo la tenencia, gestión y administración directa o indirecta, adquisición y

¹¹ Artículo 3.3 de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

¹² Artículo 3.2 del Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos.

¹³ Los casos están previstos en el art. 28.1 de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. A modo de ejemplo, si la transmisión es necesaria para garantizar el buen funcionamiento de la entidad objeto de resolución o de la entidad puente.

enajenación de los activos que le transfieran las entidades de crédito. En definitiva, se pretende con ella el saneamiento del sector financiero español ayudando a las entidades que presentaban problemas debido a una excesiva exposición al sector inmobiliario. Además, se definió que su balance no podría superar los 90.000 mill. € (García, J.L. y Myro, R. (Dir.), 2015).

La SAREB puede estar participada tanto por accionistas de carácter público (instituciones u organismos públicos) como también por accionistas privados. No obstante, en ningún caso la participación pública podrá ser igual o superior al cincuenta por ciento del capital de la sociedad (el FROB ostenta el 45,90%, estando en segundo y tercer lugar el Banco Santander y Caixabank con el 16,62% y el 12,24%, respectivamente). Por otra parte, los activos que se pueden transmitir a la SAREB son, entre otros:

- Los bienes inmuebles adjudicados o adquiridos en pago de deudas, cualquiera que sea su procedencia, siempre que figuren en los balances individuales de las entidades de crédito o en sus balances consolidados a 30 de junio de 2012 y cuyo valor neto contable sea superior a 100.000 €.
- También determinados derechos de crédito que figuren en el balance en tal fecha y cuyo valor neto contable sea superior a 250.000€. Entre otros: préstamos o créditos para la financiación de suelo para promoción inmobiliaria o para la financiación de construcciones.

Como se ha dicho, la SAREB se creó en el marco del proceso de reestructuración del sistema bancario español, de manera que, como se dirá posteriormente, fueron las entidades incluidas en los grupos 1 y 2 (grupos de clasificación de entidades que se crearon tras la solicitud de ayuda financiera) las que tuvieron que ceder activos. En concreto, quedó como se recoge en el cuadro 2. Además, cabe añadir a la información recogida en este cuadro que el valor total de los activos cedidos fue de 50.781 millones de €, de los cuales un 78% corresponde a activos financieros (39.609) y un 22% a activos inmobiliarios (11.172). En total, la SAREB recibió aproximadamente 200.000 activos inmobiliarios y financieros. Al cierre de 2015, el valor de los activos se había reducido a 42.991 millones de € quedando aproximadamente 186.000 activos (Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, 2015).

Cuadro 2. Valor de los activos transmitidos a la SAREB entre 2012 y 2013 (mill. de €)

Grupo 1				
BFA-Bankia	CX	NCG Banco	B. Val.	B. Gallego
22.317	6.708	5.097	1.962	610
Grupo 2				
BMN	Liberbank	CEISS	Caja 3	
5.820	2.918	3.137	2.212	

Fuente: Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, 2015.

3.3. Reformas y proceso de reestructuración del sistema bancario español

En este epígrafe, dividido en dos apartados, se hará un recorrido por las principales reformas llevadas a cabo desde el inicio del periodo de crisis. Ambas etapas se dividen en torno a la solicitud de ayuda financiera por parte de España a la UE, es decir, el año 2012. Conviene recordar en este momento que resulta interesante y necesario completar la lectura de este epígrafe con el anexo I que recoge los procesos de reestructuración a que se hará referencia a continuación.

3.3.1. Primera etapa

Si existe una primera etapa en la que podamos dividir las actuaciones llevadas a cabo en España, esta sería la comprendida entre noviembre de 2008 y mayo de 2012. Efectivamente, en la primera de estas fechas se crea el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) el cual constó de dos fases, inyectándose 7.836 millones de € y 5.000 millones de €, respectivamente¹⁴. Bajo este programa se realizaron, entre otras actuaciones: inyección de dinero público a los ayuntamientos para que lo invirtieran; creación de un Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF) de 30.000 millones de € -ampliados hasta 50.000 mill. €- para apoyar la oferta de crédito a la actividad productiva de empresas y a los particulares y que se liquidó en junio de 2012 con beneficio de 650 mill. €; se aumenta la protección a través del FGD -de 20.000 hasta 100.000€- (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014) y se otorgaron, en

¹⁴ Sin embargo, este plan se prolongó con el nombre de Plan de Economía Sostenible que terminó suponiendo un gasto total para el Plan E de aproximadamente 50.000 millones de €.

coordinación con otros Gobiernos europeos y hasta el 31 de diciembre de 2009, avales por parte del Estado a la emisión de deuda (pagarés, bonos y obligaciones), es decir, garantías a los valores emitidos por las entidades de crédito, siempre que dichos valores estuvieran admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales españoles (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

Posteriormente, y pese a que nuestro sistema financiero era sólido, se puso de manifiesto, debido a un encogimiento de la actividad, un exceso de capacidad. Además, los activos se deterioraron y la liquidez disminuyó. En este sentido, se aprueba el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, con la finalidad de reestructurar el sistema bancario español. Así, se propone un modelo transitorio¹⁵ que se apoyaría en los tres FGD y en el FROB, y que se caracterizaría por recurrir a soluciones privadas en primera instancia y, solamente en su defecto, atender a cada entidad de crédito de manera individual según sus necesidades. También se pretendía que la sociedad tuviera que hacer frente de manera mínima a esta situación a través de recursos públicos (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014).

En un momento posterior, aproximadamente 2010, destacan las reformas en las cajas de ahorros. Estas presentaban una situación caracterizada por tener un régimen jurídico poco adecuado -excesivamente politizado y carente de profesionalización- y por las dificultades para conseguir capital de máxima calidad, lo que llevó a unas primeras operaciones destinadas a aumentar el tamaño de estas mediante integraciones (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014). En relación con ellas se aprueba el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio que permitía desarrollar su actividad de tres modos: de forma tradicional, es decir, desarrollando la actividad de forma directa; desarrollando su actividad de forma indirecta a través de un banco¹⁶ del que controlaba al menos un 50%; o bien realizando su transformación en una fundación de carácter especial -en este caso se traspasa la actividad a un banco, excepto la obra social- (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016). Esto es lo que se conoce como bancarización de las cajas de ahorros.

No obstante lo expuesto, en el año 2010, dentro del proceso de integración de las cajas de ahorros, destaca la creación de los Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Estos eran instrumentos creados, junto con las fusiones tradicionales, para lograr una reestructuración del sector de las cajas de ahorros, por lo que, a pesar de tener formas jurídicas distintas a las fusiones, los resultados a obtener son los mismos. Los SIP consisten en un acuerdo de

¹⁵ Que iría evolucionando en función del devenir de la crisis.

¹⁶ Esta posibilidad se elimina por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, pues da un plazo de un año para que estas se conviertan en una fundación bancaria u ordinaria.

cooperación entre varias entidades (cajas de ahorros) por el que ceden a una entidad central determinadas facultades¹⁷, se crean pactos de liquidez, solvencia y puesta en común de resultados y se establece una duración mínima de 10 años. Además, cabe decir, en relación con estos, que reciben el nombre de fusiones frías porque, si bien jurídicamente mantienen su personalidad jurídica independiente, realmente económicamente ya no son independientes (Aríztegui, J., 2010). La entidad central a que se ha hecho mención será una sociedad mercantil con estatuto de entidad de crédito (normalmente un banco), cuyas acciones deben de poseer las entidades que forman parte del SIP en al menos un 50%. Por último, conviene mencionar que los SIP también se pueden crear entre varias cooperativas de crédito (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016). En el anexo I se encuentran los SIP creados a lo largo de la crisis.

Para completar esta primera etapa, resulta conveniente añadir tres nuevas regulaciones: el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero y el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo. Ante la evidencia de la falta de mejora del sistema financiero, estos se crearon con el objetivo de avanzar en la reestructuración, solvencia, solidez y credibilidad del sistema mediante el aumento de los requerimientos de capital y de provisiones, acelerando la reestructuración en marcha, mejorando el papel del FROB en la gestión de la crisis y creando, como ya se dijo anteriormente en este trabajo, las Sociedades de Gestión de Activos para que, junto con el FROB, consiguieran sanear los balances de las entidades (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014).

En esta primera etapa, las actuaciones relacionadas con la reestructuración del sistema bancario fueron distintas teniendo en cuenta que, hasta 2009, estas se apoyaron principalmente en el FGD, y posteriormente, con la llegada del FROB, este pudo intervenir también en los procesos. Las actuaciones más destacadas fueron (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016):

- La intervención de Caja de Castilla La Mancha (CCM) por el Banco de España. Una vez reestructurada, se integró en Cajastur en septiembre de 2010. La operación se realizó con intervención principalmente del FGD.
- La intervención de Cajasur en mayo de 2010 (quedando gestionada por el FROB) y posterior adjudicación a Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK).
- El Banco Financiero y de Ahorros (BFA) que dirige el SIP Bankia rechaza en mayo de 2012 realizar la recompra de títulos emitidos por Bankia por valor de 4.500 mill.

¹⁷ Tales como establecer y ejecutar la estrategia de negocio o las cuestiones relativas a los riesgos.

€ y suscritos por el FROB, produciéndose su conversión en acciones y pasando a ostentar el Estado la posición de mayor accionista de la entidad.

No obstante, además de estas intervenciones, también se produjeron integraciones (fusiones, adquisiciones y SIP) y creación de nuevos bancos. En resumen, en la primera fase se produjeron 12 integraciones, de las cuales 7 fueron fusiones o adquisiciones y 5 SIP, pasando a haber 17 entidades (en lugar de 45 que había al comienzo de la crisis), lo que significa que la mayoría de las cajas de ahorros pasaron a formar bancos. El total de ayudas del FROB en esta etapa fue de 7.551 mill. € (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016).

3.3.2. Segunda etapa

Por su parte, la segunda etapa se iniciaría en enero de 2012. En este momento, con la crisis financiera convertida en una crisis soberana¹⁸, se solicita a consultores independientes un análisis sobre una eventual necesidad de capital de las entidades españolas en caso de empeoramiento de la situación (*top-down*), lo cual terminaría dando lugar a que se solicitara ayuda financiera externa el 25 de junio de 2012, la cual fue aprobada y proporcionada por el MEDE¹⁹, así como a la firma del Memorando de Entendimiento (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014). Según este último, los objetivos eran: segregar claramente los activos deteriorados para sanear y hacer más transparentes los balances, lo cual supondría que se fuera reduciendo la exposición a los activos inmobiliarios, que se restituyera la financiación del mercado y la reducción de la dependencia de los bancos del apoyo del banco central para asegurar su liquidez.

En el marco del Memorando, se desarrolló una operativa que consistió en: identificar las necesidades de capital de manera individual en cada entidad²⁰, realizar operaciones de recapitalización, reestructuración y resolución en función de los datos obtenidos y segregar los activos deteriorados -a través de las Sociedades de Gestión de Activos- (Banco de España, 2012). Una vez obtenidos tales datos, se concluyó que 7 grupos bancarios (de un total de 14 que representaban el 90% del sistema bancario español) que representaban el 62% del total no necesitaban capital mientras que el resto lo necesitaría por un importe de 53.745 mill. €. A partir

¹⁸ Conviene recordar que la prima de riesgo española ha alcanzado niveles muy elevados debido a un aumento de la rentabilidad en la deuda pública.

¹⁹ Mecanismo Europeo de Estabilidad.

²⁰ Esto se haría analizando la calidad de los activos y realizando pruebas de resistencia (*bottom-up*).

de este momento, las entidades se clasificaron en 4 grupos (recuérdese que ya se hizo referencia a ellos en el apartado de la SAREB) (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014):

- Grupo 0, formado por las entidades que no necesitaban capital. Estaba formado por Banco Santander, BBVA, Caixabank, Banca Cívica, Kutxabank, Sabadell, CAM, Bankinter y Banco Popular.
- Grupo 1, entidades que habían sido nacionalizadas por el FROB. Incluía Bankia-BFA, Catalunya Bank, NCG Banco y Banco de Valencia.
- Grupo 2, formado por aquellas que presentaron necesidades de capital en base a las pruebas realizadas y no pudieron superar dicho déficit de forma privada. Incluía Caja 3, Banco Mare Nostrum, Banco Ceiss y Liberbank.
- Grupo 3, que quedó desierto. Pretendía incluir las entidades que pudieran recapitalizarse de forma privada.

