

CRISIS Y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL¹

Por

JUAN A. UREÑA SALCEDO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universitat de València

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Administrativo 40 (2015)

SUMARIO: I).- La crisis del sistema bancario español. 1).- Las inversiones inmobiliarias y la transferencia coactiva de activos tóxicos. 2).- Los fallos en la supervisión prudencial. A).- La Globalización de las finanzas y la resistencia a la supervisión transnacional. B).- La huida del control a través de las finanzas creativas. II).- El nuevo panorama legal tras la tempestad bancaria y financiera. 1).- La insistencia en la necesidad de una profunda intervención administrativa. La Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito. 2).- La práctica desaparición de las Cajas de Ahorros. A).- De la actuación conjunta a la nacionalización y transformación en fundaciones bancarias. B).- La ley estatal de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. B.1).- La regulación de las fundaciones bancarias. B.2).- La dimensión de las Cajas de Ahorros y otras normas de organización y funcionamiento. III).- Algunas ideas a modo de conclusión. IV).- Bibliografía.

I).- LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL

La última crisis del sistema bancario español ha tenido su origen en causas bien diversas². En las líneas que siguen hacemos referencia a las desproporcionadas inversiones inmobiliarias, y a los fallos en la supervisión prudencial. Existen, no obstante, otras razones que la explican. El preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, por ejemplo, se refiere a la propia “tendencia cíclica de las economías”. Bien conocida es, del

¹ Este trabajo reproduce, anotadas y reordenadas, las ideas sostenidas en una jornada sobre regulación del sistema bancario y banca en la sombra celebradas en Valencia en octubre de 2014 y se enmarca en el trabajo desarrollado dentro del proyecto *La regulación del Shadow Banking, de la contratación bancaria y de la protección del cliente: el nuevo horizonte normativo de la actividad bancaria*. Gran parte de la bibliografía italiana, no obstante, fue recopilada en una breve estancia en la Universidad de Bolonia financiada con cargo al Proyecto *Técnicas de intervención, potestades administrativas y control en la regulación económica. Su aplicación al sistema financiero*, dirigido por el Profesor Muñoz Machado, de la que este trabajo también es deudor.

² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos de las crisis bancarias”, en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias (respuesta del Ordenamiento jurídico)*, Madrid, 1988, p. 195 y siguientes. MARTÍN-RETORTILLO, S., “Panorama general de las crisis bancarias”, REDA, nº 59, 1988. MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en *Derecho de la regulación económica I., Fundamentos e instituciones de la regulación*, Muñoz Machado, Esteve Pardo (editores), Iustel, Madrid, 2009.

mismo modo, la crítica a una normativa que trataba separadamente actividades íntimamente relacionadas (banca, seguros y pensiones), o que, directamente, no se ocupaba de otras (como las de la banca en la sombra)³.

1).- Las inversiones inmobiliarias y la transferencia coactiva de activos tóxicos

La “exposición al ladrillo” de algunas de nuestras entidades de crédito era muy alta y, como sabe hoy cualquier ciudadano mínimamente informado, acabó afectando muy gravemente los balances de muchas entidades de crédito⁴. Incluso el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España, del año 2012, se refiere expresamente al “estallido de la burbuja inmobiliaria y de la construcción” como una de las causas de la crisis bancaria en nuestro país.

Muchos activos inmobiliarios fueron calificados de tóxicos. La solución que se ideó para conseguir el saneamiento de las entidades fue la segregación de los activos deteriorados. Los activos problemáticos, como puede leerse en el citado Memorando de Entendimiento, tenían que eliminarse rápidamente de los balances de las entidades de crédito⁵. Se ordenó su transferencia a una entidad de gestión externa, en nuestro caso la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). La cantidad de normas que se han aprobado sobre el vulgarmente conocido como banco malo y sobre el saneamiento y venta de este tipo de activos ha sido más que destacable⁶.

³ La “intermediación financiera no bancaria”, que debía fomentarse según puede leerse en el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España, también debe ser vigilada si tiene carácter sistémico, como de hecho ocurre al menos desde la Ley 10/2014 en España. CASARI, V. G., “Una calda estate. Note preliminarì sulla crisi dei debiti sovranì”, *Il diritto dell'economia*, vol. 24, fasc. 3/4-2011, p. 525, recuerda que los *hedge funds* operaban casi al margen de cualquier control. La Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, para extender “a las empresas de servicios del régimen de supervisión prudencial previsto para las entidades de crédito”.

⁴ SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Ediciones invisibles, Barcelona, 2011, p. 117.

⁵ El Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España se exigía la modificación de las normas sobre resolución bancaria con el necesario fortalecimiento del FROB, y se contenía un epígrafe sobre la “segregación de activos deteriorados: la entidad de gestión de activos”. “Las autoridades españolas, en consulta con la Comisión Europea, el BCE y el FMI, prepararán un plan general y un marco legislativo para el establecimiento de este mecanismo de segregación de activos antes de finales de agosto de 2012”.

⁶ Pueden verse, entre otras, el Real Decreto-ley 18/2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que insiste en la creación de sociedades de gestión de activos y en la posibilidad de crear bancos puente; la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; o la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito estableció el marco normativo general para la gestión de crisis bancarias, siendo uno de los principales actores en la

Entre toda esa ingente cantidad de normas resultan especialmente atractivas, al menos eso nos parece a nosotros, las que habilitaban al FROB para obligar a una entidad de crédito a transmitir determinadas categorías de activos. El poder público, según se deduce del tenor literal de las normas legales y reglamentarias, podía imponer la transferencia coactiva de determinados activos. El FROB estaba facultado para obligar a una entidad de crédito a transmitir al banco malo los “activos especialmente dañados o cuya permanencia en dichos balances se considere perjudicial para su viabilidad, a fin de dar de baja del balance dichos activos y de permitir la gestión independiente de su realización”⁷.

La clave, evidentemente, al margen de la transferencia coactiva, estaba en la valoración de los activos. El Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España exigía que las transferencias de los activos deteriorados se realizaran “al valor económico real (a largo plazo) de los activos, que se establecerá mediante un proceso minucioso de revisión de su calidad, partiendo de las valoraciones individuales empleadas en la prueba de resistencia”. Las normas españolas atribuyeron al Banco de España la competencia para fijar el valor de transmisión, partiendo de los informes encargados a expertos independientes (artículo 13 del Real Decreto 1559/2012). Una

reestructuración la SAREB, que regula en sus disposiciones adicionales séptima a décima, y que desarrolla el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. Es una sociedad anónima “que presenta determinadas particularidades derivadas de su objeto social singular y el interés público derivado de su actividad”. Sus accionistas pueden ser determinadas categorías de entidades financieras (que aparecen en el artículo 19 del Real Decreto 1559/2012), correspondiendo al Ministerio de Economía señalar otros posibles accionistas. La SAREB se constituyó por un plazo máximo de 15 años. El Real Decreto 1599/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. Esta última norma posibilita la “constitución de agrupaciones de activos y pasivos de la SAREB que conformarán patrimonios separados carentes de personalidad jurídica” (artículos 29 a 47). Son los fondos especiales a los que la SAREB puede transferir sus activos para facilitar la desinversión, los Fondos de Activos Bancarios (FAB). La constitución, administración y representación de los FAB se encomienda a una sociedad gestora de fondos de titulización de activos, con las particularidades que se determinan en el artículo 47 del Real Decreto 1559/2012, que reconoce que la Comisión Nacional del Mercado de Valores puede desarrollar los requisitos contenidos en dicho artículo.

El Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, modificó la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, “a efectos de que la SAREB pueda desarrollar de forma eficaz las funciones que tiene encomendadas” y “a efectos de clarificar los términos en que puede tener lugar el pago del precio de recompra de emisiones o partidas de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada incluidos en el ámbito de aplicación de las acciones de gestión acordadas por el FROB”. La Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, en su disposición final novena, modifica la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, añadiendo un nuevo apartado 10 a la disposición adicional séptima, sobre formulación de sus cuentas anuales.

En la actualidad, lógicamente, debe verse la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que contiene la regulación del FROB y sus facultades. Transposición de la Directiva 2014/59, de 15 de mayo, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

⁷ Véase el artículo 35 de la Ley 9/2012, y el artículo 4 del Real Decreto 1559/2012.

vez determinado el valor de transmisión, el Banco de España lo comunicaba al FROB a fin de que este dictase la resolución en la que determinaba el plazo máximo y las condiciones en que los activos incluidos en cada categoría debían ser transmitidos a la sociedad de gestión de activos⁸.

La decisión última sobre la valoración de los activos, en definitiva, correspondía a una persona jurídica pública que, inevitablemente, disponía de un cierto margen de libertad en dicha valoración. Se nos escapa si fue así siempre o si, en la práctica, en algunos casos fueron las propias entidades las que eligieron los activos que transmitían y el valor que concedían a los mismos. No parece, sea como fuere, que haya habido mucho conflicto, ni en la determinación de los activos que las entidades de crédito se han visto obligadas a transmitir ni en el valor asignado a los mismos.

