

Nº 43
Tercer trimestre 2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 43

Septiembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 43. Septiembre 2025

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y
REDALYC**

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local



D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

INTELIGENCIA ARTIFICIAL, LLULL Y EL ARS MAGNA . HISTORIA DE LA COMPUTACIÓN

D. Luis S. Moll Fernández- Fígares.....17

LA DECLARACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL INVESTIGADO DURANTE LA INSTRUCCIÓN

D^a Laura Sánchez de Rivera García.....75

LA INVESTIGACIÓN PENAL DIGITAL: OSINT, DIRECCIONES IP Y EL EQUILIBRIO ENTRE EFICACIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

D^a Lena Carazo Sánchez135

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA A LA LUZ DE LA NORMATIVA EUROPEA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS. HISTORIA RECIENTE, PRESENTE Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO

D^a Gema María Ortega Expósito.....213



LA RESOLUCIÓN BANCARIA	
D. David Quiralte Miguel	271

DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL CONCURSO SIN MASA Y OBTENCIÓN DE LA EXONERACIÓN DEL PASIVO INSATISFECHO A PRÓPOSITO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 16/2022, DE 5 DE SEPTIEMBRE, DE REFORMA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY CONCURSAL.	
Dª Miriam Romero Saiz.....	327

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

¿PUEDEN LAS VÍCTIMAS RECURRIR REVISIONES DE CONDENA? UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA STC 105/2025, DE 29 DE ABRIL	
Dª Paloma Cascales Bernabeu.....	403

SECCIÓN INTERNACIONAL

CLÁUSULAS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y SU APLICACIÓN EN EL DERECHO SOCIAL	
D. Adriano da Silva Ribeiro	
D. Estevão Grill Pontone	417

BASES DE PUBLICACIÓN	461
-----------------------------------	------------





EDITORIAL

En el número 43 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional y una reseña de jurisprudencia todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. Luis S. Moll Fernández- Fígares con el artículo que lleva por título "Inteligencia Artificial, Llull y el Ars Magna. Historia de la computación". El autor incide en la idea de una IA no es de generación espontánea, en el siglo XX, sino que es el resultado de la evolución del pensamiento y de una aspiración humana de más de siete siglos de antigüedad

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a Laura Sánchez de Rivera García con el artículo que lleva por título "La declaración extemporánea del investigado durante la instrucción".

A continuación, D^a Lena Carazo Sánchez realiza un estudio brillante sobre "La investigación penal digital: OSINT, direcciones IP y el equilibrio entre eficacia y derechos fundamentales".



D^a Gema María Ortega Expósito aborda bajo el título “La contratación pública electrónica a la luz de la normativa europea. Especial referencia a las plataformas electrónicas. Historia reciente, presente y propuestas para el futuro” un análisis de la evolución histórica de la regulación europea de la contratación pública electrónica en la Unión Europea, haciendo alusión a la tercera y cuarta generación de directivas y proponiendo nuevas medidas a incluir en la futura normativa europea, con el objeto de reforzar y ampliar el carácter obligatorio de las formas digitales en la contratación.

A continuación, D. David Quiralte Miguel aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal “La resolución bancaria” la regulación a nivel español y europeo, con énfasis en la Unión Bancaria Europea y el Mecanismo Único de Resolución (MUR).

La sección nacional se cierra con la obra de D^a Miriam Romero Saiz sobre “Dictamen jurídico sobre la tramitación del concurso sin masa y obtención de la exoneración del pasivo insatisfecho a propósito de la entrada en vigor de la ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la ley concursal” Un interesante artículo en el que aborda el desarrollo de un procedimiento concursal de dos personas físicas a propósito de la entrada en vigor de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

D^a Paloma Cascales Bernabeu realiza la reseña jurisprudencial titulada “¿Pueden las víctimas recurrir



revisiones de condena? Una mirada constitucional a la STC 105/2025, de 29 de abril”.