Cabe añadir que, en este momento, España se compromete a reducir el déficit público²¹. Finalmente, la ayuda llega en dos tramos: el primero es de 39.648 mill. € y el segundo de 1.865 mill. €, en este segundo caso mediante bonos del MEDE al FROB. Las entidades se habían comprometido a reducir su tamaño en un 30% de media.

En el proceso de reestructuración destaca, como se puede observar en el Anexo I, la bancarización de las cajas de ahorros, es decir, estas se han concentrado produciendo un redimensionamiento del sector. En este sentido, en 2013 se aprueba otra ley (Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias) que pretende basarse tanto en el perfil social como territorial de las cajas de ahorros y en preservar su estabilidad. Para esto (Calvo, A. y Martín de Vidales, I., 2014):

- Las cajas de ahorros se definen como entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social. Cobra importancia la obra benéfica, aspecto que había ido perdiendo peso en años anteriores.
- Se limita su actividad tanto territorialmente (a una CCAA o a un máximo de 10 provincias limítrofes) como en la propia actuación (su actividad será principalmente captar fondos reembolsables y prestar servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y pequeñas y medianas empresas).
- Se modifica el régimen jurídico de incompatibilidades, de manera que cualquier cargo político electo o cualquier cargo ejecutivo (ya sea político, de asociación empresarial o sindicato) no podrá ser miembro de los órganos de gobierno.

²¹ El compromiso era del 6,3%, 4,5% y 2,8% en 2012, 2013 y 2014, respectivamente. En ningún caso se ha alcanzado.

- Se prevé la conversión de las cajas de ahorros en fundaciones bancarias²² u ordinarias siempre que el valor del activo total consolidado de la caja de ahorros, según el último balance auditado, supere los 10.000 mill. €; o siempre que su cuota en el mercado de depósitos de su ámbito territorial de actuación sea superior al 35 % del total de depósitos. En estos casos, las cajas de ahorros deberán traspasar todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última y procederán a su transformación.
- Cuando una fundación ordinaria adquiera los requisitos de una fundación bancaria deberá realizar su conversión en la misma. Esto se producirá cuando adquiera una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 % del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración deberán transformarse en fundaciones bancarias.
- Una vez se convierta la caja de ahorros en fundación bancaria y sea separada la actividad financiera de la social, esta se dedicará a desarrollar esta última actividad y a gestionar su participación en la entidad de crédito (la finalidad de las fundaciones bancarias es social).

El programa de ayuda financiera finaliza el 23 de enero de 2014. Sin embargo, posteriormente han ido aconteciendo reformas en la legislación nacional en el contexto de las modificaciones producidas en la UE a las que se hará referencia en la siguiente parte del trabajo. Destaca en este sentido la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, a la que ya se hizo referencia con ocasión de la explicación del FROB. La regulación más reciente aprobada tanto en el ámbito nacional como en el europeo se basa en los siguientes principios (Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E., 2016):

- Dar importancia a la prevención de futuras situaciones de crisis. En este sentido, como se explicará posteriormente de manera más detallada, cobran importancia los planes de reestructuración que están obligados a realizar tanto las entidades como las autoridades de resolución.

²² Será fundación bancaria si mantiene una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 % del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración. En caso contrario, y siempre que se cumplan los requisitos, será fundación ordinaria.

- Crear un mecanismo de resolución alternativo a la resolución tradicional -es decir, a un procedimiento concursal- aplicable cuando razones de interés público así lo aconsejen.
- Dotar a los mecanismos europeos de nueva creación de las facultades de supervisión y resolución. En este sentido, el Banco de España y el FROB, autoridades encargadas de estas tareas durante la crisis, cederán sus competencias al Mecanismo Único de Supervisión y al Mecanismo Único de Resolución, los cuales se explicarán en la siguiente parte de este trabajo.
- Establecer el mecanismo denominado como bail-in, el cual se desarrollará en la siguiente parte del trabajo. En este momento, cabe decir que este mecanismo está enfocado en que accionistas y acreedores soporten las pérdidas de una resolución en primer lugar, tratando de minimizar el uso de fondos públicos.

Las ayudas públicas proporcionadas entre 2009 y 2015 por el FROB y el SGD mediante distintos instrumentos se recogen en el cuadro 3, el cual resulta necesario combinar con el anexo I. Dichos instrumentos son: suscripción de preferentes²³, suscripción de capital (emisiones de capital), inyecciones de capital y suscripción de bonos contingentes convertibles (CoCos)²⁴. El SGD aporta un total de 7.942 mill. €, mientras que el FROB aporta un total de 53.553 mill. €, de los cuales 977 corresponden a suscripción de preferentes, 13.498 a suscripción de capital, 37.943 a suscripción de capital posterior a la solicitud de ayuda y 1.135 en suscripción de CoCos. En total, la suma asciende a 61.495 mill. €.

²³ Las participaciones preferentes son un instrumento financiero emitido por la sociedad que no otorga derechos políticos, ofrece una retribución fija y la duración suele ser perpetua.

²⁴ Los CoCos son emisiones dirigidas a inversores institucionales que se caracterizan por ser híbridas: tienen características de deuda (pagan al inversor) y capital (pueden absorber pérdidas). Son instrumentos perpetuos y se pueden llegar a convertir en acciones bajo determinadas circunstancias.

Cuadro 3. Ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español, 2009-2016 (mill. de €)

 Grupo 0	En relación con UNNIM, el FROB realiza suscripción de preferentes (julio 2010) por valor de 380 mill. € y suscripción de capital (septiembre 2011) por 568 mill. €. Sin embargo, el FGD realiza capitalización de las preferentes y asunción de la inversión accionarial, por lo que estas cantidades se recuperan por el FROB, aportando el SGD un total de 953 mill. €. En relación con Catalunya Banc, el FROB realiza suscripción de preferentes (marzo 2010) por valor de 1.250 mill. €, las cuales se convierten en capital (diciembre 2012). También suscribe acciones (septiembre 2011) por 1.718 mill. € y capital (diciembre 2012) por 9.084 mill. €. TOTAL: 13.005 mill. €
 Grupo 0	El FROB suscribe participaciones preferentes al Grupo Banca Cívica (dic. 2010) por valor de 977 mill. €. También suscribe capital del Banco de Valencia en mayo y diciembre de 2012 por valor de 998 y 4.500 mill. €, respectivamente. TOTAL: 6.475 mill. €.
 Grupo 1	En relación con BFA, el FROB suscribe preferentes (junio 2010) por valor de 4.465 mill. €, las cuales se convierten en capital en mayo 2012. Además, realiza suscripción de capital (diciembre 2012) por valor de 17.959 mill. € TOTAL: 22.424 MILL. €.
 Grupo 0	En relación con CAM, se produce una inyección de capital por el FGD previa a la venta a Banco Sabadell (diciembre 2011) por valor de 5.249 mill. €. En relación con Banco Gallego, se produce una suscripción de capital por el FROB previa a la venta a Banco Sabadell (abril 2013) por valor de 245 mill. €. TOTAL: 5.494 mill. €.
 Grupo 0	En relación con Caja España de Inversiones y Banco CEISS, el FROB suscribe preferentes (marzo 2010) por 525 mill. €, las cuales se convierten en capital en mayo de 2013. Además, realiza suscripción de CoCos (abril 2013) por valor de 604 mill. €. TOTAL: 1.129 mill. €.
 Grupo 0	En relación con Caja 3, el FROB suscribe CoCos (diciembre 2012) por valor de 407 mill. €. TOTAL: 407 mill. €.

 Grupo 2	En relación con Caja Castilla La Mancha, el FGD suscribe preferentes y proporciona otros apoyos (abril 2009) por valor de 1.740 mill. €. Además, el FROB suscribe CoCos (diciembre 2012) por valor de 124 mill. €. TOTAL: 1.864 mill. €.
 Grupo 1	En relación con Banco Mare Nostrum, el FROB suscribe preferentes (julio 2010) por valor de 915 mill. €, las cuales se convierten en capital en febrero 2013. Además, suscribe capital (diciembre 2012) por valor de 730 mill. €. TOTAL: 1.645 mill. €.
NCG Banco Grupo 1	El FROB suscribe preferentes (junio 2010) por valor de 1.162 mill. €, las cuales se convierten en capital en diciembre 2012. Además, se suscriben acciones (septiembre 2011) por valor de 2.465 mill. € y capital (diciembre 2012) por valor de 5.425 mill. €. TOTAL: 9.052 mill. €.

Fuente: Banco de España, 2016. Elaboración propia.

4. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. LA UNIÓN BANCARIA COMO COMPLEMENTO DE LA UEM

Tal y como se comenzó diciendo en este trabajo, la Unión Europea comenzó siendo un proyecto de cooperación económica (el Tratado acerca del carbón y el acero en la simbólica actual región francesa de Alsacia). No obstante, este proyecto ha seguido avanzando y adquiriendo también tintes políticos (integración política y económica) pero sin olvidar nunca el aspecto económico como faro del proyecto. Actualmente, este se encuentra en fase mucho más avanzada, de manera que se puede afirmar sin temor a equivocarse que ya no se trata de una mera cooperación económica entre diferentes estados independientes, sino de un proyecto con un alto grado de integración económica de los estados miembros (EEMM) –y también política-. La integración económica que se está desarrollando con el proyecto europeo se compone de varias fases o etapas, muchas de las cuales ya se encuentran superadas como la zona de libre comercio que supone la supresión de los aranceles entre los EEMM; la unión aduanera consistente en aplicar una política conjunta de aranceles en los bordes exteriores de los EEMM además de una política comercial conjunta; o el establecimiento del mercado único con las cuatro libertades de movimiento: de bienes, de capital, de trabajo y de servicios. La siguiente etapa que continúa con el proyecto es la Unión Económica y Monetaria (UEM) consistente en la existencia y operatividad de dicho mercado único, pero con una moneda y una

política monetaria comunes, finalizándose con una integración económica completa mediante el añadido de algunos elementos más al estadio anterior²⁵.

La integración económica, además de permitir a los EEMM poder participar en un mercado único de mayor tamaño que los propios nacionales y hacerlo de forma más coordinada y eficiente -respecto de una mera cooperación económica-, supone formar una única economía europea como bloque que sea mucho más robusta y sólida. Esto, en definitiva, terminará repercutiendo en toda la población europea porque se conseguirá una mayor estabilidad económica que supondrá crecimiento y empleo para todos los EEMM. Por su parte, la UEM²⁶ supone:

- Coordinar las políticas económicas de los EEMM.
- Coordinación al mismo tiempo de las políticas fiscales (principalmente imponiendo límites máximos a la deuda y déficit públicos de los EEMM).
- Una política monetaria única e independiente realizada por el BCE.
- Una moneda única y la zona del euro.

No obstante, hay que tener en cuenta que 28 países forman parte de la unión económica -próximamente 27-, sin embargo, solamente una parte de estos han alcanzado la unión monetaria, estando por tanto en una fase más avanzada de integración y formando la zona del euro.

Como se ha dicho previamente, en la UE existe libertad de movimiento de capitales, de modo que actualmente las entidades bancarias tienen libertad de realización de operaciones; existe integración en lo que a mercados financieros se refiere; al mismo tiempo que existe un único operador o controlador de la política monetaria única europea como es el Banco Central Europeo, además de la existencia de una moneda única y compartida (zona euro). Todos estos elementos, si bien entendidos suponen claros beneficios para todos los EEMM, al mismo necesitan complementarse con otros elementos que actúen de barrera protectora de estos y, en definitiva, de la economía y la sociedad europeas.

En este orden de cosas, conviene poner en valor la necesidad de la Unión Bancaria Europea (UBE) para evitar los puntos débiles que se han puesto de manifiesto con la crisis como ha podido ser, por ejemplo, la falta de una coordinación plena en lo que a supervisión bancaria se refiere. Carece de sentido la aplicación de políticas económicas y monetarias comunes sin la existencia de un organismo supervisor también único, como también carece de

²⁵ Armonización de la política fiscal y algunas otras políticas económicas.

²⁶ La decisión de formar una Unión Económica y Monetaria fue tomada por el Consejo Europeo en la ciudad neerlandesa de Maastricht en diciembre de 1991, recogándose posteriormente en el Tratado de la Unión Europea.

sentido la aplicación de reglas o normativas diferentes (a nivel estatal) a las entidades bancarias que operan en la Unión Europea.