2).- Los fallos en la supervisión prudencial

Una de las causas de que la crisis haya sido tan grave y extendida es que se produjeron graves fallos en la supervisión prudencial. Pocos se atreven hoy a poner en duda estos errores. Fracasaron estrepitosamente los controles internos de las propias entidades y también, por supuesto, los controles públicos (estatales e internacionales). La supervisión pública, como vemos seguidamente, normalmente tenía carácter estatal. La actividad de muchas entidades de crédito, sin embargo, se desarrollaba en un territorio que superaba con creces las fronteras nacionales.

A).- La Globalización de las finanzas y la resistencia a la supervisión transnacional

La actividad bancaria hace ya mucho tiempo que está, como la economía, globalizada⁹. La “completa internacionalización” de la actividad financiera y bancaria, a la se refiere expresamente el preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, contrastaba con una supervisión

⁸ Los criterios para definir los activos que serían transmitidos a la SAREB se establecen en el artículo 5 del citado Real Decreto 1559/2012, aunque podían ser ampliados mediante circular del Banco de España. La categoría de activos a transferir se recogen en el artículo 48 del citado reglamento. Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, en su artículo 4 decía que las aportaciones a la sociedad encargada de la administración y enajenación de activos se valorarían por su “valor razonable”.

⁹ Llama la atención que dicha globalización no fuese tenida en cuenta en su momento. Máxime cuando ha sido así desde hace siglos y, precisamente por eso, cuando menos desde el final de la II Guerra Mundial, son numerosos los actores internacionales existentes. Piénsese, por ejemplo, en el Fondo Monetario Internacional, creado en 1945; en la Banca Mundial, creada ese mismo año, o el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1974 (al que en algunos documentos oficiales se hace en parte responsable de la crisis pero que, curiosamente, ha seguido siendo el referente en la redacción de las normas de última generación). En el preámbulo de la Ley 10/2014 se dice que se trata de “la autoridad internacional que lidera la armonización de la regulación financiera internacional”.

prudencial de carácter público que, sin embargo, normalmente, era de ámbito estatal. La necesidad de una supervisión mundial, cuando menos europea, llevaba años siendo reclamada. La resistencia a la supervisión transnacional tanto por las entidades de crédito como por los Estados, que se resistían a perder aquí parte de su soberanía, era innegable¹⁰. No ha sido hasta el estallido de la última crisis económica, sin embargo, que se han producido algunos cambios, por ejemplo en la Unión Europea, para mejorar la supervisión prudencial en su ámbito territorial.

Incluso tras el estallido de la crisis, no obstante, se ha subrayado que en más de una ocasión ha primado la actuación intergubernamental sobre la comunitaria. Ha sido apreciable la deriva estatal en defensa de intereses y egoísmos nacionales¹¹. El propio Parlamento de la Unión Europea ha denunciado esta realidad. Ha reconocido públicamente que los Estados no le han cedido sus posiciones, su representación, en algunos organismos internacionales directamente implicados en estas cuestiones. En la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de mayo de 2011, sobre la UE como actor global: su papel en organizaciones multilaterales (curiosamente publicado el 7 de diciembre de 2012 (2012/C 377 E/08), se recuerda la “anomalía institucional por la que la UE, que es un gran contribuyente a los fondos fiduciarios del Banco Mundial e incluso un donante más importante que cualquiera de sus Estados miembros (...) no dispone ni siquiera del estatuto de observador en el Consejo de Gobernadores del Banco Mundial (únicamente en un comité ministerial). En la misma resolución puede leerse, en relación con el Fondo Monetario Internacional, que “debe presentarse una opinión única cuando se trata de contribuir a la gobernanza económica y financiera internacional, dadas las competencias económicas y monetarias de la UE”. Recuerda que Alemania, el Reino Unido y Francia “disponen actualmente de puestos en el FMI”, pero califica la representación económica y financiera exterior como “ineficaz”, “que limita la influencia de la UE, a pesar de que los Estados miembros de la UE reúnen conjuntamente más del 30% de los votos del FMI”. Insta, “dado que la política monetaria es, para los Estados miembros que comparten una moneda única, una competencia exclusiva de la UE, a acordar rápidamente un puesto común y una circunscripción común en el Consejo de Administración del FMI”. Apunta, en fin, que “el BCE es sólo un observador para los puntos del orden del día que le conciernen. Insiste en la necesidad de que la Comisión y el BCE, como órganos de la Unión competentes para las políticas monetaria y económica, obtengan el estatuto de observadores de pleno derecho en el Consejo de

¹⁰ TORCHIA, L., *Lezioni di diritto amministrativo progreddito*, Il Mulino, Bologna, 2012, seconda edizione, pp. 267-268.

¹¹ CASARI, V. G., “Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei debiti sovrani”, *Il diritto dell'economia*, vol. 24, fasc. 3/4-2011, p.562.

Administración del FMI para poner fin a la anomalía persistente que constituye su representación insuficiente en este órgano”¹².

La Unión Europea, pese a la resistencia de los Estados miembros, pese a los egoísmos nacionales, ha aprobado infinidad de normas sobre la supervisión a nivel europeo¹³. Tras la crisis, además, la organización de la supervisión financiera en la Unión Europea ha sufrido importantes cambios. No podemos detenernos en la nueva regulación del Sistema Europeo de Bancos Centrales, ni en la transformación, sin dejar de ser una sociedad anónima, carácter mercantil que creemos que no se ha destacado lo suficiente, de la Facilidad Europea de Estabilización financiera, creada en junio de 2010, en el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Únicamente podemos citar la existencia de la Autoridad Bancaria Europea (European Banking Authority, EBA), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (European Securities and Markets Authority, ESMA), que conforman la Autoridad Europea de Supervisión (European Supervisory Authorities, ESA)¹⁴. Es claro que toda esta organización administrativa de supervisión se relaciona directamente con la idea, apuntada al principio de este trabajo, de que otra de las causas de la crisis era una normativa que trataba separadamente actividades íntimamente relacionadas (banca,

¹² En la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de mayo de 2011, sobre la UE como actor global: su papel en organizaciones multilaterales, en relación al Banco de Pagos Internacionales también se sostiene que “dada la competencia exclusiva del BCE en materia de política monetaria, propone que el BCE sea el único representante de la zona del euro en la junta del BPI, y el Consejo Europeo en el Comité de regulación financiera de Basilea”.

¹³ GUARRACINO, F., *Supervisione bancaria europea. Systeme delle fonti e modelli teorici*, CEDAM, Milano, 2012. Las normas aprobadas por la UE específicamente referidas al sistema financiero son tan abundantes que la propia Unión se ha atrevido a hablar de un nuevo sistema. Basta con recordar el título del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo “Después de la crisis: un nuevo sistema financiero para el mercado interior” (2011/C 48/08). También puede verse el Libro Verde sobre los sistemas bancarios en la sombra, de 19 de marzo de 2012, COM (2012) 102 final. Puede verse, igualmente, el Reglamento 1092/2010, de 24 de noviembre, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea. Entre las normas más recientes también puede verse el Reglamento 1024/2013, de 15 de octubre, sobre tareas específicas del BCE relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. Con anterioridad a la crisis, y es importante hacerlo notar, ya eran numerosas las normas europeas aprobadas.

¹⁴ Todas ellas pueden elaborar propuestas normativas, estándares técnicos, formular recomendaciones, y adoptar decisiones vinculantes. La regulación de la Autoridad Bancaria Europea puede encontrarse en el Reglamento 1093/2010, de 24 de noviembre, la de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación en el Reglamento 1094/2010, y la de Autoridad Europea de Valores y Mercados en el Reglamento 1095/2010. La ESA y el Comité europeo para el riesgo sistémico (European Systemic Risk Board (ESRB)), que se encarga de la vigilancia macroprudencial, carece de personalidad jurídica y está compuesto por representantes del BCE, de los Bancos centrales de los Estados miembros, de la Comisión y de los presidentes de la EBA, EIOPA y ESMA, componen el European System of Financial Supervision (ESFS).

seguros y pensiones). También se relaciona, lógicamente, con la discusión sobre el supervisor único¹⁵.

Las normas más recientes, tanto europeas, como estatales y autonómicas, como veremos más adelante, insisten en la necesidad de coordinación entre todas las Administraciones implicadas en la supervisión de entidades cuya actividad supera el ámbito estatal¹⁶. Caso distinto, aunque igualmente interesante, es el de la necesaria coordinación vinculada a la ayuda financiera recibida por España. La variedad de organismos que debían ser informados por las autoridades españolas y la generosa redacción sobre la información que debía ser facilitada no dejaba lugar a la duda razonable sobre los controles que se imponían al Estado español como contrapartida a la ayuda recibida¹⁷.

¹⁵ MONACI, E., *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 51 y siguientes analiza el caso británico de supervisor único (la Financial Services Authority), aunque recuerda que también puede encontrarse en el ordenamiento alemán, danés, japonés, islandés y noruego, entre otros. Considera que el supervisor único tiene ventajas (evita la duplicación de roles y las disputas competenciales), aunque se corre el riesgo de que devenga “una sorta di leviatano con una struttura elefantica altamente burocratizzata, che la costringa all’immobilità” (p. 72). La opción europea es, por supuesto, la del supervisor único.