Se centra en el pronunciamiento reciente del Tribunal Constitucional que analiza el derecho de las víctimas a recurrir revisiones de sentencias firmes, en el contexto de la aplicación de la Ley Orgánica 10/2022. La reseña examina los fundamentos constitucionales de la decisión, su conexión con el artículo 24 CE, y su relevancia desde una perspectiva de género y de justicia restaurativa.

La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Adriano da Silva Ribeiro y de D. Estevão Grill Pontone que hará las delicias de los lectores sobre “Cláusulas de resolución de controversias y su aplicación en el derecho social”.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA RESOLUCIÓN BANCARIA

D. David Quiralte Miguel

Graduado en Derecho - Universidad De Castilla La Mancha

Resumen: Este trabajo analiza la regulación de la resolución bancaria, a nivel español y europeo, con énfasis en la Unión Bancaria Europea y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). Se aborda el procedimiento, sus herramientas y las autoridades implicadas de manera más particular. Se examinan los motivos de la normativa actual, surgida tras la crisis financiera de 2007, y la evolución regulatoria, destacando el caso del Banco Popular Español en 2017. A su vez, se comparan la resolución bancaria y el concurso de acreedores, destacando similitudes y diferencias.

Abstract: This study analyzes the regulation of bank resolution at Spanish and European levels, focusing on the European Banking Union and the Single Resolution Mechanism (SRM). It addresses the procedure, its tools, and the authorities involved in detail. The reasons behind the current regulations, stemming from the 2007 financial crisis, and the regulatory evolution are examined, highlighting the case of Banco Popular Español in 2017. Additionally, it compares bank



resolution with bankruptcy proceedings, emphasizing similarities and differences.

Palabras clave: Resolución bancaria, Unión Bancaria, Mecanismo Único de Resolución, Banco Popular, concurso de acreedores.

Keywords: Bank resolution, European Banking Union, Single Resolution Mechanism, Banco Popular, bankruptcy protection.

Sumario:

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. MOTIVOS DE LA ACTUAL REGULACIÓN

2. LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

2.1. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN (MUS)

2.2. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (MUR)

2.3. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS (SEGD)

2.4. EL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO (SINGLE RULEBOOK)



3. EVOLUCIÓN REGULATORIA DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA

4. LA RESOLUCIÓN BANCARIA

4.1. CONCEPTO, AMBITO DE APLICACIÓN Y REGLAS GENERALES

4.2. DIFERENCIAS CON EL RESCATE BANCARIO

4.3. ENTIDADES SIGNIFICATIVAS Y MENOS SIGNIFICATIVAS

4.4. EL MUR Y LAS AUTORIDADES A NIVEL EUROPEO

4.5. AUTORIDADES EN ESPAÑA

4.6. LA DECISIÓN

4.7. EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN

4.8. EL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (FUR)

4.9. EL FONDO DE RESOLUCIÓN NACIONAL

4.10. EL MREL

5. LA RESOLUCIÓN FRENTE AL CONCURSO DE ACREEDORES ORDINARIO

5.1. DEFINICIONES, OBJETIVOS, Y DIFERENCIAS



5.2. LA RECAPITALIZACIÓN INTERNA Y EL CRAMDOWN

5.3. PROTECCIÓN DE ACREEDORES Y ACCIONISTAS

5.4. JERARQUÍA DE ACREEDORES

6. LA RESOLUCIÓN DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL S.A

6.1. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL S.A

6.2. EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DEL BANCO POPULAR

6.3. ROL DE LAS AUTORIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS

6.4. FRENTES JUDICIALES Y PERSPECTIVAS DE LOS AFECTADOS

7. CONCLUSIONES

8. BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AT1: *Additional Tier 1* (Capital Adicional de Nivel 1).

BCE: Banco Central Europeo.



CNMV: Comisión Nacional del Mercado de Valores.

DRRB: Directiva de Resolución Bancaria.

ELA: *Emergency Liquidity Assistance* (Asistencia de Liquidez de Emergencia).

ESI: Empresas de Servicios de Inversión.

FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

FUR: Fondo Único de Resolución.

JUR: Junta Única de Resolución.

LSI: *Less Significant Institutions* (Entidades Menos Significativas).