Uno de los motivos por los que se llevan a cabo las actuaciones de avance en la integración europea es el crecimiento y el desarrollo equilibrado y sostenible de todos los países que forman parte del euro. En la UEM, en la que se lleva a cabo una política monetaria uniforme, es necesario un sistema financiero único y ello porque, en caso contrario, determinadas decisiones que se producen y que forman parte de la política monetaria no se transmitirían del mismo modo y en la misma medida a todos los EEMM como ha ocurrido, por ejemplo, con los tipos de interés de los depósitos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la moneda única, más allá de lo estrictamente material, es decir, el hecho de que ya existe el euro como única moneda materialmente, solamente lo será tal si los depósitos bancarios en los que se recoge la mayor parte de la moneda europea están libres de suspicacias en lo que a confianza en ellos se refiere, es decir, que la confianza en cualquier depósito de cualquier entidad bancaria de cualquier EEMM ha de ser la misma, y solo en tal momento la moneda será única. En ese momento, la convergencia de intereses será real y solamente se verá afectado por cuestiones idiosincráticas internas. Por lo tanto, este es un motivo más que permite justificar la necesidad de tener unos organismos de supervisión bancaria, de resolución bancaria y de garantía de depósitos únicos que proporcionen tal grado de confianza.

Otro elemento importante en lo que al sistema financiero se refiere es la cuestión del riesgo: *“el sistema financiero debe poder diversificar el riesgo entre distintos países, de modo que pueda moderar el impacto de las perturbaciones que afecten a un país concreto y reducir la cantidad de riesgo que haya que compartir mediante mecanismos presupuestarios”* (Juncker, J.C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. y Schulz, M., 2015, p. 13).

Pese a la necesidad de crear unos mecanismos de resolución, supervisión y garantía de depósitos comunes, es necesaria también la creación de mecanismos que eviten cualquier tipo de resquicio por el que se pueda colar la duda y para esto se ha recomendado desde la Comisión Europea la creación de mecanismos de financiación puente o de apoyo para evitar que estos mecanismos -como el Fondo Único de Resolución- resulten insuficientes para el desempeño del fin al que están destinados, siendo esto es lo que se conoce como red de seguridad.

En definitiva, existen una serie de motivos que nos han de hacer apostar por una fuerte integración económica europea, entre ellos (Rodríguez, J., 2015):

- La ruptura del círculo vicioso entre las entidades financieras y la deuda soberana: *“las dificultades de la economía y los impactos de la crisis ponen a los bancos en*

situaciones límites que no son capaces de superar por sí mismos, lo que motiva que los gobiernos de sus respectivos países, para preservar los depósitos de los ciudadanos y evitar el contagio, se ven en la necesidad de salir en ayuda de esas entidades, lo que debilita la posición de las finanzas públicas y aumenta el coste de su financiación; este aumento del coste de deuda lo experimentan también los bancos, que ven por ello, y por las tenencias de deuda soberana, debilitados sus balances, lo que les lleva a restringir su actividad de crédito, con afectación a la economía del país, que ve empeorada su situación. Así comienza de nuevo el círculo” (Rodríguez, J., 2015, p. 65).

- Uno de los motivos de la extensión o expansión incontrolable de esta crisis económica ha sido el traslado transfronterizo inmediato de la desconfianza en las entidades financieras a raíz de la caída de alguna de ellas. Por otro lado, también se ha hecho referencia al círculo vicioso existente entre entidades de crédito y países soberanos. Combinando ambos aspectos: si la desconfianza en una entidad hace que los depósitos se trasladen a otras entidades, pero existen suspicacias acerca de la capacidad del estado soberano, ese traslado se puede producir no ya a otra entidad del mismo país, sino a otro estado –pudiendo ser perfectamente un estado no miembro-, lo cual agravaría aún más la situación de la entidad bancaria, a lo que seguiría un empeoramiento de la situación económica del país y una desestabilización de la zona euro.
- La confianza no solo en el sector financiero, sino también en la Unión Europea se encuentra debilitada. Se ha expuesto que la crisis pasa de las entidades bancarias a la deuda soberana en un círculo vicioso, y esto se debe a que la falta de confianza en unas termina repercutiendo en el otro y viceversa. Es por esto que la generación de confianza es fundamental y en este sentido una actuación única, conjunta y solvente de un mecanismo europeo en los casos de crisis que impida que la crisis del sector financiero pase a la deuda soberana en cualquier EEMM permitiría mejorar la imagen de la Unión Europea como grupo fuerte y solvente que se encuentra detrás de la solución al problema de cualquier entidad bancaria europea, del mismo modo que también se recuperaría la confianza en el sector financiero por su participación de la confianza creada por la actuación de la Unión Europea.
- Conseguir el saneamiento completo del sistema financiero para que pueda seguir desempeñando su actividad con normalidad introduciendo el crédito en la economía

real, lo que permitirá el reavivamiento de esta y su consecuente efecto en las familias y las pymes. Además, esto también contribuirá a mejorar la confianza en este.

- El mercado interior común al que también se hizo referencia ha sufrido una fragmentación en diferentes sectores y en diferentes actividades tales como los mercados de financiación bancaria que han sido cuasi renacionalizados provocando la casi desaparición de los mercados mayoristas; existen diferencias en cuanto al acceso al crédito y las condiciones en que se proporciona a las diferentes entidades y organismos europeos, contribuyendo a la fragmentación; también se ha producido el descenso en los movimientos transfronterizos de capital. Además, los supervisores nacionales –que ya de por sí suponen fragmentación aplicándose diferentes medidas en cada EEMM- han aplicado medidas de supervisión excesivamente prudenciales que han contribuido a esto.

Todos estos retos justifican la necesidad de dar un paso adelante en la integración económica por parte de los estados que forman la UEM, de manera que es necesario actuar sin más desviaciones que las estrictamente necesarias y las eventuales futuras.

5. LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA (UBE)

Como rasgos generales de la UBE, conviene mencionar algunas notas características:

- La primera es que la UBE, a pesar de que está basada en unas normas aplicables en toda la UE, solamente estará formada por los países integrantes de la zona euro (los actuales y los que se integren en el futuro), así como otros EEMM de la UE que deseen participar (para ello pueden adherirse estableciendo un acuerdo de cooperación reforzada).
- En segundo lugar, los principales objetivos de la UBE son: supervisar la solidez y resistencia de los bancos, reducir al máximo la utilización de recursos públicos en los casos de bancos en quiebra, reducir la fragmentación del mercado y potenciar la estabilidad financiera.
- La composición fundamental de la UBE es:
 - Un código normativo único,
 - Un Mecanismo Único de Supervisión, y
 - Un Mecanismo Único de Resolución.

La UBE se puede abordar desde diferentes perspectivas, ya sea desde el punto de vista regulatorio, institucional, como sistema enfocado en lograr un mejor funcionamiento del sector

financiero comunitario o como solución a los problemas manifestados por la crisis económica, entre otras posibles. En las páginas siguientes se tratarán estas diferentes perspectivas intentando proporcionar una visión de conjunto de la UBE que, ante todo, es un paso importante que complementa la UEM y dota de credibilidad al proyecto europeo, tanto es así que ha sido calificado como el segundo paso más importante tras la adopción del euro.

Desde que se pusieron en marcha las diferentes medidas que han ido conformando la Unión Económica y Monetaria como la creación de un mercado único de servicios financieros que supusiera la integración de los previamente existentes a escala nacional, la entrada en vigor de la moneda europea o la armonización regulatoria de diversos aspectos que afectan a los sistemas bancarios nacionales mediante la introducción de los sucesivos acuerdos de Basilea²⁷ en el acervo comunitario, ha existido consenso acerca de la falta de un armazón que diera credibilidad al sistema y que permitiera gestionar las crisis financieras y económicas, puesto que era evidente la inconsistencia del disfrute de una integración de mercados financieros que permitieran libertad de operaciones transfronterizas así como de una estabilidad financiera sin la existencia de un supervisor único encargado de velar por la integridad de estos y de las entidades financieras y, por otro lado, de un mecanismo de resolución plenamente europeo que asumiera la responsabilidad de resolución, todo ello acompañado del correspondiente Fondo de Resolución, de un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo²⁸, así como de una red de seguridad. Sin embargo, pese a que todo esto parecía una evidencia incontestable, países como Alemania se han negado a la transferencia de poder en un sector considerado fundamental para las economías –no olvidemos que la parálisis de la economía financiera ha paralizado la economía real e incluso ha provocado serias dificultades en los presupuestos de diferentes estados-, a lo que han coadyuvado otros dos elementos: la falta de dificultades económicas en el continente europeo a lo largo de décadas, lo que hacía pensar que el sistema existente era suficiente para lograr el crecimiento estable y sostenido que persigue la Unión Europea, así como las reticencias políticas.

Prueba de la conciencia de la debilidad del sistema fue el otorgamiento de algunos poderes de supervisión al BCE, pero de manera descafeinada. En este sentido, ha quedado de manifiesto con la crisis que cualquier facultad de supervisión que haya ejercido el Banco Central Europeo ha resultado insuficiente. Yendo más lejos en este sentido, se hará un pequeño

²⁷ En 1988 se creó el primero, siendo el segundo en 2004 y el que se encuentra actualmente en vigor es Basilea III, del año 2010.

²⁸ Este aspecto es uno de los que quedan pendientes para lograr una plena Unión Bancaria. La dificultad de su adopción se debe a la falta de consenso político.

recorrido acerca de las regulaciones que han ido atribuyendo al BCE algún tipo de potestad supervisora:

- El art. 105.5 del anterior Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea²⁹ -y también en el TFUE actual se encuentra redactado en los mismos términos- otorgaba al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) el siguiente papel: “*El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero*”. En consecuencia, es claro que el papel del BCE en este sentido era totalmente residual.
- El art. 3.3 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales hace referencia al punto anterior.
- Tal y como se recoge en los arts. 2 y 4 de la Decisión 98/415/EC, del Consejo, el papel del BCE se reduce a emitir un dictamen cuando las autoridades nacionales competentes a las que se refieren los dos artículos anteriores le hagan la correspondiente consulta obligatoria. En cualquier caso, el papel del BCE en lo que a autoridad se refiere en el ámbito de la supervisión, tal y como se ha dicho anteriormente, era meramente residual.
- Posteriormente, el art. 105.5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea pasó a ser el art. 127.5 del TFUE tras el Tratado de Lisboa, manteniendo la misma redacción. Nada cambiaba, excepto por la introducción de la siguiente fórmula en el apartado sexto de dicho art. 127 TFUE: “*El Consejo, [...]podrá encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras [...]*”. No obstante, esta fue una fórmula que no se utilizó.

Por otro lado, en el 2009 podemos encontrar el conocido como informe Larosière³⁰. Este fue un informe destinado al análisis de las causas provocadoras de la crisis financiera y dio lugar a la creación de diferentes organismos a nivel europeo en lo que a supervisión y, fundamentalmente, a coordinación se refiere, aunque tampoco se logró la supervisión única³¹.

Además, algunas otras actuaciones se trataron de llevar a cabo en los primeros años del siglo XXI como el Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF) que recogía una serie de

²⁹ Hoy en día ha pasado a ser el art. 127.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

³⁰ El informe Larosière fue encargado por la Comisión Europea y publicado el 25 de febrero de 2009.

³¹ Algunos de estos organismos fueron el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (ESRB) o el Sistema Europeo de Supervisores Financieros.

propuestas legislativas a aplicar hasta el 2005 en la industria financiera, así como el informe Lamfalussy destinado a modificar el procedimiento legislativo europeo para impulsar la integración financiera (Vegara, D., 2014).

Un dato que resulta revelador sobre la singularidad de la situación es que, con la entrada en vigor del Euro, la Unión Europea pasó a ser el primer lugar donde una moneda no estaba vinculada a un Estado, además de que también fue el primer lugar donde la política monetaria y el control (supervisión y resolución) de entidades financieras también se encontraban dispersas, lo cual, en buena lógica, no resultaba muy alentador. En consecuencia, en el período previo a la crisis nos encontramos con un marco institucional en la UEM³² en lo referente al ámbito bancario que se componía fundamentalmente por supervisores nacionales (el BCE podía asumir algunas funciones de supervisión que, en el ámbito práctico, fueron inexistentes), operando las entidades de crédito con el conocido como “pasaporte comunitario” (Vegara, D., 2014), es decir, podían operar a lo largo de toda la geografía del euro utilizando la licencia que ya tenían en su país de origen, siempre bajo la supervisión y las reglas de su país. Por otro lado, el único mecanismo que se podría asimilar a lo existente en la actualidad era una cooperación entre supervisores, de carácter somero y superficial y, en muchas ocasiones, inexistente.