¹⁶ Puede verse el Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades europeas de supervisión, y el Real Decreto 1336/2012, de 21 de septiembre, por el que se modifican determinados reales decretos en relación con las facultades de las Autoridades Europeas de Supervisión, que incorpora la obligación de colaboración, información y comunicación del Banco de España y la CNMV con las autoridades europeas de supervisión correspondientes. Se reconoce expresamente, por ejemplo, que la Autoridad Europea de Valores y Mercados podrá participar en las inspecciones in situ que se realicen de manera conjunta entre la CNMV y otra autoridad competente de la Unión Europea. En determinados casos se dice expresamente que el Banco de España “aplazará su resolución y esperará la decisión que la Autoridad Bancaria Europea pueda adoptar”, resolviendo después con arreglo a dicha decisión que, parece claro, tiene carácter vinculante para el Banco de España. FOSCHINI, M., *Il Diritto del Mercato Finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 38, recuerda que en Italia se ha previsto que el Banco de Italia y la CONSOB puedan firmar acuerdos de colaboración con autoridades de otros Estados en los que se deleguen recíprocamente competencias de vigilancia. En el caso español la necesidad de dicha coordinación era más que evidente, desde el momento en que las Comunidades Autónomas, por ejemplo, también ostentaban competencias de supervisión sobre las Cajas de Ahorros.

¹⁷ En el Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y España, puede leerse que las autoridades españolas se comprometen a “consultar ex ante con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo sobre la adopción de toda política relativa al sector financiero que, no estando incluida en este ME, pueda incidir sensiblemente en la consecución de los objetivos del programa (se solicitará igualmente el dictamen técnico del Fondo Monetario Internacional”. A continuación puede leerse que las autoridades españolas “facilitarán también a la Comisión Europea, al BCE y al FMI toda la información necesaria para supervisar los avances realizados en la aplicación del programa y hacer un seguimiento de la situación financiera”. En este Memorando de Entendimiento vuelve a relucir la extraordinaria complejidad administrativa cuando establece que “De conformidad con la adecuada estructura de gobernanza establecida en el Mandato relativo a este procedimiento, un Comité de Coordinación Estratégica del que formarán parte, junto con las autoridades españolas, la Comisión Europea, el BCE, la ABE, el FMI y un Comité de Coordinación de Expertos, supervisarán estrechamente la labor de las entidades independientes. Estas últimas facilitarán cada quince días información actualizada al Comité de Coordinación Estratégica”. A la supervisión del programa se dedican las cláusulas 33 a 37, que se refieren a la verificación “a intervalos regulares”, de que se cumplen las “condiciones sobre políticas que acompañan a la

B).- La huida del control a través de las finanzas creativas

La supervisión prudencial pública de la actividad de las entidades de crédito ha resultado fallida, en fin, porque algunas entidades, si no todas, parece que querían escapar a dicho control. Se esforzaban por poner en el mercado productos financieros cada vez más complejos que, en su opinión, no computaban, por ejemplo, a efectos de solvencia. A las “finanzas creativas” como una de las causas de la crisis y de los fallos en la supervisión prudencial se han referido algunos especialistas¹⁸. La creación de productos que escapasen al control de los supervisores, dejando al margen que no creemos que esto casase con el espíritu de las leyes, y no tendría que haberse consentido, puede relacionarse con “el natural apetito de las empresas financieras”¹⁹.

El Comité de las Regiones de la Unión Europea, en fin, ha denunciado que algunas entidades de crédito hubiesen animado “a entes locales y regionales a adquirir productos

asistencia financiera, para lo cual se enviarán misiones y el Gobierno español remitirá informes con carácter trimestral”, así como se dice que deberá facultarse a la Comisión Europea para que, en coordinación con el BCE y la ABE, pueda “efectuar inspecciones in situ de cualquier entidad financiera beneficiaria, a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas”.

Se exigía que se reforzase el marco de supervisión, estando obligadas la autoridades españolas a adoptar medidas que incrementasen la independencia operativa del Banco de España, transfiriéndole “las competencias sancionadoras del Ministerio de Economía”. Imponía a nuestras autoridades, además, que se perfeccionasen los métodos de supervisión del Banco de España, “a fin de cerciorarse de que las conclusiones de las inspecciones realizadas in situ se traducen, rápida y eficazmente, en medidas correctivas”.

El Acuerdo Marco de Asistencia Financiera entre la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, España, el FROB y el Banco de España, de 24 de julio de 2012, insiste en la supervisión continua de la Comisión Europea, en coordinación con el BCE y con las autoridades estatales y el FMI. Con la extinción de la FEEF y la constitución del MEDE, pese a que estaba previsto que este último ocupara el lugar del primero se firmó un nuevo Acuerdo de facilidad de asistencia financiera entre el mecanismo europeo de estabilidad y España como Estado miembro beneficiario, el Banco de España como Banco central, y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria como garante, así como un Acuerdo de Tránsito y asunción, hechos en Madrid y Luxemburgo, el día 29 de noviembre de 2012 (BOE de 10 de diciembre de 2012). Existe un amplísimo compromiso de información del Estado respecto al MEDE, “mientras exista cualquier importe pendiente conforme al Acuerdo o siga vigente cualquier compromiso con arreglo al mismo”. El Estado, además, “permitirá al MEDE enviar a sus propios agentes o representantes debidamente autorizados para la realización de las evaluaciones técnicas o financieras, procedimientos de diligencia debida, controles o auditorías que considere necesarios en relación con la gestión del Acuerdo y la Asistencia Financiera proporcionada con arreglo al mismo”.

¹⁸ MONACI, E., *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 47 recuerda que la complejidad del producto era buscada por las entidades para, precisamente, escapar a los controles públicos, como ocurrió con las derivadas a principios de los años 90. Denuncia esta realidad y, como otros muchos, exige mayor finura en los controles públicos. CASARI, V. G., “Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei debiti sovrani”, *Il diritto dell'economia*, vol. 24, fasc. 3/4-2011, p. 525, sostiene que la ingeniería financiera, las “finanzas creativas” tienden a introducir siempre nuevos instrumentos poco transparentes. En la p. 528 dice que los bancos y otras instituciones financieras han difundido por todo el mundo productos financieros cada vez más complejos y menos transparentes.

¹⁹ Esta expresión puede leerse en el preámbulo de la Ley 10/2014.

financieros tóxicos y complejos en proporciones excesivas, con pleno conocimiento de los riesgos que se corrían”²⁰.

II).- EL NUEVO PANORAMA LEGAL TRAS LA TEMPESTAD BANCARIA Y FINANCIERA

1).- La insistencia en la necesidad de una profunda intervención administrativa. La Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito

La actividad bancaria debe ser regulada y controlada por el poder público²¹. El legislador español, tras la crisis, ha defendido la necesaria “profundidad interventora”²². Nadie en su sano juicio ha sostenido jamás lo contrario. Con anterioridad a la crisis, no obstante, algunos apuntaban que había que compaginar la garantía de solvencia con la competitividad de las entidades de crédito. No hace tantos años que el debate sobre la necesidad de imponer mayores controles o mayores requisitos de solvencia a las entidades de crédito solía cerrarse recordando que estas imposiciones podrían hacer a nuestras entidades menos competitivas. Había que evitar el exceso de regulación y de control.

Las razones que justifican la intervención, sea más o menos profunda, siguen siendo las mismas de siempre. Una de ellas es la protección del ciudadano y de sus ahorros. El preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, se refiere a la necesidad de proteger “a los agentes implicados, en especial a los clientes e inversores”²³.

²⁰ Dictamen Reformas estructurales del sector bancario de la UE y transparencia del sistema bancario en la sombra, 2014/C 271/15, DOUE de 19 de agosto de 2014. Añade que la mayoría de entes locales y regionales “no poseen los conocimientos técnicos necesarios para comprender plenamente estos productos, por lo que lamenta que la carga resultante de la quiebra de estos activos recaiga totalmente en estos entes y en sus contribuyentes”.

²¹ UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública en las Cajas de Ahorros*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 1 y siguientes. MONACI, E., *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 7, recuerda la obra de Massimo Severo Giannini, *Istituti di Credito e servizi di interesse pubblico*, en Moneta e credito, 1949, y su defensa de la teoría del ordenamiento sectorial. BENEDETTO, MARIA DE, “Diritto amministrativo e crescita economica”, *Il diritto dell'economia*, vol. 27, nº 83 (1-2014).

²² Términos empleados en el preámbulo de la Ley 10/2014.

²³ Véase UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...cit.*, pp. 17-19, y toda la bibliografía y normativa allí citada. Las razones para la protección de los depositantes o ahorradores son bien evidentes. Carecen de la información mínima necesaria sobre la solvencia de la entidad de crédito. Están en una situación de inferioridad en la contratación de los productos con dichas entidades. El control público, en fin, facilita la necesaria confianza de los ciudadanos en el sistema, y encuentra su fundamento en la defensa de los consumidores (51 CE). Sobre el régimen jurídico de las quejas y reclamaciones ante el Banco de España puede verse el artículo 31 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Reforma del Sistema Financiero, y la regulación contenida en el Real Decreto

Otra razón que justifica el control público de las entidades que intervienen en este sector económico, que se ha repetido hasta la saciedad, es la trascendencia para la economía de la actividad que desarrollan²⁴. La necesaria estabilidad del sistema financiero, pues la crisis de una entidad puede afectar al conjunto del sistema económico, desgraciadamente, ha vuelto a recordarse estos últimos años²⁵.