MREL: *Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities* (Requisito Mínimo de Fondos Propios y Pasivos Elegibles).

MUR: Mecanismo Único de Resolución.

MUS: Mecanismo Único de Supervisión.

SEGD: Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

SRM: *Single Resolution Mechanism* (Mecanismo Único de Resolución).

T2: *Tier 2* (Capital de Nivel 2).



TUE: Tratado de la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera global de 2007 supuso un punto de inflexión en la regulación del sector bancario, poniendo de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos sólidos para gestionar las quiebras de entidades financieras sin poner en peligro la estabilidad del sistema económico ni cargar los costes sobre los contribuyentes.

En este contexto, la Unión Bancaria Europea y el Mecanismo Único de Resolución (MUR) han surgido como pilares fundamentales para garantizar una supervisión y resolución armonizada de las instituciones de crédito de la zona euro.

Este trabajo aborda de manera detallada el marco normativo y operativo de la resolución bancaria, centrandó su análisis en el proceso, las herramientas y las autoridades involucradas, con especial atención al caso de la resolución del Banco Popular Español S.A. en 2017, un hito clave en la aplicación del MUR.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión integral de los principios, el procedimiento y los desafíos de la resolución bancaria, destacando su importancia para preservar la estabilidad financiera y proteger tanto a depositantes como a inversores. Además, se analizan las diferencias entre los procedimientos de resolución y los procedimientos concursales ordinarios, así como sus



implicaciones para accionistas y acreedores.

La metodología utilizada se basa en la investigación de fuentes bibliográficas, tales como documentos emitidos por las autoridades competentes, artículos doctrinales, manuales de estudio, legislación tanto europea como nacional, y resoluciones administrativas y judiciales relevantes. Esta metodología permite un análisis riguroso y fundamentado al combinar la teoría con la práctica.

1. MOTIVOS DE LA ACTUAL REGULACIÓN

La normativa actual en materia de supervisión y resolución tiene su origen en la crisis financiera de 2007, pues antes de esta, la supervisión macroprudencial era más laxa y en la resolución de entidades, cada país aplicaba individualmente sus propias normativas, procediendo a la liquidación ordinaria en caso de quiebra, lo que resultaba insuficiente para abordar las crisis locales y, aún más, las de alcance transnacional.

Desempeñaron un papel central los activos tóxicos y de alto riesgo, como las hipotecas subprime en Estados Unidos, que proliferaron por la falta de regulación en las actividades de inversión y crédito, que contribuyeron a inflar la burbuja inmobiliaria, factor determinante en países como España.

Tuvieron gran importancia las cajas de ahorro, de marcado carácter social, pero a su vez, vulnerables por



la politización de sus consejos de administración y la asunción de riesgos excesivos, reguladas inicialmente por el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, regulando la creación de Cajas de Ahorros y la distribución de los beneficios liquidados de estas Entidades y posteriormente por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. La crisis forzó una reestructuración radical, promovida por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que fomentó fusiones entre cajas, reduciendo su número de 76 en 1986, a 15 en 2013 y a solo dos en la actualidad, Caixa Ontinyent y Caixa Pollença. 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, permitió a las cajas transferir su negocio financiero a entidades bancarias, convirtiéndose en fundaciones con participaciones en estas nuevas entidades, y posteriormente con el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero y la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, se elevaron los requisitos de capital para garantizar su estabilidad y solvencia¹.

Otros agentes relevantes en la crisis fueron las agencias de calificación crediticia, que otorgaron calificaciones de alta calidad a productos complejos y

¹ Cátedra de Derecho de los Mercados Financieros Universidad CEU San Pablo. (3 de noviembre de 2015). *Presentación de "La Gestión de la Crisis Bancaria Española y sus Efectos"* [Video]. YouTube. https://youtu.be/tz6lOdcgInk?si=mK6A30KKDFG_EFZr



opacos, como las obligaciones de deuda garantizada o las permutas de incumplimiento crediticio. La falta de transparencia y la relación estrecha entre las agencias y las entidades evaluadas generaron conflictos de interés. Tras la crisis, el G-20 y el informe Larosière, del grupo de alto nivel sobre supervisión financiera en la UE, impulsaron una regulación más estricta, cristalizada en el Reglamento (CE) No 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las agencias de calificación crediticia.