En España, las instituciones encargadas de la supervisión y resolución de entidades eran el Banco de España, la CNMV (en lo relativo a la competencia), el FGD y el FROB.

5.1. Ámbito regulatorio de la UBE

Desde el punto de vista regulatorio, son varios los elementos a analizar, siendo el primero de ellos el código normativo único y, en segundo lugar, una serie de normativas europeas sobre las que también se hará un repaso. Todos estos elementos constituyen el marco normativo o la perspectiva regulatoria de la UBE. No obstante, como base fundamental, conviene recordar que la UBE tiene su fundamento jurídico en los artículos 114 y 127.6 TFUE, los cuales, en definitiva, habilitan para la realización de este y, especialmente, el art. 127.6 que permite encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras.

³² El marco institucional de la UEM es más amplio y complejo, encargándose de la política monetaria y del tipo de cambio desde el nivel europeo (BCE) y de la política presupuestaria desde el nivel nacional, aunque en este caso nos referimos al ámbito estrictamente bancario.

5.1.1. Código normativo único

El código normativo único es la base fundamental de la UBE puesto que supone la regulación que será de aplicación al sector financiero de toda la UE en general, siendo por esto que todas las entidades financieras de la UE (aproximadamente 8300 bancos) han de cumplirlo. Se encarga de establecer los requisitos de capital de los bancos mediante la incorporación de Basilea III, de mejorar la protección de los depositantes y, como aspecto fundamental, de regular la gestión en situaciones de crisis de bancos. El código normativo único tiene principalmente tres objetivos (Consejo Europeo, 2017):

- Tratar de armonizar las legislaciones de los EEMM.
- Una vez conseguido lo anterior permitiría un nivel de protección homogéneo para los consumidores de todos los EEMM de la UE
- El tercer objetivo es tratar de conseguir unas condiciones de competencia homogéneas en todos los EEMM de la UE.

En lo que se refiere a su estructura, es decir, a los actos jurídicos que lo componen, estos son tres (Consejo Europeo, 2017):

- Directiva sobre requisitos de capital IV y el reglamento sobre requisitos de capital.
- Directiva modificada relativa a los sistemas de garantía de depósitos.
- Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias.

5.1.1.1. Reglamento sobre requisitos de capital y Directiva sobre requisitos de capital IV

Ambos actos jurídicos fueron aprobados por el Parlamento europeo en abril de 2013 entrando en vigor el 1 de enero de 2014. En estos actos jurídicos se establecen los requisitos de capital acordes con Basilea III, es decir, se introduce en el Derecho europeo, por medio de ellos, los requisitos establecidos a nivel internacional y referidos la cantidad de capital y calidad que este ha de tener para que la entidad financiera sea considerada segura y solvente, de manera que sea capaz de absorber pérdidas, en lógica coherencia con el objetivo de disminución de los costes para el sector público.

En este ámbito existen dos actos jurídicos: el Reglamento y la Directiva. Sus objetivos son: mejorar la resistencia de las entidades bancarias ante posibles y futuras crisis, mejorar la gestión de riesgos que estas realizan y, en definitiva, garantizar que los bancos desempeñan su función social fundamental en cualquier momento, es decir, proporcionar crédito a las familias y pymes.

En referencia al reglamento, en primer lugar, conviene decir que se adoptó esta forma porque este es directamente aplicable a los EEMM, de manera que se supera la problemática existente de trasposición de directivas por los EEMM que resultaba ineficaz y provocaba diferencias regulatorias.

En caso de crisis bancaria, el banco ha de ser capaz de absorber pérdidas mediante sus propios recursos y para esto se establecen los requisitos de capital. El principio por el que se rige este ámbito de la normativa es que el riesgo de los activos del banco concreto será el que marque el capital que ha de tener. Esto es lo que se conoce como requisito de fondos propios y se expresa como porcentaje de los activos ponderados por el riesgo, es decir, a los activos más seguros se les atribuye una ponderación de riesgo menor y a los menos seguros una ponderación mayor, de manera que si el banco tiene activos más seguros tendrá menos requisito de capital y al revés. Por otro lado, el capital que se reserva se clasifica atendiendo a su calidad y riesgo, siendo:

- Capital de nivel 1: destinado a asegurar que la entidad continúe con sus actividades. Dentro de este nivel, el capital de nivel 1 ordinario³³ (CET1, por sus siglas en inglés, *Common Equity Tier 1*) será el de mayor calidad y en segundo lugar encontramos el AT1 (*Additional Tier 1*). Ambos forman el Capital Tier 1.
- Capital de nivel 2: destinado a absorber pérdidas y a garantizar que los depositantes y acreedores preferentes recuperen su dinero en caso de crisis bancaria. Este capital forma el Capital Tier 2.

Por su parte, en cuanto a los requisitos en términos absolutos y relativos, el total del capital (Capital Tier 1 y 2) que posea el banco ha de ser, como mínimo, del 8% del total de activos ponderados por el riesgo mientras que, de ese porcentaje, el 4,5% debe de estar formado por capital de nivel 1 ordinario (CET1) –o de mayor calidad- y un 1,5% ha de estar compuesto por AT1 (6% en total de Capital Tier 1).

En lo referente a los requisitos de liquidez, las entidades financieras deben mantener suficientes activos líquidos para cubrir las salidas netas de liquidez durante un periodo de treinta días en una situación de tensión grave. El coeficiente de cobertura de liquidez –activos de alta calidad libres de carga que permiten hacer frente a salidas netas de efectivo durante un periodo de tensión de treinta días– se aplicará gradualmente, comenzando en un 60 % en 2015 y alcanzando el 100 % en 2018. Además, el mínimo de activos líquidos que los bancos han de tener ha de ser igual al 25% de las salidas.

³³ El CET1 estaría compuesto por las acciones y los fondos de resultados que tenga la empresa mientras que el AT1 comprende, además, participaciones preferentes e instrumentos híbridos, entre otros.

La regulación que establece el reglamento en relación con el apalancamiento (esta medida relaciona el capital base de un banco con sus activos, de manera que cuando estos son superiores al capital base se dice que están apalancados) está enfocada a reducirlo.

Por su parte, la directiva sí es de trasposición a las legislaciones nacionales, de manera que es susceptible de haber menor armonización en este sentido una vez traspuestas en todos los EEMM de la UE. De los temas que se ocupa son:

En primer lugar, de los colchones de capital: se ha dicho previamente que el banco ha de tener un 4,5% de capital de nivel 1 ordinario (CET1) sobre los activos ponderados por el riesgo. Pues bien, este habría que añadir un colchón del 2,5% en las mismas condiciones –es lo que se conoce como colchón de conservación del capital-, entre los años 2016 y 2019, de manera que en ese periodo de tiempo el capital de nivel 1 ordinario llegaría a ser del 7% en lugar del 4,5%. Además, si no se cumple este requisito del colchón, el banco deberá tomar medidas como la limitación de dividendos.

En segundo lugar, también se recoge el colchón de capital anticíclico, siendo este de nuevo un colchón en las mismas condiciones que el anterior, con la única diferencia de que puede ir desde el 0% hasta el 2,5% según la situación de cada país. Este colchón no está tan destinado a absorber pérdidas como a permitir que la entidad bancaria pueda seguir desempeñando su actividad de proporción de crédito a la economía real en épocas de crisis y compensar las épocas de expansión del crédito -es decir, suavizar el ciclo crediticio- (Banco de España, 2017). Se deberá de crear en épocas en las que el nivel de crédito sea bueno³⁴.

En tercer lugar, se encuentran los colchones relacionados con el riesgo sistémico³⁵. En efecto, en este grupo podemos encontrar dos diferenciando a la entidad:

- Los diferentes estados, tras analizar sus sectores y entidades, pueden imponer de manera localizada unos colchones adicionales contra riesgos sistémicos que se compondrán, de nuevo, de capital ordinario de nivel 1 y que irán desde el 1% al 5%. La justificación de este colchón es la importancia que para la estabilidad financiera y la economía real de un país pueden tener los riesgos o las expectativas de estos en una entidad de riesgo sistémico.
- Con la misma justificación que el anterior, incluso más potenciada aún, se encuentran los colchones para las entidades de importancia sistémica mundial (G-

³⁴ En el caso de España, el Banco de España fijó el colchón de capital anticíclico para 2017 en el 0% al no encontrar indicadores que permitieran tomar otra decisión.

³⁵ Este tipo de colchones, al ser de aplicación exclusivamente a las entidades de mayor tamaño, compensa en el ámbito de la competencia en la medida en que estas acceden al crédito a un mayor coste evitándose que obtengan crédito a menor coste aprovechándose de su mayor tamaño y distorsionando la competencia.

SII, *Global Systemically Important Institutions*). En este caso, el porcentaje de capital ordinario de nivel 1 oscilará entre el 1 y el 3,5% en función de la importancia sistémica mundial que cada entidad tenga (esto lo determina en el caso de España el BDE anualmente)³⁶. Este colchón es de obligado cumplimiento.

- Por último, también existe otro colchón para otros tipos de entidades de importancia sistémica (OEIS). Estas entidades serán algunas relevantes a nivel nacional y a nivel de la UE y el máximo será del 2% también de CET1³⁷.

También recoge otras cuestiones como los incentivos a los banqueros: estos se encuentran limitados al mismo nivel que el salario fijo (no pueden superarlo), salvo que así lo aprueben los accionistas, pudiendo llegar a ser del doble. La finalidad es que los banqueros no asuman excesivos riesgos para la entidad. También hace referencia a otras cuestiones sobre gobierno corporativo: transparencia en cuanto a número de empleados, impuestos, subvenciones, entre otros.

5.1.1.2. Directiva modificada sobre los Sistemas de Garantía de Depósitos (SGD)

Esta directiva entró en vigor en junio de 2014 y ya se encuentra traspuesta en todos los EEMM con los siguientes objetivos: asegurar que la protección de todos los depositantes de la UE es armonizada, tratar de prevenir que los depositantes se lleven el dinero de los bancos en caso de dificultades y, en definitiva, contribuir a la estabilidad financiera en la UE.

Los sistemas de garantía de depósitos son sistemas que actualmente se encuentran a nivel nacional y cuya finalidad es proteger a los depositantes devolviéndoles sus depósitos en caso de insolvencia de la entidad bancaria. No obstante, ya fue objeto de exposición el caso español en el primer bloque de este trabajo por lo que solamente se añadirán algunas cuestiones de interés:

- Será cada tres años cuando estos sean sometidos a pruebas de resistencia. Además, su operatividad debe de estar presidida por principios de buena gestión que sean transparentes y robustos.

³⁶ Para el año 2016, el Banco de España, conforme al art. 66 del Real Decreto 84/2015, identificó al Santander y al BBVA como EISM. Algunos criterios para su determinación son el tamaño del grupo o su actividad transfronteriza.

³⁷ Las entidades OEIS identificadas por el BDE para 2016 han sido Santander, BBVA, Caixabank, Bankia, Banco Popular y Sabadell. Las que se encuentran en ambos grupos son Santander y BBVA teniendo ambas por imperativo legal un colchón combinado del 0,25% en ambos casos.

- Los depósitos que se garantizan son tanto de personas físicas como jurídicas hasta un máximo de 100.000 €, aunque también se garantizan otros como los depósitos de autoridades públicas cuyo presupuesto no supere los 500.000 €.
- El plazo de pago, desde mediados de 2015, será de 20 días laborables y la perspectiva es que se vaya reduciendo a 7 días laborables en 2024.
- La financiación de los SGD se hará por los respectivos sectores bancarios y la aportación de cada entidad bancaria se determinará en función de su asunción de riesgos. El porcentaje de depósitos que han de cubrir en cada EEMM estos fondos es del 0,8% para 2025 mediante aportaciones ex ante de las entidades.
- Los fondos se encontrarán en forma de activos con poco riesgo que permitan su rápida conversión. Además, los SGD pueden prestarse fondos entre ellos bajo unas condiciones.
- La información para los depositantes será mayor y mejor.