Las normas que regulaban la actividad bancaria en nuestro país eran técnicamente correctas y preveían, por las razones que hemos visto con anterioridad, una gran intervención pública. El principal problema en nuestro país, por tanto, no han sido los fallos en la regulación sino que los controles que se establecían en la misma, en todo caso, y como decíamos antes, parece que no se aplicaron correctamente. Muchas normas del sistema bancario, pese a ello, han sido modificadas, revisadas, o directamente derogadas por otras. Las técnicas de intervención pública, sin embargo, aunque han cambiado algunos nombres y algunas cuestiones de detalle, en el fondo, siguen siendo las mismas. Así lo demuestra la lectura de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, que ha sido desarrollada por el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero.

En la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito se consagran las clásicas técnicas de intervención pública en el sector. Pocas novedades, al margen de algún cambio de detalle o de algún cambio de nombre, insistimos, pueden apreciarse en una primera lectura:

.- Se regula la autorización de funcionamiento, su revocación, la apertura de sucursales y la inscripción en los registros públicos, que ha de ser previa al

303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros. Orden ECC/2502/2012, 16 de noviembre (BOE 22 noviembre) por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante el servicio correspondiente del Banco de España. También puede verse la Directiva 2014/49, de 16 de abril, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

²⁴ Son piezas fundamentales para el desarrollo del resto de actividades económicas. Clave en la intermediación entre las unidades con excedente y las que necesitan financiación. El preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, destaca, como se ha hecho siempre, que el sector financiero y, en especial, el bancario “desempeñan un papel económico vital”. “el riesgo y la incertidumbre” consustanciales a la actividad bancaria, la “propia tendencia cíclica de las economías, el natural apetito de las empresas financieras (...) pueden conducir a estas instituciones y al conjunto de las economías a situaciones de dificultad, con graves consecuencias sobre el funcionamiento global del sistema económico”. Sigue diciendo este preámbulo que “es por todo lo anterior por lo que corresponde al ordenamiento jurídico articular, con una profundidad interventora mayor que las empleadas en otras áreas de actividad económica, la regulación necesaria para la mejor prevención y gestión de los riesgos financieros y, al tiempo, el fomento de las más favorables condiciones de financiación de la economía”.

²⁵ La Directiva 2014/59, de 15 de mayo, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, reconoce expresamente, por ejemplo, que esta crisis financiera ha tenido una “dimensión sistémica”.

ejercicio de la actividad (artículos 6 a 15).

- Se establecen normas sobre las participaciones significativas, que incluyen deberes de notificación e información, evaluación pública, efectos del incumplimiento de las obligaciones, reducción de participaciones significativas, y medidas para asegurar la gestión sana y prudente de la entidad (artículos 16 a 23). Existe una evaluación pública para comprobar si se controla al menos el 10% del capital o se ejerce una “influencia notable en la entidad”. Se ha previsto la colaboración entre autoridades supervisoras, así como, en el artículo 20, los efectos de la falta de aprobación pública de la adquisición de acciones (la suspensión de derechos políticos y la consideración como nulos de los votos)²⁶.

- Se ha impuesto la necesidad de obtener la autorización del Ministro de Economía para las operaciones de modificación estructural (fusión, escisión y cesión global o parcial de activos y pasivos en las que intervenga un banco, o cualquier acuerdo que tenga efectos económicos o jurídicos análogos a los anteriores). El silencio es de carácter negativo si no se obtiene respuesta expresa en el plazo de 6 meses (disposición adicional décimosegunda). Con carácter previo al otorgamiento de la autorización debe solicitarse, entre otros, el informe del Banco de España.

- Se han establecido normas y sistemas de gobierno corporativo (artículo 28 y siguientes). Se ha regulado la aprobación por el Banco de España del Plan General de Viabilidad (artículo 30). El Banco de España puede exigir la modificación de su contenido y, caso de considerarlo insuficiente, imponer determinadas medidas.

- En cuanto a los requisitos de capital, a la solvencia y el control de riesgos resulta fundamental mencionar, al margen de la autoevaluación del artículo 41, los

²⁶ Se considera participación significativa la que alcance, de forma directa o indirecta, al menos un 10% del capital o de los derechos de voto de la entidad o aquella que “sin llegar al porcentaje señalado, permita ejercer una influencia notable en la entidad” (artículo 16). El Banco de España debe evaluar la participación que pretende alcanzarse, “con la finalidad de garantizar una gestión sana y prudente de la entidad de crédito (...) evaluará la idoneidad” del potencial adquirente y “la solidez financiera de la adquisición propuesta” (artículo 18). El artículo 19 se refiere a la colaboración entre autoridades supervisoras (se exige que el Banco de España consulte a las autoridades de otros Estados miembros cuando el adquirente potencial reúna alguna de las características que cita el propio precepto, y también a la CNMV y a la Dirección general de seguros y fondos de pensiones. Según el artículo 20 si se adquieren las participaciones sin haberse notificado al Banco de España, sin haber transcurrido el plazo para su evaluación o con la oposición expresa del Banco de España, no se podrán ejercer los derechos políticos y, de hacerse, “los votos emitidos (...) serán nulos y los acuerdos adoptados serán impugnables en vía judicial siempre que los votos correspondientes a las participaciones irregularmente adquiridas hubieran sido determinantes para su adopción”, “si fuera preciso, se acordará la intervención de la entidad o la sustitución de sus administradores”, además se impondrán las correspondientes sanciones.

colchones de capital, que vienen a sustituir a los antes denominados coeficientes de solvencia. Pueden verse los artículos 39 a 49 y las disposiciones transitorias octava a décima. El preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, que recuerda la vigencia del Reglamento europeo 575/2013, de 26 de junio, adelanta la importancia de los llamados colchones de capital. “Dos de estos colchones tienen un carácter no discrecional: el de conservación de capital y el previsto para entidades de importancia sistémica mundial. Adicionalmente, el colchón para otras entidades de importancia sistémica otorga cierta discrecionalidad al Banco de España”²⁷. “Estos tres colchones obedecen a la necesidad de contar con suplementos de capital frente a pérdidas inesperadas o de cubrir los riesgos originados por el carácter sistémico de ciertas entidades”²⁸. La normativa de solvencia, artículo 40, resulta aplicable a las entidades de crédito, pero también a grupos de las entidades de los que formarán parte las entidades financieras, a las sociedades financieras de cartera y a las sociedades financieras mixtas de cartera.

- A la clásica función supervisora del Banco de España se dedican los artículos 50 a 88. La disposición adicional cuarta establece la supervisión de entidades no inscritas en registros administrativos cualquiera que sea su naturaleza²⁹. El Banco de España, de acuerdo con el artículo 50, podrá recabar la información necesaria para comprobar el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina (las entidades están obligadas a poner a su disposición cuantos libros, registros y documentos considere precisos); llevar a cabo las investigaciones necesarias

²⁷ Sobre la discrecionalidad administrativa y el control por los Tribunales puede verse una aproximación en UREÑA SALCEDO, J.A., “El principio de servicio objetivo a los intereses generales y su control por los Tribunales”, Documentación administrativa, 289, 2013, acceso libre en [revistasinap](#).

²⁸ Decíamos en el año 2005, UREÑA SALCEDO, J.A., *La influencia pública...*, cit., p. 200 y siguientes, que todos los países desarrollados contaban con mecanismos que pretendían garantizar la solvencia de su sistema bancario, dificultar las crisis y, en el peor de los casos, evitar que la quiebra de una determinada entidad afectase al resto de entidades y al conjunto de la economía. Remitíamos al artículo 6 de la Ley 13/1985, al artículo 25 del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, y a la Norma duodécima de la Circular del Banco de España 5/1993, de 26 de marzo. Entre esos instrumentos se encontraba la definición de los recursos propios y el mantenimiento de un coeficiente de solvencia. Recordaba que había que mantener un volumen suficiente de recursos propios en relación con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos. Apuntaba en nota al pie, no obstante, que ya en la crisis bancaria española de 1978-1983, muchas de las entidades que entraron en crisis cumplían sobradamente con el coeficiente de solvencia. Esas normas, obvio es decirlo, tampoco han impedido la última crisis.

²⁹ La disposición adicional cuarta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, se refiere a la supervisión de entidades no inscritas en registros administrativos, “cualquiera que sea su naturaleza”, se faculta al Ministerio de Economía, de oficio o a instancia del Banco de España, para solicitar el suministro de cualquier información, o realizar, por sí o a través del Banco de España, las inspecciones pertinentes.

(exigiendo la presentación de documentos o solicitando explicaciones escritas o verbales de cualquier persona). El artículo 54 dice que elaborará guías técnicas, “dirigidas a las entidades y grupos supervisados, indicando los criterios, prácticas, metodologías o procedimientos que considera adecuados para el cumplimiento de la normativa de supervisión”. De acuerdo con el artículo 55, “al menos una vez al año, el Banco de España someterá a pruebas de resistencia a las entidades de crédito que supervisa, a fin de facilitar el proceso de revisión y evaluación previsto en este artículo”³⁰.