El fenómeno del *shadow banking* generó riesgos sistemáticos, pues intermediarios financieros no bancarios como fondos de inversión y *hedge funds*, fuertemente interconectados con la banca tradicional, manejaban grandes sumas de capital con baja transparencia, supervisión y regulación. A pesar de intentos regulatorios, como la Ley Dodd-Frank en Estados Unidos o el Libro Verde de la Unión Europea en 2012, el control de la banca en la sombra sigue siendo limitado².

2. LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

El proceso para la creación de la Unión Bancaria

² Hormaeche Lazcano. M. (2017). Los avances en materia de recuperación y resolución bancaria, un nuevo marco legislativo e institucional desde el año 2015. *ConsortSeguros Revista Digital*, 6. <https://consorsegurosdigital.com/almacen/pdf/los-avances-en-materia-de-recuperacion-y-resolucion-bancaria-un-nuevo-marco-legislativo-e-institucional-desde-el-ano-2015.pdf>



Europea se gestó como respuesta a la fragilidad del sistema financiero europeo y la necesidad de establecer un marco sólido que no solo mitigara los efectos de futuras crisis, sino que también previniera su aparición.

2.1. EL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN (MUS)

El MUS, se gestó en el Consejo Europeo de octubre de 2012, con el objetivo de establecer un sistema de supervisión bancaria unificado para los países de la zona del euro y aquellos Estados no pertenecientes a la eurozona que deseen adherirse mediante acuerdos específicos con el Banco Central Europeo. Se fundamenta en el artículo 127, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que otorga al BCE competencias para asumir tareas de supervisión prudencial.

El marco normativo del MUS está definido por el Reglamento (UE) nº 1024/2013, que encomienda al BCE la supervisión prudencial de las entidades de crédito, el Reglamento (UE) nº 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas, su reglamento marco y La Guía de Supervisión Bancaria del BCE, publicada en 2014, que detalla los procedimientos operativos.



Entró en vigor en noviembre de 2013, y un año después, en noviembre de 2014 y el BCE asumió sus funciones supervisoras sobre las entidades que eran de su competencia, desde entonces, el MUS supervisa más de 6.000 entidades de crédito en los 19 países de la eurozona, en colaboración con las Autoridades Nacionales Competentes, como el Banco de España.

Opera bajo principios de integridad, descentralización, independencia, coherencia y control democrático, con un enfoque en la homogeneidad de la supervisión. La independencia del BCE, garantizada por el artículo 130 del TFUE, asegura que sus decisiones no estén influenciadas por gobiernos o entidades privadas³.

2.2. EL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (MUR)

El MUR, en el que profundizaremos más adelante, tiene como objetivo gestionar de manera ordenada, eficiente y rápida la resolución de entidades de crédito inviables, minimizando el impacto económico y social, especialmente para los contribuyentes. Está compuesto por la Junta Única de Resolución y las Autoridades Nacionales de Resolución y se estableció mediante el Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento

³ De Diego De Mingo, J. (2018). La regulación bancaria en el marco de la resolución de entidades de crédito en dificultades: tres casos de estudio. *Revista Universitaria Europea*, 29, 155-188. <https://www.revistarue.eu/RUE/122018.pdf>



uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010⁴.

2.3. EL SISTEMA EUROPEO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS (SEGD)

El SEG D, sigue estando pendiente de implementación, busca garantizar los depósitos de los ciudadanos en toda la UE, ofreciendo una protección uniforme frente a posibles quiebras bancarias. La propuesta inicial, presentada por la Comisión Europea en 2015 tras el “Informe de los Cinco Presidentes”, contemplaba tres fases de implementación: reaseguro, coaseguro y seguro pleno.