5.1.1.3. Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias

Esta directiva, aprobada por el Parlamento europeo en abril de 2014, entró en vigor el 1 de enero de 2015 y constituye uno de los pilares fundamentales de la unión bancaria. Sus objetivos son potenciar la estabilidad financiera, restituir la confianza perdida en los sistemas bancarios, desempeñar una función protectora, tanto de los depositantes como para evitar que se acuda a fondos públicos para la gestión de entidades en crisis. También pretende coadyuvar al buen funcionamiento del mercado interno de servicios financieros.

Esta directiva se ha planteado desde una perspectiva nacional, es decir, dando relevancia a las autoridades nacionales, aunque, no obstante, con la entrada del MUR todo cambia. Son tres los momentos temporales que se distinguen a lo largo de las crisis bancarias: en primer lugar, la directiva ofrece una serie de normas que tratan de regular la prevención de crisis bancarias encontrándonos, por tanto, en la fase más anticipada y en la que el foco se pone en la prevención y en la preparación. En este momento, los bancos tienen el deber de realizar y actualizar planes de reestructuración³⁸ anualmente en los que se recojan las actuaciones que la entidad llevaría a cabo en caso de dificultades pero que siga siendo viable. Al mismo tiempo, las autoridades de resolución de cada EEMM (con la entrada del MUR esto lo hará este organismo europeo, salvo en determinados casos) han de desarrollar planes de resolución para

³⁸ En el caso de España, el plan de reestructuración de la entidad ha de ser propuesto al supervisor que será el BDE o BCE y CNMV.

cada banco incluyendo también las medidas a adoptar en caso de dificultades, es decir, cuando la entidad sea inviable y haya de ser resuelta para proteger el interés público.

Dentro de este mismo momento temporal también se prevé la creación de un Fondo de Resolución *ex ante*, el cual se financiará con aportaciones del sector bancario, estará destinado a utilizarse en caso de resolución de la entidad y será administrado por el FROB (hasta su mutualización en el FUR). La cantidad a aportar anualmente por cada entidad bancaria estará en función de su pasivo (en función del porcentaje que represente su pasivo, sin recursos propios y depósitos garantizados, sobre el total del pasivo agregado de las entidades que operan en el país) y el perfil riesgo de la misma. Por otro lado, el objetivo a alcanzar es que cada uno de esos fondos cubra el 1% de los depósitos de todas las entidades que operen en su país. La actuación principal de estos fondos será, en caso de resolución, proporcionar apoyo de manera temporal a la entidad bancaria en forma de préstamos, garantías y otros métodos. No obstante, si las pérdidas que los accionistas y acreedores asumen en el proceso de aplicación de la técnica conocida como *bail-in* –o recapitalización interna- son superiores a las que hubieran sufrido en caso de seguirse un procedimiento de insolvencia tradicional, se les podrá compensar a través de este fondo. Por último y, excepcionalmente, también se podrá utilizar para absorber pérdidas o recapitalizar un banco. Es importante destacar que, desde el 1 de enero de 2016, estos fondos se han ido integrando y lo seguirán haciendo en el FUR durante 8 años asumiendo esta la realización de tales tareas.

La siguiente fase es la de intervención temprana, la cual se dará cuando la entidad no pueda cumplir con la normativa de solvencia, pero aún se encuentre en situación de poder hacerlo. La directiva dota a las autoridades nacionales³⁹ de competencias para que puedan actuar en relación con la entidad bancaria deteriorada antes de que la situación sea irreversible. Lo que pueden hacer en esta fase es exigir que el banco realice reformas con carácter urgente o que reestructure su deuda con los acreedores y, como medida más extrema, eliminar a los consejeros y directores de la entidad nombrando otros. El objetivo en esta fase es que la entidad pueda recuperarse antes de que sea imposible y pueda continuar con su actividad.

La tercera y última fase es la propia de resolución, es decir, es aquella en la que la entidad bancaria atraviesa unas dificultades tales que le impiden recuperarse por sí misma⁴⁰.

³⁹ En España, en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, se contemplan, además, las posibilidades de imponer cambios en la estrategia comercial o en la forma jurídica de la entidad.

⁴⁰ Será el supervisor competente, tras consultar al MUR, el que evaluará si una entidad se encuentra en tal situación. Será el MUR quien abra el proceso de resolución y generalmente sustituirá al órgano de administración por otros administradores.

Las competencias que tienen las autoridades nacionales (que serán asumidas por el MUR en la mayoría de los casos) en este sentido son: pueden vender una parte de esta, crear la conocida como empresa puente, es decir, una entidad que manejará algunos de los activos sanos del banco deteriorado para seguir desempeñando las funciones esenciales que le corresponderían, dividir los activos en buenos y malos para transferir los malos a una entidad ad hoc, entre otras. En este momento, es de aplicación la recapitalización interna o *bail-in*, mecanismo que permite imponer pérdidas a accionistas y a todos los acreedores y se encuentra enfocado en que estos últimos sufran las pérdidas y no el erario público. El ciclo de absorción de pérdidas que se seguiría sería:

- En primer lugar, serán los accionistas y acreedores (*bail-in*) lo que asumirían las pérdidas con un máximo del 8% del total del pasivo.
- En segundo lugar, en el caso de que resultara insuficiente, el Fondo de Resolución creado podría realizar asunción de pérdidas con un máximo del 5% del pasivo total. En determinadas situaciones y tras haber llegado a este punto, el Fondo de Resolución puede obtener financiación alternativa.
- En tercer lugar, de nuevo en caso de insuficiencia, se volverá de nuevo a la recapitalización interna teniendo que asumir pérdidas el resto de acreedores y, como último recurso, se acudiría a los depósitos (dentro de estos tendrían preferencia los depósitos de personas y pymes superiores a 100.000€) estando totalmente a salvo los protegidos por el FGD (depósitos de menos de 100.000€)⁴¹.

Las autoridades de resolución existentes en España se organizan en dos grupos: por un lado, las autoridades de resolución preventivas que son el Banco de España (BDE) (para entidades de crédito) y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) (para empresas de servicios de inversión), las cuales se encargarán de la fase preventiva, es decir, de la aprobación de los planes de resolución. Por otro lado, el FROB es la autoridad de resolución ejecutiva, es decir, la que se encarga de ejecutar la fase de resolución propiamente dicha. No obstante, hay que decir que con la entrada en vigor del MUR, este concentrará tanto las actividades de resolución preventivas como las ejecutivas para las principales entidades españolas (que suponen el 90% del sector bancario), es decir, aquellas consideradas como entidades significativas a efectos del MUS, siendo de aplicación lo anterior para el 10% restante.

⁴¹ También estarían excluidos totalmente del proceso los bonos y obligaciones garantizados.

5.2. Ámbito institucional de la UBE

El ámbito institucional de la UBE es otro elemento más del proceso de integración plena del sector bancario, un elemento de carácter operativo ya que, mediante estos organismos, las previsiones de las regulaciones expuestas se materializarán. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la parte institucional de la UBE era una de las mayores carencias existentes puesto que su falta significaba la rendija por la que se colaban las ineficiencias, descoordinaciones y, en definitiva, los problemas para la UE. Por tanto, unos mecanismos únicos europeos –como se decía con ocasión del trilema financiero–, son la pieza que viene a completar la integración bancaria europea, mediante una supervisión única, así como una resolución en los mismos términos y complementada con un Fondo Único de Resolución al que ya se han hecho algunas referencias. Se expondrán ambos mecanismos y también el FUR, aunque, no obstante, también se tratará el FGD europeo que, si bien no está concretada su creación y entrada en vigor, este sería el culmen del sistema que se encuentra, con las reformas hechas y las puestas en marcha, casi completo.

5.2.1. Mecanismo Único de Supervisión (MUS)

Los actos jurídicos europeos en que se basa el MUS son dos: por un lado, el Reglamento 1024/2013, del Consejo, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y, por otro lado, el Reglamento 1022/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al BCE en virtud del Reglamento 1024/2013. Además, hay que añadir el conocido como Reglamento Marco del MUS, que es aquel en el que se desarrollan los mecanismos de cooperación entre el BCE y las autoridades nacionales competentes (ANC) (*NCA*s, por sus siglas en inglés).

Este mecanismo es el encargado de la supervisión prudencial garantizando que la política en materia de supervisión prudencial de la UE se aplica correctamente. El MUS es de aplicación exclusivamente –al menos en los próximos años– en la zona euro, aunque también podría resultar de aplicación en aquellos estados que pertenezcan a la UE y no a la zona euro pero que decidan adherirse. Como dato significativo, es interesante decir que el BCE supervisa de forma directa 129 grupos bancarios (los de mayor tamaño) en la zona euro, los cuales suponen más del 85% de los activos bancarios. Los objetivos de este mecanismo son: mejorar la supervisión del sector bancario, tanto como mecanismo único como aplicando una serie de

reglas y requisitos únicos. Además, los objetivos ya expuestos a los que también contribuye el MUS son: contribuir a la solidez de este sector, así como a la estabilidad financiera y la integración financiera, especialmente en la zona euro, pero también en el mercado único europeo.

Los principios en los que se basa el MUS y que han de informar la actuación del BCE y las ANC son 9, entre los que encontramos la aplicación de las mejores prácticas, la integridad al mismo tiempo que se aprovecha la descentralización, homogeneidad dentro del MUS o la independencia y responsabilidad, entre otros (Banco Central Europeo, 2014). Por su parte, las principales tareas del MUS son: supervisar que se cumplen los requisitos prudenciales, localizar de forma anticipada las debilidades y actuar en consecuencia, con la clara finalidad de evitar el desarrollo del problema.

El sistema, al ser integrado, se compone de una autoridad a nivel europeo (BCE) así como autoridades nacionales competentes (ANC), las cuales habrán de colaborar estrechamente. Esta división se justifica en que así se permite combinar la experiencia en aspectos macroeconómicos y de estabilidad financiera del BCE con el conocimiento de la idiosincrasia de cada país por parte de las ANC. Las funciones y responsabilidades que asuma cada uno estarán en función de la clasificación de las entidades que se supervisan en significativas o menos significativas. Las entidades de crédito significativas son (Banco Central Europeo, 2014):

- Las que tienen activos por valor de, al menos, 30.000 millones de € o representa el 20% del PIB del país.
- Es una de las tres entidades de crédito más importantes del país.
- Percibe ayuda directa del MEDE, o
- El valor total de sus activos supera los 5.000.000.000 € y la ratio entre sus activos/pasivos transfronterizos en más de uno de los restantes EEMM participantes y sus activos/pasivos totales supera el 20 %.

Estas entidades significativas (129 grupos bancarios que incluyen más de 1.200 entidades) serán supervisadas directamente por el BCE con ayuda de las ANC. La supervisión del día a día será realizada por los equipos conjuntos de supervisión (ECS) formados por miembros del BCE y la ANC correspondiente. Por otro lado, serán las ANC las que supervisen las entidades menos significativas (3.700 entidades aproximadamente), que realmente suponen una parte pequeña de los sistemas bancarios. No obstante, este no es un aspecto rígido del MUS, ya que las entidades pueden pasar de una categoría a otra en la medida en que cumplan o dejen de cumplir esos requisitos. Asimismo, el BCE puede decidir la supervisión directa de una

entidad que no es significativa pero que las circunstancias así lo requieren. En lo referente a los grupos bancarios transfronterizos, el BCE también asumirá funciones de supervisión siendo miembro de los colegios de supervisores, en algunos casos como supervisor del país de origen (asumiendo, además, en tal caso, la presidencia del colegio) y en otros como supervisor en el país de acogida (las ANC, en estos casos, generalmente asumirán función de observadores) (Banco Central Europeo, 2014).

La actividad de supervisión consistirá en revisar periódicamente las entidades significativas a fin de garantizar que su operatividad no se vea truncada. En general, se revisa que se cumplan las previsiones del código normativo único. Por otra parte, el BCE puede conceder y revocar (cooperando con las ANC) la autorización para todas las entidades de crédito que operen en la zona euro. También tiene competencias para sancionar a las entidades que incumplan con sus deberes.