Son numerosas las referencias a la coordinación entre los distintos supervisores tanto en el plano nacional como en el internacional en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito³¹. En el artículo 81 se impone una obligación de información del Banco de España a otros supervisores, al Ministro de Economía, al FROB y a otras entidades, del surgimiento de una situación de urgencia³². El ejercicio de las competencias autonómicas de supervisión e inspección antes de la crisis, en cualquier caso, también planteó enfrentamientos entre poderes públicos dando lugar a interesantes resoluciones del Tribunal Supremo en las que tampoco ahora

³⁰ La Circular del Banco de España 6/2014, de 19 de diciembre, contiene las normas para la liquidación y el pago de la tasa por la realización de la evaluación global a las entidades de crédito. Puede verse IZQUIERDO CARRASCO, M., “La inspección del Banco de España sobre las entidades de crédito”, S. Muñoz Machado, J.M. Vega Serrano (directores), María José Bobes (coordinadora), *Derecho de la regulación económica X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013, p. 450 y siguientes.

³¹ Puede verse la disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, que lleva por rúbrica “integración del Banco de España en el Mecanismo Único de Supervisión”. El artículo 59, supervisión de sucursales de entidades de crédito de Estados miembros de la Unión Europea, establece que el Banco de España debe consultar a las autoridades competentes del Estado miembro de origen antes de proceder a realizar las comprobaciones e inspecciones que considere oportunas. Para que las sucursales sean consideradas significativas el Banco de España debe solicitarlo a la autoridad del Estado de origen. El artículo 61 se refiere expresamente a la colaboración con autoridades de supervisión de otros países. Invita a la firma de acuerdos de colaboración y exige que el Banco de España consulte a dichas autoridades de supervisión antes de adoptar determinadas medidas (por ejemplo imponer sanciones por infracciones muy graves o graves, o la intervención y sustitución). Sólo en caso de “urgencia o cuando entienda que la consulta puede comprometer la eficacia de las propias decisiones” el Banco de España podrá no llevar a cabo la consulta. El artículo 65 se refiere a la adopción de decisiones conjuntas (y consensuadas) entre el Banco de España y otras autoridades supervisoras.

³² Los últimos párrafos del preámbulo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, se dedican a justificar la coordinación de la supervisión a nivel internacional (“el hecho de que en el ámbito de la Unión Europea se estén dando los pasos necesarios para la creación de una Unión Bancaria, que conlleva la unificación de las competencias de supervisión y resolución en el ámbito europeo”). Añade después que “trasladada esta filosofía a nuestro país, se hace palmaria la necesidad de que exista una regulación básica capaz de garantizar la aplicación de un régimen jurídico común para las entidades de crédito que, a su vez, sea plenamente respetuoso con el ordenamiento de la Unión Europea”.

podemos detenernos³³.

- Al régimen sancionador se dedican los artículos 89 a 118. Únicamente señalaremos que el Banco de España debe dar cuenta razonada al Ministro de Economía sobre las sanciones impuestas y los procedimientos en curso. Se contempla, por lo demás, la problemática sanción de amonestación pública, así como la posibilidad de adoptar medidas provisionales (artículo 111); la ejecutividad de las sanciones (artículo 113), o la posibilidad de recurrir ante el Ministro³⁴.

- A la sustitución de los órganos de administración, que es una de las medidas

³³ No podemos dejar de citar la STS de 4 de mayo de 2010, recurso de casación 3856/2007, ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado, en relación con el control autonómico de las Cajas de Ahorros Vascas. El Gobierno de Euskadi, tras la inspección y supervisión del desarrollo de la actividad de alguna Caja vasca, había formulado un requerimiento de actuación³³. El Banco de España impugnó la Orden del Gobierno Vasco. Se trata de una interesantísima sentencia que, además, tiene por objeto un “informe de inspección” que contiene “decisiones administrativas”. El litigio, en el fondo, como sostuvo el Gobierno vasco, es un conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma³³. El Tribunal Supremo, en el caso traído a colación, reconoció la competencia autonómica de supervisión. La Comunidad Autónoma podría formular “valoraciones y recomendaciones prudenciales (...) pero sin llegar a juicios técnicos sobre su cumplimiento y, menos aún, a formular requerimientos de actuación”. El Gobierno de Euskadi, a su juicio, debería haber informado al Banco de España. Declaró correcta la anulación de los apartados por los que se ordenaban determinadas actuaciones.

³⁴ De acuerdo con el artículo 89 “la responsabilidad imputable a una entidad de crédito y a los cargos de administración o dirección de la misma serán independientes”. El Banco de España, de acuerdo con el artículo 90, suele ser el competente para la instrucción y resolución pero debe dar cuenta razonada al Ministro de Economía sobre las sanciones impuestas, y cada trimestre sobre los procedimientos en tramitación y las resoluciones adoptadas. Las sanciones impuestas, según el artículo 96, así como cualquier recurso interpuestos contras las mismas y los resultados de estos recursos, también han de comunicarse a la Autoridad Bancaria Europea. Las sanciones que pueden imponerse por faltas muy graves son las clásicas del Derecho administrativo (multa, revocación de la autorización de la entidad, suspensión de los derechos de voto, o amonestación pública con publicación en el BOE de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y las sanciones impuestas (artículo 97). No ha olvidado el legislador incluir la regulación de las medidas provisionales, en el artículo 111, que pueden adoptarse antes, incluso, de la iniciación del procedimiento siempre que concurren razones de urgencia, y que pueden consistir, entre otros supuestos, en la suspensión de la actividad. A la suspensión provisional de las personas que ostenten cargos de administración o dirección se dedica el artículo 112 (máximo 6 meses salvo caso de paralización del expediente imputable al interesado). De acuerdo con el artículo 113 las sanciones son ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa, teniendo en cuenta que las resoluciones del Banco de España poniendo fin al procedimiento sancionador son recurribles ante el Ministro de Economía. El artículo 117 dice que “el ejercicio de la potestad sancionadora a que se refiere este Título será independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal”. No obstante, cuando esté tramitándose un proceso penal por los mismos hechos o por otros cuya separación de los hechos sancionables administrativamente no sea racionalmente posible, el procedimiento administrativo quedará suspendido, y los hechos declarados probados en Sentencia vincularán a la Administración. La disposición adicional decimocuarta se refiere a las competencias sancionadoras del Estado y de las Comunidades Autónomas. Las CCAA pueden sancionar hechos constitutivos de infracción distintos de los establecidas en la normativa básica. Si el Banco de España conoce esos hechos debe ponerlos en conocimiento de la Comunidad Autónoma (exactamente lo mismo que debe hacer esta con el Banco de España). Si la infracción que pretende sancionar la CA es muy grave o grave la propuesta de resolución debe ser informada preceptivamente por el Banco de España. En todo caso, finaliza la disposición adicional, si la infracción tiene que ver con normas de carácter monetario o con la solvencia el competente para sancionar será el Banco de España.

de mayor intensidad que puede adoptar la administración pública en relación con entidades de naturaleza privada, se dedican, en fin, los artículos 70 a 76. La Administración puede intervenir los órganos de administración cuando existan indicios fundados de la existencia de una situación de excepcional gravedad que pueda poner en peligro la estabilidad, liquidez o solvencia de la entidad, o cuando se adquiriera una participación significativa en una entidad de crédito sin respetar el régimen legal. No es necesario que la intervención y sustitución esté vinculada a la tramitación de un expediente sancionador (artículo 70). En ocasiones cabe la sustitución sin audiencia de los interesados. Los actos de la entidad solo serán válidos si han sido aprobados por los interventores designados. Estas medidas las adopta el Banco de España, dando cuenta razonada al Ministro de Economía y al FROB (art. 71)³⁵.

En definitiva, la última crisis ha servido para confirmar la necesidad de una profunda intervención administrativa, que ha acabado plasmándose en la Ley 10/2014. Tal vez se necesitase una nueva Ley, no diremos nosotros que no, máxime tras la avalancha normativa que se había producido, pero mucho más necesario que la aprobación de nuevas leyes es que los controles que establecen las normas vigentes se apliquen.