La resistencia de algunos Estados, que defienden la suficiencia de los fondos nacionales de garantía de depósitos (obligatorios desde la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.), ha impedido el consenso. Con la llegada de la pandemia, el proyecto se paralizó y sigue a la espera de retomarse

⁴ Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria: regimen jurídico europeo y español, (aproximación a los sistemas de garantía de depósitos)* [Tesis doctoral, Universidad de Valladolid]. E-Archivo. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52425>



en nuevas negociaciones⁵.

2.4. EL CÓDIGO NORMATIVO ÚNICO (*SINGLE RULEBOOK*)

Los tres instrumentos de la Unión Bancaria Europea se sustentan en un marco normativo común conocido como *Single Rulebook*, que translada los estándares del acuerdo de Basilea III a la legislación europea. Este código normativo, consolidado a partir de 2013, incluye:

- Reglamento (UE) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012 y la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, que regulan los requisitos de capital y la supervisión prudencial.
- Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento

⁵ Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria...* Ob. Cit.



Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 y la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº 1093/2010 y (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establecen las normas para la resolución de entidades de crédito.

- Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, que regula los fondos nacionales de garantía de depósitos y sienta las bases para el futuro SEGD⁶.

⁶ Urbaneja Cillán, J. (2017). El Régimen Jurídico de la Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito. La Compleja Transposición al Ordenamiento Español de la



3. EVOLUCIÓN REGULATORIA DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA

La crisis financiera marcó un punto de inflexión en la regulación de la resolución bancaria, los procedimientos de insolvencia de entidades de crédito se regían por normativas nacionales, como la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal y la Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito, que se centraban en la liquidación ordinaria y resultaban inadecuadas para gestionar crisis sistémicas de manera eficiente. Se evidenció la necesidad de un marco normativo específico, ágil y orientado a minimizar el impacto sobre la estabilidad financiera y los contribuyentes, priorizando que las pérdidas recaigan en accionistas y acreedores.

Tanto el legislador europeo como el español desarrollaron un nuevo régimen de resolución bancaria, centrado en el principio de recapitalización interna (*bail-in*), que transforma pasivos en capital para absorber pérdidas, limitando el uso de fondos públicos a casos excepcionales. Este enfoque, consagrado en la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las

Normativa Europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 42, 86-127. <https://web.ua.es/es/ciee/documentos/j-urbaneja-publicaciones/el-regimen-juridico-de-la-reestructuracion-y.pdf>



Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº 1093/2010 y (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, a nivel europeo, y en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, en España, busca garantizar que ningún acreedor sufra mayores pérdidas en un proceso de resolución que las que habría enfrentado en una liquidación ordinaria (*no creditor worse off*).

La regulación de la resolución bancaria ha experimentado una transformación significativa desde principios de siglo. La Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito, incorporada al ordenamiento español mediante la Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito, estableció la aplicación de la legislación del país de la sede principal a todas las operaciones de la entidad, incluso fuera de sus fronteras, garantizando un proceso unificado para proteger activos y pasivos, pero no proveía de herramientas suficientes para gestionar crisis sistémicas. En paralelo, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, regulaba los concursos de entidades de



crédito, empresas de servicios de inversión y aseguradoras, remitiéndose a normativa específica.

La crisis financiera reveló las limitaciones de la normativa existente, que no permitían una respuesta rápida ni coordinada. El Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, marcó un punto de partida al crear el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), con el objetivo de recapitalizar y reestructurar entidades de crédito en dificultades, un modelo basado en soluciones privadas como primera opción, seguido del uso de los Fondos de Garantía de Depósitos y, en última instancia, la intervención del FROB. Se implementaron medidas complementarias, como el Fondo de Adquisición de Activos Financieros, avales para financiación y el aumento de la protección de depósitos de 20.000 a 100.000 euros.