Hasta ahora, se está hablando del BCE con carácter general. No obstante, dentro del BCE (conviene recordar que también desarrolla otras funciones como la política monetaria), es el Consejo de Supervisión el encargado de realizar la supervisión encomendada a esta institución. Este se compone de un presidente, un vicepresidente, 4 representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional de supervisión de cada Estado miembro de la UE participante⁴². Las decisiones se toman conforme al procedimiento de no objeción: si el Consejo de Gobierno no plantea objeciones en un plazo máximo de 10 días laborables, la decisión se adopta. Este último, en ningún caso puede modificar el proyecto de decisión.

Por último, hay que tener en cuenta que, aunque las estructuras encargadas de la política monetaria y de la supervisión bancaria se encuentran separadas, es posible que puedan surgir algunos conflictos de interés (Benzo, A., 2013). Entre ellos, podemos encontrar que la fijación de los tipos de interés puede estar condicionada por la estabilidad financiera al encontrar, por ejemplo, un sistema bancario en el que haya una gran cantidad de activos fijos financiados con pasivos a tipo variable, de manera que la subida de tipos de interés repercuta de manera negativa en la estabilidad financiera de dicho sistema bancario.

5.2.2. Mecanismo Único de Resolución (MUR) y Fondo Único de Resolución (FUR)

Fue en marzo de 2014 cuando el Parlamento europeo y el Consejo lograron un acuerdo para crear el mecanismo único de resolución (MUR), la otra pieza institucional clave en la

⁴² En 2013 se eligió a Danièle Nouy como presidenta y en 2014 a Sabine Lautenschläger como vicepresidenta, ambas con un mandato de 5 años no renovable.

Unión Bancaria. Este mecanismo asume el papel fundamental de tratar de evitar que se repitan los errores del pasado, es decir, es un mecanismo encargado de romper el círculo vicioso entre deuda bancaria y deuda soberana, con la consecuente garantía de que los contribuyentes y la economía real no se verán tan afectados –o, al menos, no en la misma medida que en la crisis pasada-. Esto lo hará funcionando como mecanismo único encargado de la resolución de las entidades de crédito inviables, de manera que no sean los estados individualmente los que se encarguen de esta labor con cargo a recursos públicos. Además, esto lo hará apoyándose en el Fondo Único de Resolución (FUR).

De nuevo, en este caso es de aplicación a los EEMM de la zona euro, mientras que el resto de países miembros de la UE podrán adherirse si lo desean. El MUR se compone de (Consejo Europeo, 2017):

- El organismo central a nivel europeo: la Junta Única de Resolución (JUR), la cual comenzó como organismo autónomo en enero de 2015 y se encuentra plenamente operativa desde enero de 2016.
- El Fondo Único de Resolución (FUR).

Además de lo expuesto previamente, también se encargará de potenciar la confianza en el sistema bancario, tratar de evitar que se repitan situaciones de pánico bancario y que no se vuelva a producir la renacionalización de los mercados interbancarios, es decir, que no se produzca fragmentación. Eso último ayudará a que la política monetaria se transmita de forma adecuada. También ayudaría a que los diferentes estados no tomen decisiones erróneas en relación con la resolución de grupos bancarios transfronterizos que sean perjudiciales para los costes globales, así como también complementaría de forma lógica el sistema de supervisión creado a escala europea (MUS).

Hay que tener en cuenta que, como se dijo con ocasión de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias, el MUR asume las funciones que allí se dijo. En concreto, la JUR, con carácter genérico, toma decisiones sobre los mecanismos de resolución (decidir cómo se van a aplicar los instrumentos de resolución así como la utilización del FUR). Para casos de entidades más relevantes –o significativas-, es decir, las supervisadas directamente por el BCE, será competente directamente tanto de la fase de planificación como de resolución. No obstante, si en la resolución es necesario acudir inevitablemente al FUR, también será responsable esta. Aunque, a modo de seguro, la JUR puede ejercer su potestad en relación con cualquier entidad bancaria.

La JUR se reúne tanto en sesión ejecutiva como plenaria habiendo que diferenciar en ambos casos entre los participantes que tienen derecho de voto y los que acuden en calidad de

observadores. Por otro lado, mientras que en la sesión plenaria se abordan cuestiones de carácter más genérico como pudieran ser las relacionadas con los procedimientos a seguir, el presupuesto de la Junta o aspectos relacionados con el personal, la sesión ejecutiva tiene un carácter más concreto, es decir, se trata la resolución de las entidades bancarias que correspondan.

En lo referente al Fondo Único de Resolución (FUR), como ya se dijo con ocasión de la DRRB, se trata de un fondo único europeo que actualmente se encuentra en fase de financiación, por lo que los fondos de resolución nacionales están y seguirán operativos. Durante 8 años se estarán formando los fondos del FUR con el objetivo de que en tal año se llegue a tener 55.000 millones €, que suponen el 1% de los depósitos de todos los bancos de la zona euro. Como ya se dijo, la financiación de estos fondos y del FUR corre a cargo del sector bancario y la cantidad a aportar anualmente por cada entidad bancaria estará en función de su pasivo (en función del porcentaje que represente su pasivo, sin recursos propios y depósitos garantizados, sobre el total del pasivo agregado de todas las entidades de la zona euro) y el perfil riesgo de la misma. También conviene recordar que, para que una entidad pueda acceder al FUR, es necesario que cumpla, con carácter general, los principios recogidos en la DRRB y, en concreto, que haya pasado previamente por el proceso de recapitalización interna (habiendo sido este insuficiente).

La interacción del FUR con los fondos de resolución nacionales quedaría como sigue: los fondos de resolución nacionales, desde enero de 2016, se transferirán al FUR formando compartimentos propios y se fusionarán en este a lo largo de 8 años, siendo el 40% el primer año, el 20% el segundo repartiendo el resto en porcentajes iguales a lo largo de los siguientes 6 años, de manera que se iría mutualizando el uso de estos progresivamente. Tanto la transferencia como la mutualización se realizan mediante un acuerdo intergubernamental entre los EEMM de la zona euro.

No obstante, hay que tener en cuenta que, hasta que el FUR llegue al nivel de financiación previsto, hay que establecer unos mecanismos que permitan una seguridad transitoria. En este sentido, en diciembre de 2015 se acuerda por los miembros de la UBE el establecimiento de una serie de mecanismos de financiación puente. Desde 2016, los estados participantes han ido realizando acuerdos individuales con la JUR en los que se establecen préstamos que respaldan sus compartimentos propios, de manera que un determinado compartimento propio de un estado no se quede sin financiación en el caso de que hubiera que realizar la resolución de algún banco que opere en él. La cantidad total que pueden suponer estas líneas de crédito es de 55.000 millones € y la utilización de estos se produciría tras haber

agotado todas las posibilidades previas existentes según la regulación correspondiente. Además, estas líneas de crédito casan de forma coherente con la finalidad del FUR de evitar que los contribuyentes soporten los costes de las resoluciones.

Como últimas ideas, hay que decir que serán las entidades bancarias nacionales las que reembolsen los préstamos de cada EEMM y que también se podrán realizar transferencias temporales entre los compartimentos nacionales. Además, estas líneas de crédito no serán el único apoyo para la fase transitoria, sino que también se establece un mecanismo de apoyo común que permitirá realizar empréstitos al FUR que habrán de devolver de nuevo las entidades bancarias.

El funcionamiento del MUR se compone de 6 etapas (Consejo Europeo, 2017):

- Será la autoridad de supervisión (BCE) el que ponga en conocimiento de la JUR cuando una entidad se encuentre en dificultades. No obstante, la sesión ejecutiva de la JUR también puede decidir esto si, tras haber informado al BCE, este no contesta en un plazo de 3 días. Será la sesión ejecutiva la que decida si conviene y es posible optar por una solución privada o si, por el contrario, en aras de salvaguardar el interés público procede la resolución.
- Si procede la solución privada habría que seguir las medidas correspondientes, pero, si no procede la resolución porque no es necesario en virtud del interés público, se procede a liquidar el banco conforme a la legislación nacional.
- En el supuesto de que proceda la resolución en virtud del interés público, la JUR adopta un sistema de resolución que comprende los instrumentos de resolución y la utilización del FUR, el cual remitirá a la Comisión.
- A partir de este momento, la Comisión tiene un plazo de 24 horas para:
 - Aceptar el sistema aprobado, lo que supondría la entrada en vigor directamente.
 - Plantear objeciones en relación con elementos discrecionales del sistema, las cuales se estudiarían por la JUR en un plazo de 8 horas y se aprobaría el sistema entrando en vigor.
 - La tercera opción es que la Comisión (tiene 12 horas para hacerlo) plantee que el Consejo formule objeciones en relación con la procedencia del interés público o también puede proponer al Consejo que apruebe una modificación sustancial del importe del fondo (cambio del 5% o más del importe calculado por la JUR) previsto en el sistema de resolución o formular objeciones contra el mismo teniendo que pronunciarse en todo caso el Consejo por mayoría simple también en un plazo de 12 horas. Las decisiones del Consejo pueden ser:

- Puede rechazar lo propuesto por la Comisión y de este modo el sistema entraría directamente en vigor.
 - Puede plantear la objeción de que no procede la resolución porque no es necesario en virtud del interés público y, en tal caso, se procede a liquidar el banco conforme a la legislación nacional.
 - Acoger las cuestiones (modificación del importe del fondo o formular objeciones contra este) en relación con el FUR. En tal caso, la JUR modificaría con arreglo a estas el sistema de resolución y entraría en vigor en un plazo de 8 horas.
- Como última etapa, la JUR se encargará de velar porque las autoridades nacionales de resolución apliquen de manera adecuada el sistema.

En el anexo II se incluye una infografía completa sobre el funcionamiento del MUR.

5.2.3. Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)

Tras exponer los diferentes mecanismos europeos comunes, por último, se hará referencia al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), ya que constituye una de las piezas relevantes que aún se encuentra en estado de pendencia en la UBE. Este sistema ya ha sido propuesto por la Comisión y se justifica, al igual que el resto, en que permitiría una mayor estabilidad financiera, confianza en el sistema bancario europeo y, específicamente, una protección común para todos los depositantes europeos. Se pretende que entre en vigor a mediados de 2017 y realizaría una labor progresiva tanto de proporción de liquidez como de asunción de pérdidas junto con los sistemas nacionales.

El sistema garantizaría 100.000€ por cada depositante y banco y su ámbito de aplicación comprendería las entidades participantes en cualquier FGD de cualquier estado participante en la UBE (Comisión Europea, 2015). La propuesta configura el SEG D como un instrumento en el que se incluirían tanto los sistemas nacionales de garantía de depósitos como un Fondo Europeo de Garantía de Depósitos. Al igual que el FUR, se pretende ir conformándolo progresivamente hasta alcanzar su completitud en 2024, estando de igual modo financiado por los bancos y comprendiendo el 0,8% del total de los depósitos de las entidades bancarias participantes en todos los FGD de la UBE. La hoja de ruta que se plantea es la siguiente (Comisión Europea, 2015):

- Hasta 2020 sería la fase de reaseguro en la que el SGED realizaría una tarea de ayuda –limitada- a los sistemas nacionales de garantía de depósitos proporcionándoles

dinero al mismo tiempo que asumiría conjuntamente con el sistema nacional correspondiente las pérdidas en caso de resolución o de cobertura de depósitos. No obstante, hay que tener en cuenta que, para evitar abusos, existen una serie de requisitos que el sistema nacional debe de cumplir, como el de haber agotado sus fondos propios y haber cumplido la correspondiente normativa europea. Además, en esta etapa, el apoyo en caso de resolución se limitaría a las resoluciones de entidades significativas (resoluciones dirigidas por la JUR).

- Del año 2020 hasta el 2024 sería la fase de coseguro, que, en lógica con el sentido de este término, asumiría –el SEGD- cada vez más pérdidas de las dichas en la fase anterior, además de seguir proporcionando financiación (en ambos casos el porcentaje sería de un 20% del importe de la operación en el año 2020 hasta llegar a un 80% en el 2024). En esta fase, no sería conditio sine qua non el haber agotado todos fondos propios.
- A partir del 2024, el SEGD se encargaría de proporcionar de forma completa (al 100%) tanto la cobertura en caso de financiación como la asunción de pérdidas en relación con los sistemas nacionales de garantía para casos tanto de pago de cantidades a depositantes como de solicitud de ayuda en casos de resolución.