2).- La práctica desaparición de las Cajas de Ahorros

Uno de los principales cambios que ha sufrido nuestro sistema bancario es la práctica desaparición de las Cajas de Ahorros (que constituían casi el 50% del sistema). Las Cajas que se han mantenido han pasado de ser entes de carácter social a transformarse, con dos honrosas excepciones, en fundaciones bancarias. Muchas de ellas han pasado de estar integradas en el sector público autonómico desde el punto de vista funcional y económico a caer en manos privadas o integrarse en el sector público estatal (que ya ha anunciado su venta transcurrido un determinado plazo de tiempo)³⁶. Las Cajas de

³⁵ La intervención exige audiencia (en un plazo no inferior a 5 días), aunque en ocasiones se admite que se adopte inaudita parte (por ejemplo si dicho trámite compromete gravemente la efectividad de la medida o los intereses económicos afectados) (art. 72). El acuerdo de intervención y sustitución es inmediatamente ejecutivo desde que se dicte y, para su ejecución, será posible, incluso, llegar a la compulsión directa (artículo 73). Desde el momento que se acuerde la intervención los actos de la entidad sólo serán válidos si han sido aprobados por los interventores designados (74). Las referencias de estos artículos a la Ley 9/2012 han sido sustituidas por referencias a la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

³⁶ En el Real Decreto-ley 24/2012 se estableció que los bancos puentes controlados o adquiridos por el FROB serían gestionados y administrados con el objetivo de venderlos (en un plazo máximo de cinco años). Habrá que estar atentos al cumplimiento de los plazos y, sobre todo, a la enajenación que en su día pueda producirse, que se nos dijo se haría en condiciones de mercado y con la máxima transparencia y publicidad. En el Real Decreto-ley 24/2012 se insiste en distintos

Ahorros han pasado de ser consideradas un motor fundamental para la economía de las Comunidades Autónomas y el principal apoyo de las pequeñas y medianas industrias de sus zonas de influencia, de ser las entidades de crédito que prestaban sus servicios en las zonas rurales y acogían a los clientes que eran rechazados por los bancos, a ser acusadas de casi todos los males. Su difícil situación financiera, en términos literales del legislador del Estado, ha provocado que haya “sido necesaria una profunda intervención de los poderes públicos para acometer el saneamiento y reestructuración de buena parte de las cajas de ahorros, cuya situación financiera ha llegado a comprometer muy gravemente el conjunto de la estabilidad financiera en España (...) han exigido un esfuerzo extraordinario de la sociedad española que ha incluido la solicitud de asistencia financiera externa a los socios del Eurogrupo y la nacionalización de aquellas cajas de ahorros que se encontraban en mayores dificultades de solvencia” (preámbulo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias)³⁷.

A).- De la actuación conjunta a la nacionalización y transformación en fundaciones bancarias

El legislador estatal, más allá de acabar acusando a las Cajas de Ahorros de haber comprometido muy gravemente el conjunto de la estabilidad financiera en España, durante estos últimos años ha previsto muy variadas soluciones para su salvación. Las primeras normas aprobadas tras el estallido de la crisis pretendían reforzar los recursos propios de las Cajas de Ahorros, por ejemplo facilitando la emisión de cuotas participativas³⁸. Bien pronto se admitió la integración en sistemas institucionales de

preceptos en que las transmisiones de acciones, o de todo o parte de los activos y pasivos de las entidades se hará “en condiciones de mercado teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto” (26.2). La venta del banco puente o de sus activos y pasivos “se realizará en condiciones de mercado y se desarrollará en el marco de procedimientos competitivos, transparentes y no discriminatorios” (artículo 27.5).

³⁷ A “la expansión desproporcionada e incontrolada de algunos bancos locales y regionales, que al adquirir activos tóxicos han puesto en grave peligro las economías de sus territorios de origen” también se ha referido expresamente el Comité de las Regiones de la Unión Europea. Puede verse el Dictamen *Reformas estructurales del sector bancario de la UE y transparencia del sistema bancario en la sombra*, 2014/C 271/15, DOUE de 19 de agosto de 2014.

³⁸ Conocidas desde hace años en nuestro Ordenamiento el principal problema que planteaban las cuotas participativas era el reconocimiento de derechos políticos. El temor, curiosamente, era que se abriese una puerta a la privatización. Es imposible detenerse en todo lo que ha ocurrido con las cuotas participativas estos últimos años. Resulta fundamental, para empezar, la lectura del Real Decreto 302/2004, de 20 de febrero, sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros. También es importante el estudio de la STS, 26 de octubre de 2005, que anuló la regulación reglamentaria que establecía la aprobación por el sindicato de cotapartícipes de la supresión del derecho de suscripción preferente y de la amortización anticipada de las cuotas. No estaría de más recordar el teórico sometimiento de su emisión a un fin de autorizaciones o controles administrativos y que, por unas cosas u otras, su utilización, al menos antes del estallido de la crisis, fue escasa. En la primera redacción del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, se

protección³⁹. Después se vieron fusiones, absorciones y, por supuesto, la separación de la actividad crediticia (que desarrolla un banco) de la obra benéfico-social (a cargo de una fundación), con mantenimiento o extinción, según los casos, de la personalidad jurídica de las Cajas de Ahorros⁴⁰.

De la ligera integración entre entidades, que únicamente implicaba un compromiso mutuo para garantizar su solvencia y liquidez, se pasó a la absorción de unas Cajas por otras y, en muchos casos, al traspaso de la actividad financiera de las Cajas que

contenía una nueva regulación de las cuotas participativas y el derecho excepcional de representación en los órganos de gobierno de las Cajas. Sobre las cuotas participativas, tema estrella donde los haya, y los procesos de reestructuración con intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, también debe recordarse la normativa del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. No se olvide el Real Decreto 1817/2009, de 27 de noviembre, por el que se modifican el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito y el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito. El Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, entre otras muchas cosas, se refería al “principio de libertad de emisión de las cuotas sin que deba mediar autorización administrativa previa”. UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública...*, cit., p. 200 y siguientes. VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, cit., p. 604 y siguientes también analiza el Real Decreto-Ley 11/2010, y las cuotas participativas (con el reconocimiento de derechos políticos o la cotización en mercados secundarios).

³⁹ Puede verse CALVO VÉRGUEZ, J., *Los sistemas institucionales de protección (SIPs) en el ámbito de las Cajas de Ahorros*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, que apunta interesantes ideas y algunos datos (como las ayudas del FROB a Cajas rurales y a Cajas de Ahorros, p. 18). Recuerda que el Banco de España podía condicionar la autorización del SIP al cumplimiento de determinadas instrucciones. Las primeras normas, contenidas en la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, o la circular 3/2008, de 10 de junio, dejaban gran libertad de pactos a las entidades. Esta libertad en parte fue limitada con el Real Decreto-Ley 9/2009 y la intervención del FROB. La Comisión, asegura Calvo Vérguez, aprobó ayudas del FROB en enero del año 2010 (p. 48). El 70% del total de la financiación que podían obtener del FROB, según este autor, podía emplearse en reducir personal (p. 66). Los SIPs, en cualquier caso, no suponían extinción alguna de Caja de Ahorros, pues mantenían su identidad y obra social (p. 57 a 61), simplemente había un “apoyo del resto de sus socios en caso de necesidad”. Apunta, no obstante, que el Banco de España estaba exigiendo que las sociedades centrales fuesen bancos (p. 61). SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas...*, cit., p. 28, sostiene que el FROB aportó al SIP de Bankia 4.465 millones de euros. En la p. 35 explica que el 90% de los votos del SIP gallego correspondían al FROB por sus aportaciones, y aporta algunos datos sobre las ayudas del FROB a otras entidades de crédito.

⁴⁰ Véanse las distintas posibilidades organizativas que se abrían para las Cajas con el Real Decreto-Ley 11/2010, o el Real Decreto-Ley 2/2011, para el reforzamiento del sistema financiero, y el importantísimo Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que recuerda que las cajas han pasado de ser 45 a ser 15 “equiparando su estructura de gobierno a la de los bancos cotizados, a través, fundamentalmente, de su transformación jurídica en cajas de ejercicio indirecto”. VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, cit., p. 603 y siguientes también analiza el proceso de reestructuración de las Cajas hasta finales de junio de 2010. Señala que casi dos terceras partes de las Cajas estaban recibiendo algún tipo de asistencia pública. Sobre las ayudas del FROB y la reestructuración de las Cajas también puede verse GUILLÉN CARAMÉS, J., “Reflexiones acerca del nuevo régimen jurídico de las Cajas de Ahorros”, p. 619 y siguientes.

integraban el SIP a un banco⁴¹. La conversión de las Cajas de Ahorros en entidades bancarias en forma de sociedad anónima se exigió para todas aquellas que requirieron el auxilio público. El Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, impuso esta solución para la gestión del negocio financiero cuando se requiriesen aportaciones públicas. El Real Decreto-ley 2/2012 insistió en la necesaria conversión de determinadas Cajas en entidades bancarias en forma de sociedad anónima. Al igual que hizo el artículo 30 del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto⁴². Si la participación en el Banco no alcanzaba el 25% de los derechos de voto, además, debían “renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito”. Las Cajas en este caso debían transformarse en una fundación especial. Estas fundaciones especiales encuentran hoy su regulación en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Al contenido de esta última norma dedicamos el siguiente epígrafe.

B).- La ley estatal de cajas de ahorros y fundaciones bancarias

La Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, es la última gran norma estatal sobre las Cajas de Ahorros, a la que se han ido adaptando las correspondientes leyes autonómicas⁴³. La crisis económica, como puede leerse en el preámbulo, ha “hecho necesario replantear de manera exhaustiva e integral su régimen jurídico”. Antes de entrar en la regulación de las Cajas, sin embargo, nos detenemos en las normas que dicha ley contiene sobre las fundaciones bancarias.