El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, reforzó la solvencia de las entidades mediante requisitos de capital más estrictos y posteriormente, la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, tramitada con urgencia para cumplir con el Memorando de Entendimiento acordado con el Eurogrupo, estableció tres fases para gestionar crisis bancarias. La actuación temprana, que se activaba ante problemas de solvencia solucionables por la entidad o con apoyo limitado del FROB, la reestructuración, que implicaba ayuda pública para entidades viables y la resolución, que se aplicaba a entidades inviables, con



instrumentos como la venta de negocio, la transferencia a un banco puente o la gestión de activos a través de una sociedad específica. En este contexto, se creó la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) mediante el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, para gestionar estos activos problemáticos.

La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que transpone la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº 1093/2010 y (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, consolidó el régimen actual. Amplió el ámbito de aplicación a empresas de servicios de inversión, priorizó la protección de depositantes, modificando incluso la Ley Concursal para otorgar preferencia a los depósitos garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos, eliminó el concepto de reestructuración en favor de una fase preventiva, y distinguió claramente entre resolución y liquidación ordinaria. Fue posteriormente desarrollada por el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se



modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito y el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores, alineándose con el Mecanismo Único de Resolución europeo, garantizando celeridad, protección ciudadana y estabilidad financiera.

A nivel europeo, la normativa clave comprende la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) nº 1093/2010 y (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, el Reglamento (UE) 2019/877 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de



2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 806/2014 en lo que se refiere a la capacidad de absorción de pérdidas y de recapitalización para las entidades de crédito y las empresas de inversión, y reglamentos delegados como el Reglamento Delegado (UE) 2016/1401 de la Comisión, de 23 de mayo de 2016, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, en lo que respecta a las normas técnicas de regulación relativas a los métodos y los principios de valoración de los pasivos surgidos de derivados, y el Reglamento Delegado (UE) 2016/1450 de la Comisión, de 23 de mayo de 2016, por el que se complementa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación en las que se especifican los criterios relativos al método para establecer el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles. También son relevantes las directrices de la Autoridad Bancaria Europea⁷.

4. LA RESOLUCIÓN BANCARIA

4.1. CONCEPTO, AMBITO DE APLICACIÓN Y

⁷ Lora González, C. (2025). *¿Qué es la resolución bancaria? Respuestas desde el Derecho Administrativo*. Editorial Tirant Lo Blanch.

<https://biblioteca.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788410719453>



REGLAS GENERALES

La resolución es un proceso de reestructuración de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que se hallen en situación de inviabilidad o se prevé que lo estén próximamente, sin existencia de otras soluciones.

Los objetivos de la resolución son principalmente:

- Preservar la estabilidad del sistema financiero, evitando que los efectos perjudiciales generados por las dificultades de una o varias entidades concretas, se extiendan contagiando al resto del sistema y produciendo un riesgo sistemático.
- Asegurar la no interrupción de las actividades y servicios prestados por las entidades que sean esenciales para la estabilidad financiera y la economía real.
- Minimizar los desembolsos de recursos públicos para no cargar la reestructuración al ciudadano.
- Proteger los fondos de los depositantes y las inversiones mediante el Fondo de Garantía de Depósitos y el Fondo de Garantía de Inversiones.
- Asegurar los fondos reembolsables y demás



activos en riesgo de los clientes financieros.

La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, prevé el mecanismo de resolución no solo para las entidades de crédito, sino también amplía su alcance a las empresas de servicios de inversión. Cualquier empresa, independientemente de su categoría o sector del mercado al que se dediquen, es susceptible de encontrarse en un estado de insolvencia inminente, sin embargo, mientras que en otras empresas, los afectados serán los accionistas, clientes y acreedores entre otros, en el caso de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, las consecuencias negativas pueden alcanzar al conjunto de la ciudadanía, tejido empresarial y a la economía en sentido amplio, por la importancia capital de los servicios que prestan, dado que confluye el interés privado y el interés general.

Una liquidación concursal ordinaria podría producir daños severos e irreversibles a nivel micro y macroeconómico, contagiando incluso a otras entidades. Por ello, inspirada por los principios de celeridad, eficiencia y seguridad, se creó el procedimiento de resolución bancaria.