Al desarrollarse en un período de 8 años, cada sector bancario deberá aportar anualmente el 12,5% del total de la cantidad que comprende su sistema nacional de garantía calculándose la aportación de cada entidad de crédito en función de su perfil riesgo y de los depósitos con cobertura.

Es la JUR la encargada de gestionar el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos (FEGD), siendo esto muy coherente con su papel principal tanto en el MUR como en el FUR (Comisión Europea, 2015). Por último, en cuanto al funcionamiento, este sería se dividiría en dos etapas:

- En un primer momento, el sistema nacional comunicaría a la JUR la posible necesidad de actuar debido a la quiebra –o posible quiebra- de un banco así como la concreción real de actuación llegado el caso, de manera que lo que habrá de comunicar es que tiene que salir al paso de los depósitos o que tiene que participar en una resolución. Una vez comprobado por la JUR el cumplimiento de los requisitos necesarios, esta, en un plazo de 24 horas, aprobará y determinará la

cuantía para el sistema nacional de garantía, teniendo estos últimos otro plazo del mismo tiempo para pedir que se revise la decisión⁴³.

- Tras haberse determinado la cantidad y haberse abonado, una segunda fase se caracteriza por una labor de supervisión. En esta etapa, la JUR se encargaría de controlar las pérdidas según corresponda en cada caso, de supervisar que se destinan al fin adecuado los fondos proporcionados al sistema nacional, así como, en caso de haberse tenido que hacer frente a los depósitos, asegurarse que se reclaman correctamente los derechos de crédito derivados de los depósitos en que se subroga el sistema nacional.

6. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, resulta interesante destacar varias ideas:

En primer lugar, conviene recordar el punto de partida del análisis que se realiza en este trabajo: una verdadera y enorme crisis financiera y económica, calificada con la perspectiva del tiempo como la más severa tras la Gran Depresión. Tanto es así, que ha recibido el nombre de “La Gran Recesión”. Esto nos da una muestra de la dificultad de la gestión del problema que, ahora, con el paso del tiempo, se ha de tener en cuenta para hacer una apreciación más correcta de la situación y su evolución.

Partiendo de la anterior idea, no resulta difícil comprender el largo y tortuoso camino recorrido en el sector bancario español. Muestra de ello la da la gran cantidad de reformas legislativas a las que se ha hecho referencia y que comprenden una ingente cantidad de aspectos: desde cuestiones internas bancarias relativas a requisitos y colchones de capital hasta la creación y reforma de mecanismos y sistemas como la SAREB, el FROB o el FGD. Además, aunque aún no se sabe con exactitud, los costes de esta crisis serán, a buen seguro, elevados, pudiendo afirmar en este momento que los recursos empleados ya multiplican por tres los utilizados en situaciones similares entre 1978 y 2004.

A nivel nacional, es de justicia mencionar que, pese a las dificultades, el sistema bancario español se había regido por unos principios y una supervisión prudenciales, lo cual le otorgaba una posición adecuada frente a la de otros países de nuestro entorno, lo que hacía difícil presagiar la complicada situación posterior. No obstante, pese a que no ha existido déficit de esfuerzo para afrontar la crisis, se podría argumentar que se ha ido actuando según el devenir

⁴³ En el caso de que fueran varios los sistemas nacionales que pidieran financiación al SEGDA y no hubiera cantidad suficiente para todos, las existencias se dividirían entre estos.

de esta. En este sentido, se podrían haber puesto en funcionamiento algunas reformas o mecanismos en momentos anteriores como, por ejemplo, haber dado más poder de actuación al FROB desde el inicio en lugar de modificar su regulación en varias ocasiones, haber unificado los tres FGD existentes previamente en uno o haber realizado una modificación más profunda de la regulación jurídica de las cajas de ahorros en lugar de ir modificándola a medida que se iba observando que las reformas se revelaban insuficientes y todo esto porque, como se puede ver con la solicitud de ayuda financiera y la determinación de la cantidad a pedir, fue correcto adoptar como referencia unos escenarios altamente desfavorables e improbables, lo que otorgó finalmente confianza, refuerzo y flexibilidad en el sistema.

Además de lo expuesto, la actuación en España para afrontar la crisis ha sido completa: se han ido poniendo en práctica diversos mecanismos y regulaciones que, a buen seguro, servirán de referencia en el futuro. Por ejemplo, la SAREB arroja unos buenos resultados que nos muestran que se trata de un mecanismo adecuado y el panorama que presenta el sistema bancario español es más acorde a la situación de nuestro país, habiéndose reducido el censo de entidades, lo cual ha tenido como consecuencia un aumento de la concentración y una disminución de la competencia. En definitiva, el cambio en el sistema bancario español ha sido muy notable, caracterizándose en la actualidad por la presencia, principalmente, de bancos.

A nivel europeo, parte fundamental de este trabajo, la actuación ha sido, por fin, decidida. Se le atribuye este último adjetivo porque, una de las grandes -y justificadas- críticas que se ha hecho a la gestión de la crisis por parte de la UE ha sido la falta de unidad y de actuaciones efectivas para afrontar la situación. En este sentido, para calificar de forma justa y acertada la actuación global, conviene poner en valor las últimas novedades puestas en marcha a que se ha hecho referencia en este trabajo. Principalmente se trata del MUS y el MUR, siendo estos unos mecanismos enormemente solicitados y demandados y que han recibido buenas críticas. Pero, como se ha podido observar con la lectura de este análisis, no se agota en estos la actuación llevada a cabo, sino que también se ha potenciado el papel del BCE y se ha creado el código normativo único. Este último con la finalidad, de nuevo bajo demanda, de reforzar tanto los requisitos de capital de los bancos como, en general, su capacidad de solvencia y de reacción frente a posibles y eventuales situaciones similares. Todo esto, además, acompañado de medidas de corte preventivo, destinadas a evitar la repetición de situaciones similares o, al menos, minimizar sus consecuencias.

Se puede concluir pues, que todas las reformas llevadas a cabo a nivel europeo giran en torno a la misma idea: tratar de evitar que se vuelva a producir la misma situación y, en caso de producirse, que los costes no sean soportados de nuevo por la sociedad europea, sino por el

sector bancario. Habrá de estarse a futuras experiencias para concluir definitivamente si la actuación ha sido acertada o no. Lo que sí se puede afirmar en este momento es que la estructura bancaria europea cuenta con unos pilares más sólidos y robustos que permitirán una mejor gestión de futuras crisis mediante la mutualización de riesgos y la existencia de mecanismos únicos europeos encargados de la prevención de estas y la resolución de las entidades.

No obstante todo lo expuesto, sin dejar de lado la realidad, falta mucho por hacer. En el ámbito español, en el momento de escribirse estas líneas, se anunciaba que el FROB había decidido que BMN y Bankia se fusionaran (el FROB posee el 65% de cada una, aunque en el caso de Bankia posee el 100% de BFA y, a través de esta, el 65% de Bankia), lo que muestra que, tras la crisis, siguen siendo necesarias las integraciones, la desinversión pública y deshacerse de los activos que aún se encuentran en cartera de la SAREB, entre otras actuaciones. Esta integración constituye un nuevo inicio de redimensionamiento del sector con nuevas fusiones y adquisiciones para las que se encuentran en buena posición algunas entidades como Santander, BBVA, Caixabank o Sabadell y otras con posibilidades de ser objeto de tales integraciones como Unicaja, Liberbank o Ibercaja, aunque estas últimas han mostrado su intención de seguir siendo independientes. Particularmente, el Banco Popular es una entidad que probablemente tenga que afrontar una integración futura, además de realizar una desinversión de sus activos inmobiliarios (ya se están produciendo las primeras actuaciones en relación con su posible compra por otras entidades).

Sin embargo, en relación con dichas integraciones, hay que tener en cuenta que probablemente estas no se produzcan en un futuro muy cercano puesto que existe una situación que no es favorable debido a los bajos tipos de interés, a la disminución de la rentabilidad del negocio, a los conflictos judiciales presentes hoy en día -por ejemplo, las cláusulas suelo- o al endurecimiento de la regulación. Además, habrá que tener en cuenta que la experiencia ha demostrado que no es aconsejable realizar una integración si todas las entidades intervinientes se encuentran en regular o mala situación, sino que será mejor si en la integración interviene una entidad solvente y saneada.

No se agotan aquí todas las posibilidades, sino que existen caminos alternativos que podrían evitar las integraciones. Entre ellos encontramos el adelgazamiento de infraestructuras (principalmente oficinas y empleados), desinvertir en activos que lastran los balances y obligan a realizar provisiones que disminuyen los beneficios (en 2017 aún representan el 13% de la cartera de las entidades bancarias y se estima que para 2018 sea del 11%, frente al 3% que presenta, por ejemplo, Francia) o realizar modificaciones en el negocio, ya sea vendiendo negocios existentes o modernizándolos como realiza BBVA, lo que permite reducir costes y

ser más competitivos. El FMI estima que, al ritmo actual, serán necesarios 5 años para realizar la venta total de los activos que causan problemas.

Cabe realizar en este momento, también, una referencia a las cooperativas de crédito. Actualmente se prepara por el Ministerio de Economía una legislación relativa a la consideración como capital de las aportaciones societarias (ahora mismo se toman como depósitos), lo cual tendría repercusión no solo a la hora de sufrir pérdidas, sino también en la toma de decisiones.

Los datos que presenta el sistema bancario español en 2016 son los siguientes (BBVA, 2016):

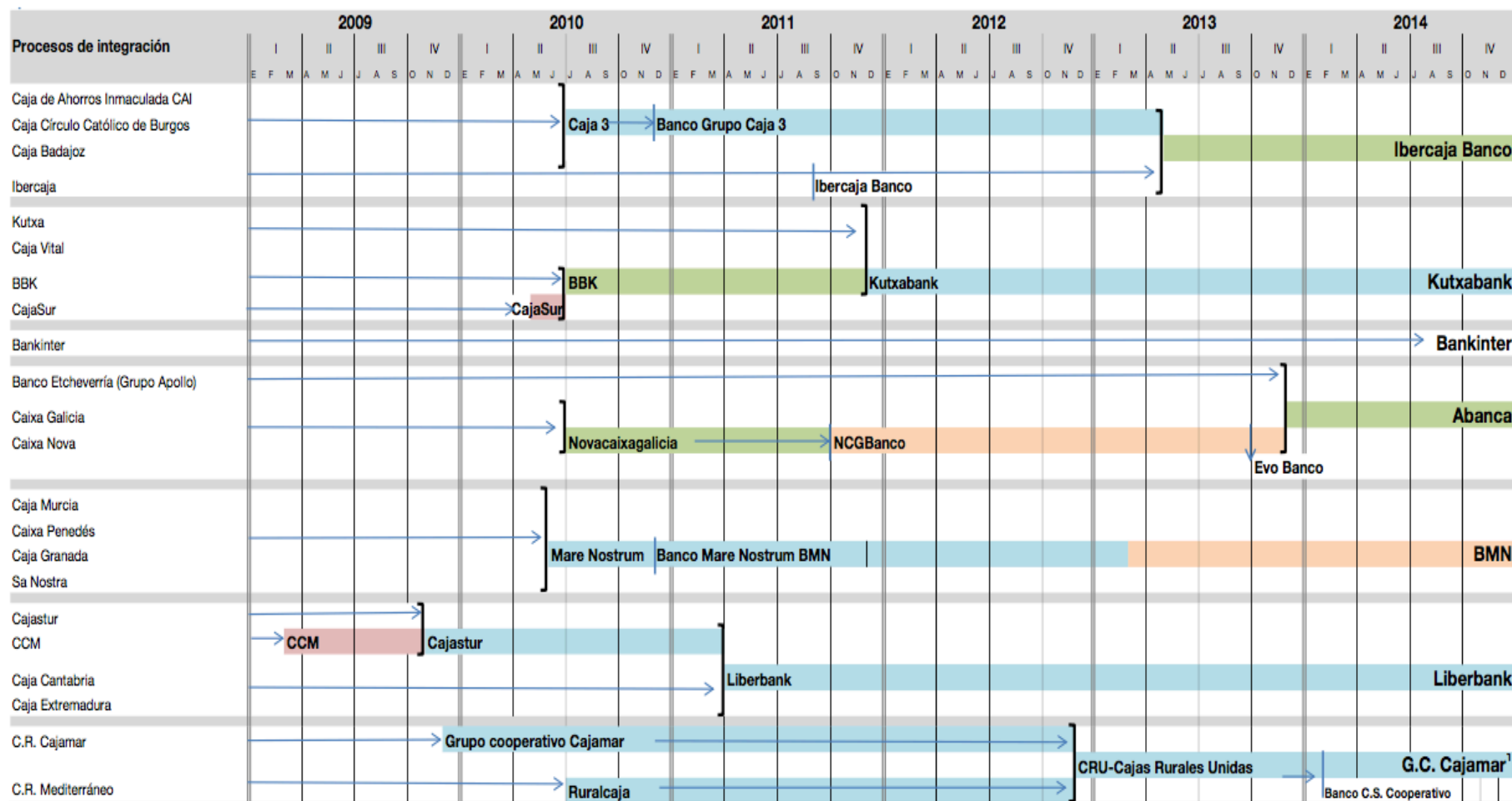
- El sistema sigue disminuyendo su tamaño en balance. En concreto, este se ha reducido un 15% desde 2008.
- A pesar de que el crédito ha disminuido en la misma fecha, los activos financieros (principalmente renta fija y variable) han ido aumentando.
- Desde 2008 los depósitos totales se han reducido un 20%, aunque las cuentas corrientes y los depósitos de ahorro y plazo se han mantenido estables.
- El número de oficinas y de empleados se ha reducido desde 2008 en relación con la disminución de la actividad, la reestructuración del sistema y su concentración y la búsqueda de mayor rentabilidad.
- El sistema bancario español es más fuerte. En concreto, el capital y los beneficios no repartidos (fondos propios) han aumentado en 52.000 mill. € desde 2008, lo que supone un 29% más.
- La exposición al sector inmobiliario de los 13 principales grupos bancarios⁴⁴ españoles a finales de 2015 era de 92.000 mill. € (en 2012 era de 145.000 mill. €). Por lo tanto, se ha reducido la exposición, aunque, no obstante, los activos inmobiliarios que se reciben como consecuencia de impago de deudas han aumentado en el mismo período (pasando de 35.800 a 41.000 mill. €).