⁴¹ El Real Decreto-ley 2/2012, fomentaba nuevos procesos de integración, incluso establecía como plazo máximo para la conclusión de algunos procedimientos de integración el día 1 de enero de 2013. El Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, insistió en la idea de integración, contenía interesantes preceptos sobre “entidades participadas mayoritariamente por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria”, y dedicaba artículos fundamentales a la creación de sociedades para la gestión de activos inmobiliarios.

⁴² Dice este precepto que para ser beneficiarias de la recapitalización por parte del FROB las Cajas de Ahorros deberán traspasar previamente su actividad financiera a un banco “en el plazo máximo de tres meses desde la fecha en la que se les notifique la aprobación del plan de reestructuración”. El Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, dijo en su artículo 25 que son instrumentos de resolución la venta del negocio de la entidad, la transmisión de activos y pasivos a un banco puente, la transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos, y el apoyo financiero a los adquirentes del negocio, al banco puente o a la sociedad de gestión de activos cuando resulte necesario para facilitar la implementación de los instrumentos anteriores y para minimizar el uso de recursos públicos.

La Ley 3/2010, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha, establece que el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha deberá autorizar la renuncia a la condición de entidad de crédito.

⁴³ Véase, por ejemplo, la Ley 4/2015, de 2 de abril, de modificación del Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros de la Comunidad Valenciana. También puede verse la Ley 4/2014, de 26 de junio, de Fundaciones bancarias de Aragón.

b.1).- La regulación de las fundaciones bancarias

En la Ley 26/2013 ocupa un lugar destacado, y no sólo en su título, la regulación de las fundaciones bancarias. A estas fundaciones, que serán, “a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un actor principal presente en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país”, se dedican los artículos 32 y siguientes.

Las fundaciones bancarias son aquellas que “tienen un porcentaje mínimo del 10 por ciento de participación en un banco”⁴⁴. El patronato, que es su máximo órgano de gobierno y representación (artículo 38), tiene un número de miembros que “en ningún caso podrá ser superior a quince” (artículo 39)⁴⁵.

Existen normas especiales y muy interesantes, pues consagran importantes controles por parte del Banco de España, para las fundaciones bancarias que tengan una participación igual o superior al 30 por ciento en una entidad de crédito. Estas fundaciones deberán elaborar un protocolo de gestión de la participación financiera que defina las relaciones entre ambas entidades (fundación y banco) con el contenido mínimo que establece el artículo 43 y que deberá ser aprobado por el Banco de España en el plazo de un mes desde su remisión y publicado en la página web de las fundaciones. También deberán aprobar un plan financiero anual (artículo 44) que, a su vez, deberá ser aprobado por el citado Banco de España, donde se haga constar la manera en que se hará frente a las posibles necesidades de capital en que pudiera incurrir la entidad en la que participan y los criterios básicos de su estrategia de inversión en entidades financieras. El contenido mínimo del plan financiero, al margen de lo establecido en la ley (artículo 44.4) será concretado por el Banco de España. Si no se elabora el plan financiero o resulta insuficiente a juicio del Banco de España “para garantizar la gestión sana y prudente de la entidad de crédito participada y la capacidad de ésta de cumplir de forma duradera con las normas de ordenación y disciplina que le sean aplicables, el propio Banco de España requerirá a la fundación bancaria la presentación y puesta en marcha de un plan de desinversión en la entidad de crédito, e impondrá la obligación de no incrementar su participación a niveles de control” (artículo 44.5).

Las fundaciones bancarias que ostenten posiciones de control sobre una entidad de crédito o tengan una participación superior al 50%, deberán elaborar un plan de

⁴⁴ Les resultan aplicables las normas sobre gobierno corporativo (“pero solo a aquellas fundaciones que tengan una participación igual o superior al 30 por ciento en una entidad de crédito”).

⁴⁵ Los cambios que estas reformas estructurales están suponiendo en los órganos de gobierno de las Cajas, lógicamente, son muy importantes (pues no pueden mantenerse las mismas estructuras en unas entidades que no ejercen directamente negocio financiero alguno).

diversificación de inversiones para minimizar riesgos y constituir un fondo de reserva para garantizar la financiación de la entidad de crédito participada en situaciones de dificultad⁴⁶. Tal vez sean estas normas las que hayan llevado al legislador a reconocer en su preámbulo que se “promueve que las fundaciones bancarias reduzcan paulatinamente su participación en las entidades de crédito”. Resulta claro, sea o no sea así, que el legislador del año 2013 apuesta, teóricamente al menos, por la paulatina reducción de la importancia de las fundaciones bancarias en nuestro sistema.

El protectorado sobre las fundaciones bancarias se ejercerá por el Ministerio de Economía si su ámbito de actuación principal excede el de una Comunidad Autónoma. El protectorado, en caso contrario, será ejercido por la correspondiente Comunidad Autónoma (artículo 45)⁴⁷.

El artículo 46 está dedicado a las funciones del Banco de España (realizar las inspecciones y comprobaciones que considere oportunas, requerir cuanta información resulte necesaria para desarrollar sus funciones, etcétera). Nada que no esté debidamente contemplado también en la Ley 10/2014, que veíamos con anterioridad. Más novedosas resultan, qué duda cabe, las normas de esta Ley 26/2013 sobre las Cajas de Ahorros, en las que entramos seguidamente.

b.2).- La dimensión de las Cajas de Ahorros y otras normas de organización y funcionamiento

El legislador estatal, tras acusar directamente a las Cajas de Ahorros de haber puesto en peligro la estabilidad financiera en nuestro país, ha apostado por la restricción de su tamaño. Las Cajas de Ahorros que existen hoy o que puedan crearse en el futuro, de acuerdo con esta Ley 26/2013, deben desarrollar sus actuaciones en el ámbito local y tener “un tamaño reducido”.

Se sostiene en el preámbulo de la citada Ley que esta restricción “viene motivada por la necesidad de que en ningún caso puedan alcanzar una dimensión que las haga

⁴⁶ Artículo 44.3. Corresponde al Banco de España desarrollar los métodos de cálculo y las formas de aplicación del porcentaje al que se refiere la norma.

⁴⁷ Este artículo 45 fue modificado por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, que concreta cuando su ámbito de actuación supera el de una Comunidad Autónoma (cuando el 40% de su actividad se realiza fuera de la Comunidad donde la fundación tiene su sede). Se admite que puedan cambiar las circunstancias y pueda corresponder el protectorado o al Estado o a la Comunidad Autónoma. La adscripción al nuevo protectorado se producirá en el ejercicio económico siguiente a aquel en el que haya tenido la modificación sustancial de las circunstancias. Si es el Ministerio de Economía el que asume el protectorado ejercerá sus funciones, en ocasiones, recabando el informe previo y vinculante de la Comunidad Autónoma (por ejemplo con la aplicación y distribución de fondos que la fundación bancaria pueda destinar a su obra social). En el nombramiento de patronos se dice que el Ministerio “procurará que estén representadas las Comunidades Autónomas en las que la fundación bancaria desarrolle su obra social.

sistémicas (...) es preciso evitar que las cajas tengan un tamaño excesivo y puedan poner en peligro el sistema financiero (...) se ha buscado que las cajas de ahorros operen fundamentalmente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma o en provincias limítrofes entre sí". En este mismo preámbulo puede seguir leyéndose que "se estrecha así la vinculación entre el lugar de origen de la caja y el territorio que será beneficiario de la función social". Se encuentran expresiones como que "se ha propuesto una vuelta al modelo tradicional de cajas al realizarse una vinculación explícita de su actividad financiera con las necesidades de los clientes minoristas y de las pequeñas y medianas empresas". Tan seria parece ser la opción por el ámbito local o regional que se dice expresamente que "aquellas cajas que crezcan por encima de los límites permitidos perderán su licencia bancaria, deberán transmitir su actividad financiera a una entidad de crédito y habrán de transformarse en fundaciones bancarias".

Se trata de una interesante y curiosa referencia al ámbito local y autonómico. Máxime cuando con la bancarización de las Cajas de Ahorros anteriormente existentes se ha conseguido desgajarlas del sector público autonómico en el que se integraban. Se ha logrado lo que muchos pretendían: liberarlas del poder autonómico⁴⁸.

Insiste la Ley 26/2013, como ya habíamos hecho otros antes, en la profesionalidad e incompatibilidades de los miembros que integran los órganos de gobierno de las Cajas. Consagra una nueva reducción de la presencia pública en sus órganos de gobierno⁴⁹. Impone consejeros independientes en el consejo de administración⁵⁰. Y regula comisiones como la de control (artículos 23-26)⁵¹, u otras comisiones del consejo de administración como la de inversiones (artículo 28), la de retribuciones y nombramientos (artículo 29), o la de obra social (artículo 30)⁵². Regula, en fin, el contenido mínimo del informe de gobierno corporativo y del informe anual sobre remuneraciones (artículo 31).

III).- ALGUNAS IDEAS A MODO DE CONCLUSIÓN

⁴⁸ ARIÑO ORTIZ, G., "Reflexión sobre las Cajas...", cit., p. 37 y siguientes.