En el sector bancario, como en cualquier otro negocio, existen varios factores que pueden llevar a la inviabilidad de una entidad. Estos factores incluyen, entre otros, la baja calidad de los activos, la morosidad, la mala administración, los problemas de liquidez, las prácticas comerciales poco acertadas, los aumentos sostenidos de costes, los problemas reputacionales y las



prácticas delictivas.

La situación de inviabilidad puede proceder de diversos factores como son la deficiente administración de la entidad, políticas comerciales desacertadas, aumentos significativos de costos, pérdida de reputación y confianza, responsabilidades penales, altas tasas de morosidad y más concretamente, la baja calidad de los activos y la retirada de la licencia para operar por no cumplir las condiciones exigidas por la regulación bancaria.

Existen cuatro razones principales por las que una entidad puede ser declarada inviable o de tener una alta probabilidad de serlo:

- El incumplimiento significativo y reiterado de los requisitos de solvencia u otros requisitos necesarios para mantener la autorización concedida por la autoridad de supervisión.
- Tener más pasivos que activos.
- Incapacidad para hacer frente al pago de las deudas a su fecha de vencimiento.
- Estar en una situación de necesidad de ayuda financiera pública extraordinaria.

Entre las reglas generales del proceso de resolución bancaria destaca que los accionistas de la entidad serán los primeros en soportar las pérdidas y a



continuación, lo harán los tenedores de otros instrumentos de capital (AT1 y T2) y siguiendo el orden de prelación establecido, solo tras estos, soportarán pérdidas los acreedores de la entidad, entre los que los de la misma categoría crediticia serán tratados de manera equivalente, salvo disposición expresa en sentido contrario. Ningún accionista ni acreedor soportará pérdidas superiores a las que habría soportado si la entidad hubiera sido liquidada en el marco de un procedimiento concursal ordinario (principio *No Creditor Worse Off*). Por último, los depósitos de los clientes cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos, estarán totalmente protegidos hasta el límite de 100.000 euros por titular y entidad⁸.

4.2. DIFERENCIAS CON EL RESCATE BANCARIO

En un rescate bancario realizado con dinero público (*bail-out*), la administración pública, proporciona ayuda financiera directa mediante desembolsos de fondos públicos o a través de garantías, para evitar las repercusiones negativas para la sociedad que produciría

⁸ Fernando Conlledo, Pinillos Lorenzana, Á., Galeote Muñoz, P., Colao Osorio, C., Campuzano Laguillo, A. B., Meléndez Huelin, Ó., Cristobal Espin Gutierrez, Teresa Mariño Garrido, Almendros Ruiz, A., Miguel Iribarren Blanco, Bataller Grau, J., Nuria Fernández Pérez, Juan Carlos Rodríguez Maseda, Madrazo, J., Lara, R., María Luisa Sánchez Paredes, Ma Rocio Quintáns Eiras, Abel B. Veiga Copo, Gómez Bermúdez, C., ... Miguel Díez de los Ríos Flores. (2013). *Los mercados financieros*. Editorial Tirant lo Blanch. <https://biblioteca.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788490335925>



la quiebra total de la entidad bancaria. En suma, son todos los ciudadanos, incluidos los que no tienen ningún tipo de relación con la entidad, los que acaban soportando el coste del rescate vía fondos públicos.

De manera contraria, en un proceso de resolución, en principio, los accionistas y acreedores de la entidad soportan el coste (*bail-in*). Esto se logra generalmente a través de la amortización de sus posiciones acreedoras con la entidad o la conversión de las mismas en capital, evitándose el uso de dinero público. Como última ratio y sólo si fuera necesario, también se podría emplear el Fondo Único de Resolución, financiado por las entidades financieras y que abordaremos en profundidad más adelante⁹.

4.3. ENTIDADES SIGNIFICATIVAS Y MENOS SIGNIFICATIVAS

En la zona del euro, debido a la gran cantidad de entidades de crédito existentes, el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) organiza a estas instituciones en tres grupos: entidades significativas, menos significativas y grupos transfronterizos, que incluyen entidades de un mismo grupo presentes en varios Estados miembros.