Por su parte, en el ámbito europeo, es necesario profundizar en la estructura europea, cooperar más y mejor. También en el momento de escribirse estas líneas, España plantea en Bruselas algunas medidas como la creación de un Tesoro europeo, la emisión de eurobonos, un mercado laboral común o la profundización en la Unión Bancaria mediante el impulso del SEGD.

⁴⁴ Abanca, Bankia, Bankinter, Banco Popular, Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA, BMN, Caixabank, Ibercaja, Kutxabank, Liberbank y Unicaja.

7.1. Anexo I. Proceso de reestructuración de bancos y cajas de ahorros (2009-2014)

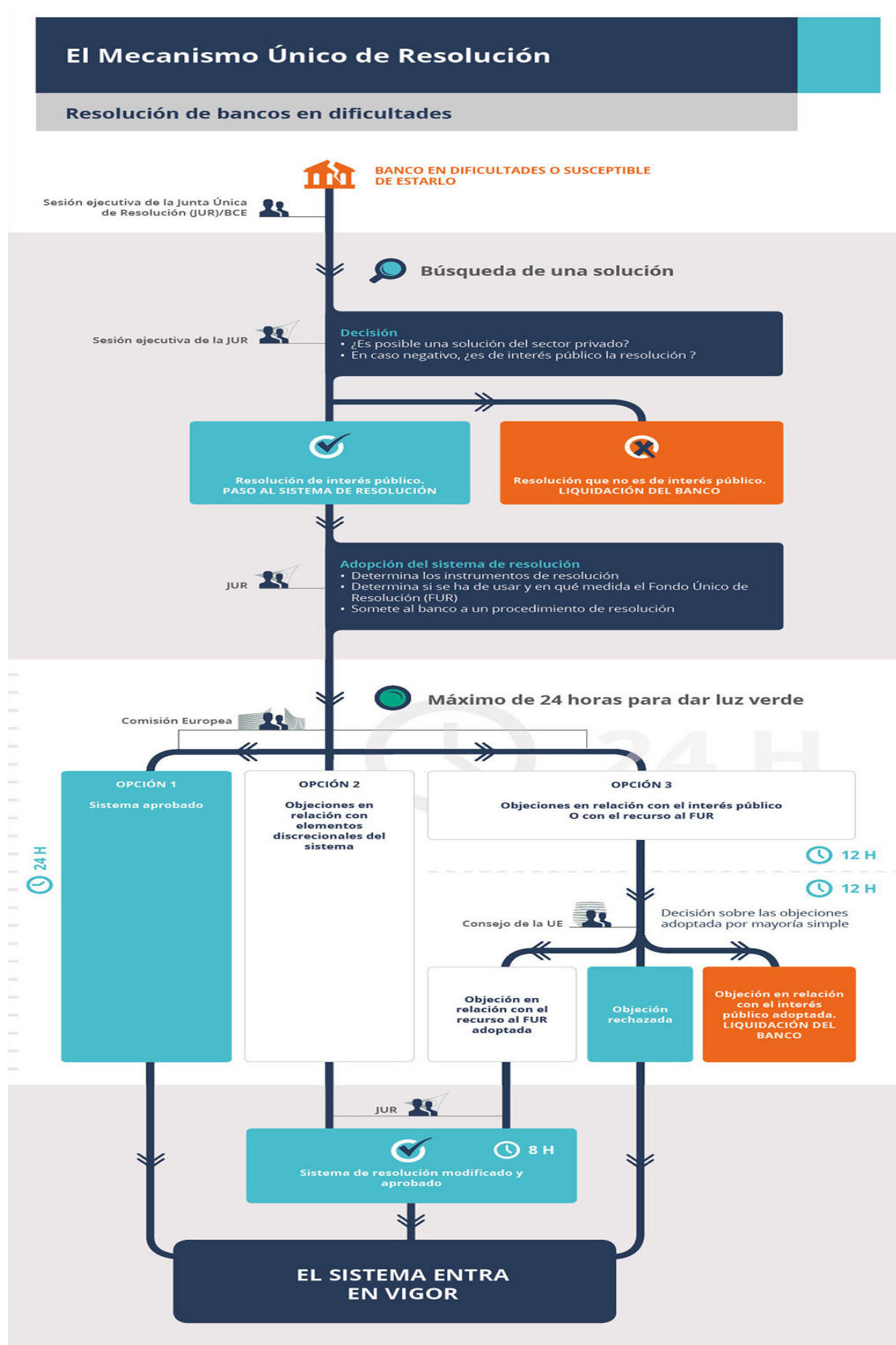




Nota: el sistema se ha mantenido en la misma situación hasta 2017. Además, en el último fragmento (C.R. Cajamar y C.R. Mediterráneo) se recoge el proceso de integración que se inició en 2009, en el que han estado implicadas 26 cooperativas de crédito en distintas fases (fusiones y nuevas incorporaciones), que ha supuesto, tras la creación de un banco (Banco de Crédito Social Cooperativo), la constitución de un nuevo SIP (Grupo Cooperativo Cajamar) que agrupa a 19 cooperativas de crédito más el nuevo banco constituido que es la sociedad cabecera del SIP.

Fuente: Banco de España, 2015.

7.2. Anexo II. Infografía sobre el funcionamiento del MUR



Fuente: Consejo Europeo, 2017

BIBLIOGRAFÍA

Aríztegui, J. (2010): “Reestructuración de las cajas de ahorros y sistemas institucionales de protección (SIP)”, *Jornadas organizadas por Caja Granada*. Banco de España. Madrid.

Banco Central Europeo (2014): *Guía de supervisión bancaria*. Frankfurt am Main.

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409es.pdf>

Banco de España (2012): “Proceso de recapitalización y reestructuración bancaria. Resultados de la evaluación independiente del sector bancario español”. Madrid.

http://www.bde.es/f/webbde/SSICOM/20120928/background_ow280912.pdf

Banco de España (2016): “Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español 2009-2016”. Madrid.

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe060916.pdf

Banco de España (2016): “Nota informativa sobre la fijación de los colchones para entidades sistémicas y el anticíclico para 2016”. Madrid.

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe110116.pdf

Banco de España (2017): “El Banco de España mantiene el colchón de capital anticíclico en el 0%”. Madrid.

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/17/presbe2017_19.pdf

Benzo, A. (2013): “Construir una Unión Bancaria”. *Papeles de Economía Española*, 137, pp. 28-42.

BBVA Research (2016): *Situación de la banca a septiembre de 2016*. Madrid.

<https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2016/09/Situacion-Banca-3T16.pdf>

CaixaBank. “El core capital”.

https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank/Estaticos/PDFs/Aprenda_con_caixabank/aula799_w.pdf

Calvo, A. y Martín de Vidales, I. (2014): “Crisis y cambios estructurales en el sector bancario español: una comparación con otros sistemas financieros”, *Estudios de Economía Aplicada*, 32-2, pp. 535-566.

Comisión Europea (2015): “Una Unión Bancaria más fuerte: nuevas medidas para reforzar la protección de los depósitos y reducir aún más los riesgos bancarios”. Estrasburgo.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_es.htm

Comisión Europea (2015): Unión Económica y Monetaria. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union_en

Consejo Europeo (2017): Unión Bancaria. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/banking-union/>

Conthe, M. (2016): “El sueño de Jardiel: Bail-in”. Expansión, 11 de marzo.

European Central Bank (2016): *List of supervised entities*. Frankfurt am Main. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list_of_supervised_entities_20160531_en.pdf?496fcf1d1a3add48ded49e7db0e9f3e6

Franco, A. (2016): “Sistema financiero español: crisis, reestructuración y nuevos desafíos”, *Boletín de Estudios Económicos*, 71, 218, pp. 383-403.

García, J.L. y Myro, R. (Dir.). (2015): *Lecciones de Economía Española*. Civitas. Navarra.

Juncker, J.C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. y Schulz, M. (2015): *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Comisión Europea. Bruselas. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

Losada, R. (2009): *Agencias de rating: hacia una nueva regulación*. CNMV. Madrid. www.cnmv.es/docportal/publicaciones/monografias/mon2009_34.pdf

Ministerio de Economía y Competitividad (2014): “Los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito se adaptan a la normativa europea”. Madrid. <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=0fc4057ba46f9410VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

Parejo, J.A., Calvo, A., Rodríguez, L., Cuervo, A. y Alcalde, E. (2016): *Manual del Sistema Financiero Español*. Ariel. Barcelona.

Parlamento Europeo (2016): Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Estrasburgo http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html

Rodríguez, J. (2015): “La Unión Bancaria en el contexto de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 28, pp. 59-82.

Ruiz, E. (1993): “Las cooperativas de crédito: presente y futuro”, *Papeles de Economía Española*, 54, pp. 180-194.

Sociedad para la Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (2015): *Informe anual 2015*. Madrid.

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (2007): *Anuario 2007 Cooperativas de Crédito*. Madrid.

Vegara, D. (2014): “Una panorámica de la Unión Bancaria”. *Informe de Estabilidad Financiera*, 27, pp. 11-30.

Legislación

Ley de cooperativas de crédito (Ley 13/1989, de 26 de mayo). *Boletín Oficial del Estado*, n° 129, 1989, 31 de mayo.

Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. *Diario oficial de las Comunidades Europeas*, n° 45, 2002, 24 de diciembre.

Real Decreto-ley sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio). *Boletín Oficial del Estado*, n° 155, 2009, 27 de junio.

Real Decreto-ley por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre). *Boletín Oficial del Estado*, n° 249, 2011, 15 de octubre.

Decisión del Consejo de 23 de julio de 2012 dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n°55, 2012, 28 de julio.

Ley sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (Ley 8/2012, de 30 de octubre). *Boletín Oficial del Estado*, n° 262, 2012, 31 de octubre.

Ley de reestructuración y resolución de entidades de crédito (Ley 9/2012, de 14 de noviembre). *Boletín Oficial del Estado*, n° 275, 2012, 14 de noviembre

Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera y Acuerdo de Tránsito y Asunción. *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 2012, 10 de diciembre.

Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 2012, 10 de diciembre.

Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (Ley 26/2013, de 27 de diciembre). *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 2013, 28 de diciembre.

Ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Ley 11/2015, de 18 de junio). *Boletín Oficial del Estado*, n° 146, 2015, 19 de junio.