⁴⁹ En la Asamblea general, artículo 4, la presencia pública se reduce de un 40 a un 25%), reforzando el papel de los impositores (50-60%), trabajadores (20%), entidades representativas de intereses colectivos no excederá, en su caso, del 20%".

⁵⁰ Artículo 15, "la mayoría de los miembros del consejo de administración deberán ser vocales independientes".

⁵¹ A la responsabilidad de los miembros de la comisión de control de las cajas de ahorros también se dedica la disposición adicional decimoprimeras de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito.

⁵² Al comité de remuneraciones y nombramientos también se refiere el artículo 31.2 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

Una de las causas de la crisis bancaria ha sido que las normas no se han aplicado. Llegado es el momento, tras la avalancha normativa que se ha producido, de exigir la aplicación de la nueva regulación para, cuando menos, reducir el efecto de futuras crisis⁵³. Las técnicas de intervención administrativa, consagradas entre otras leyes en la de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, como hemos visto en este trabajo, son muy graves e importantes. El poder público, estatal y europeo, tiene en sus manos los instrumentos necesarios para evitar o mitigar los daños que puede provocar la mala gestión de una entidad de crédito.

La crisis, más allá de servir para confirmar la necesaria intervención administrativa del sector, ha tenido sus vencedores y, por supuesto, ha servido para que se cumplieren algunos sueños. Así, por ejemplo, se ha cumplido el “sueño erótico de Wall Street”. Los beneficios han sido privados y las pérdidas completamente socializadas⁵⁴. Algunas Cajas de Ahorros, que llevaban años queriendo ser bancos, por fin han conseguido su objetivo. Algunos bancos que luchaban denodadamente contra las Cajas también han logrado una importante victoria. No sólo han visto como se reducía el número y calidad de los rivales, sino que se les ha dado la opción de absorber, con dinero público, a algunos de ellos.

También el Estado, que según parece no veía con buenos ojos la creciente importancia de unas entidades de crédito que se integraban en el sector público autonómico, ha salido, en cierto sentido, victorioso. La conversión de algunas de las más importantes Cajas de Ahorros en sociedades anónimas de ámbito y titularidad estatal las ha alejado, casi definitivamente, del poder político autonómico⁵⁵.

La crisis, no se nos escapa, también ha tenido sus grandes perdedores: los ciudadanos, mucho más los desahuciados, por supuesto. Todos, sin embargo, hemos perdido algo, pues se ha intentado dinamitar el Estado social y hemos pasado del Estado regulador, al Estado salvador y de ahí a la crisis de la deuda soberana y al Estado

⁵³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Aspectos administrativos cit.,” p. 195 y siguientes, ya hace años que sostuvo que las crisis siempre cogían a contrapié al ordenamiento existente. Apuntaba que evitarlas resultaba difícil, dada la “tremenda movilidad y el extraordinario dinamismo del mundo financiero”. El citado Profesor apuntó que una de las causas de la crisis había sido que las normas no se habían aplicado. Algo parecido parece haber ocurrido ahora. SALA ARQUER, J. M., “Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores”, *REDA*, nº 149, p. 9 y siguientes, crítica, como muchos otros, los fallos en la supervisión prudencial internacional. ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas y su régimen jurídico dual”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 22, p. 34 y p. 37.

⁵⁴ La expresión, cuando menos divertida y ocurrente, es de MERUSI, F., “Variazioni su crisi economica e regolazione”, *Il Diritto dell'Economia*, 4/2010, p. 628.

⁵⁵ ARIÑO ORTIZ, G., “Reflexión sobre las Cajas...”, cit., p. 37.

deudor⁵⁶. Aparecen aquí temas muy complejos en los que no hemos querido ni podido entrar, como los fondos soberanos y la deuda pública, o los fondos de pensiones y los fondos de inversión⁵⁷. No tengo, en fin, carácter de profeta, pero sí una terrible intuición. En el futuro habrá que estar atentos a la actividad de las entidades de crédito, por supuesto, pero también, y mucho, a la correcta gestión de los citados fondos de pensiones privados que, resulta sorprendente, parece que se ha querido vender que han quedado al margen de la crisis.

IV).- BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO ORTIZ, G., "Reflexión sobre las Cajas y su régimen jurídico dual", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 22.

BENEDETTO, MARIA DE, "Diritto amministrativo e crescita economica", *Il diritto dell'economia*, vol. 27, nº 83 (1-2014).

CALVO VÉRGUEZ, J., *Los sistemas institucionales de protección (SIPs) en el ámbito de las Cajas de Ahorros*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.

CASARI, V. G., "Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei debiti sovrani", *Il diritto dell'economia*, vol. 24, fasc. 3/4-2011.

D'ALBERTI, M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Aspectos administrativos de las crisis bancarias", en *Aspectos jurídicos de las crisis bancarias (respuesta del Ordenamiento jurídico)*, Madrid, 1988.

FERNANDO PABLO, M. M., "Nuevo marco europeo de supervisión financiera: una visión desde España", en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

FOSCHINI, M., *Il Diritto del Mercato Finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

GALBRAITH, J. K., *Breve historia de la euforia financiera*, Ariel, Barcelona, 1991.

GUARRACINO, F., *Supervisione bancaria europea. Sistemi delle fonti e modelli teorici*, CEDAM, Milano, 2012.

⁵⁶ TORCHIA, L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, Bologna, 2012, seconda edizione, p. 267. CASARI, V. G., "Una calda estate. Note preliminari sulla crisi dei debiti sovrani", *Il diritto dell'economia*, vol. 24, fasc. 3/4-2011, p. 548, sin embargo, considera que el origen y la evolución de la actual crisis financiera en Italia se debe a la altísima deuda pública.

⁵⁷ MERUSI, F., "Variazioni su crisi economica e regolazione", *Il Diritto dell'Economia*, 4/2010, p. 634, apunta las posibles guerras financieras con la combinación de fondos soberanos y deuda pública. Sostiene que el Fondo soberano de China, por ejemplo, es el mayor suscriptor de deuda pública estadounidense.

GUILLÉN CARAMÉS, J., "Reflexiones acerca del nuevo régimen jurídico de las Cajas de Ahorros", en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

IZQUIERDO CARRASCO, M., "La supervisión pública sobre las entidades bancarias", en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

IZQUIERDO CARRASCO, M., "La inspección del Banco de España sobre las entidades de crédito", S. Muñoz Machado, J.M. Vega Serrano (directores), María José Bobes (coordinadora), *Derecho de la regulación económica X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013.

LINDE, L. M^a., "El sistema europeo de Bancos centrales frente a la reforma del sistema monetario internacional", *La Unión Económica y Monetaria: Balance y Perspectivas*, Madrid, Constitución y Leyes, 2000

MARTÍN-RETORTILLO, S., "Panorama general de las crisis bancarias", REDA, nº 59, 1988.

MERUSI, F., "Variazioni su crisi economica e regolazione", *Il Diritto dell'Economia*, 4/2010.

MONACI, E., *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

MUÑOZ MACHADO, S., "Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica", en *Derecho de la regulación económica I., Fundamentos e instituciones de la regulación*, Muñoz Machado, Esteve Pardo (editores), Iustel, Madrid, 2009.

MUÑOZ MACHADO, S., "Regulaciones económicas y despojos patrimoniales (Sobre los límites de la intervención de entidades de crédito por el Banco de España: el ejemplo de las Cajas de Ahorros)", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 19.

OTERO CRESPO, M., *La responsabilidad civil del auditor de cuentas. Pure Economic Losses. Daños causados a terceros*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

SALA ARQUER, J. M., "Fusiones de Cajas de Ahorros y crisis financieras: los poderes de supervisión de los organismos reguladores", REDA, nº 149, enero-marzo 2011.

SERRA RAMONEDA, A., *Los errores de las Cajas. Adiós al modelo de las cajas de ahorros*, Ediciones invisibles, Barcelona, 2011.

TORCHIA, L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, Bologna, 2012, seconda edizione.

UREÑA SALCEDO, J.A., “Las vías de hecho y la suspensión cautelar”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 53, enero-marzo 2004.

UREÑA SALCEDO, J. A., *La influencia pública en las Cajas de Ahorros*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

UREÑA SALCEDO, J.A., “La crisis del sistema financiero y la transformación de las Cajas de Ahorros en España”, S. Muñoz Machado, J.M. Vega Serrano (directores), María José Bobes (coordinadora), *Derecho de la regulación económica X. Sistema Bancario*, Iustel, Madrid, 2013.

UREÑA SALCEDO, J.A., “El principio de servicio objetivo a los intereses generales y su control por los Tribunales”, *Documentación administrativa*, nº 289, 2013, acceso libre en [revistasinap](#)

VEGA SERRANO, J.M., “El futuro de las Cajas de Ahorros españolas”, en REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *La regulación económica. En especial, la regulación bancaria. Actas del IX Congreso Hispano-Luso de Derecho administrativo*, Iustel-Universidad de Córdoba, Madrid, 2012.

VVAA, *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazione. Atti del XVII Congresso dell'Associazione italo-spagnola dei professori di Diritto Amministrativo, a cura di Fabio Roversi-Monaco, Marco Cammelli e Luciano Vandelli, Bologna, 27-29 maggio 2010*, Bononia University Press, 2012