El MUS, conformado por el Banco Central Europeo

⁹ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *ABC de la Resolución Bancaria*. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/07/202307-FROB_ABC_resolucion_bancaria.pdf



y los Bancos Centrales Nacionales, lleva a cabo una evaluación periódica para identificar qué entidades de crédito deben clasificarse como significativas, este proceso analiza todas las entidades autorizadas en los países participantes para verificar si cumplen con los requisitos establecidos para dicha categoría.

Una entidad se considera significativa si satisface alguna de las siguientes condiciones: si sus activos totales superan los 30.000 millones de euros, si dichos activos representan más del 20% del PIB del país (salvo que no alcancen los 5.000 millones de euros), si está entre las tres principales entidades de un Estado miembro, si ha recibido o solicitado fondos del Mecanismo Europeo de Estabilidad o de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, o si sus activos superan los 5.000 millones de euros y la proporción de sus activos o pasivos transfronterizos en otros Estados miembros participantes supera el 20% del total.

En el caso de España, las entidades nacionales clasificadas como significativas y supervisadas por la Junta Única de Resolución incluyen a Santander, BBVA, CaixaBank, Sabadell, Ibercaja, Unicaja, Cajamar, Bankinter, Kutxabank y Abanca. También se consideran significativas las filiales o sucursales de entidades extranjeras como Deutsche Bank, BNP Paribas, Crédit Agricole, Confédération Nationale du Crédit Mutuel, ING y Banca Mediolanum presentes en el país.

Por su parte, el FROB tiene a su cargo la supervisión de las entidades de crédito menos significativas (LSI) y de las empresas de servicios de



inversión (ESI)¹⁰.

4.4. EL MUR Y LAS AUTORIDADES A NIVEL EUROPEO

Reglamento (UE) nº 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, conocido como SRMR2, instauró un marco unificado de resolución que se aplica directamente a las entidades financieras de los países que forman parte de la Unión Bancaria. Este reglamento dio origen al Mecanismo Único de Resolución (MUR), integrado por la Junta Única de Resolución (JUR) y las Autoridades Nacionales de Resolución de los Estados participantes.

La JUR, que actúa como el principal organismo decisorio del MUR, en su modalidad de “Sesión Ejecutiva Extendida”, reúne a los miembros con capacidad de voto, que incluyen al presidente ejecutivo y cuatro miembros permanentes, junto con representantes de las Autoridades Nacionales de Resolución de los países donde las entidades tienen su sede principal o filiales. También participan, en calidad de observadores, un representante del Banco Central Europeo, otro de la Comisión Europea y, en ocasiones, observadores invitados, como las Autoridades de Resolución de

¹⁰ Lora González, C. (2025). *¿Qué es la resolución...* Ob. Cit.



sucursales relevantes.

Entre las responsabilidades de la JUR se encuentra la aprobación de los planes de resolución para las entidades significativas supervisadas directamente por el Banco Central Europeo, así como para las entidades con operaciones transfronterizas. Para desarrollar estos planes, se forman equipos internos de resolución (IRT), en los que colaboran representantes de la JUR y de las Autoridades Nacionales de Resolución.

La JUR también toma decisiones sobre la activación del proceso de resolución para entidades significativas, determinando los instrumentos a aplicar y la posible utilización del Fondo Único de Resolución en casos de insolvencia o inviabilidad. Cuando una entidad financiera está al borde del colapso y hay un interés público en su resolución, se define el procedimiento a seguir, especialmente en el caso de entidades menos significativas que necesiten recurrir a dicho fondo.

El MUR se complementa con las Autoridades Nacionales de Resolución, encargadas de supervisar las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que no están bajo la competencia directa de la JUR. Para las entidades menos significativas y las empresas de servicios de inversión no vinculadas a grupos bancarios, la JUR garantiza que las Autoridades Nacionales mantengan estándares elevados y uniformes en los procesos de resolución, asegurando coherencia en toda la Unión Bancaria.

Por otro lado, el Reglamento establece el Fondo Único de Resolución (FUR), financiado por las



contribuciones de todas las entidades de crédito de la Unión Bancaria, independientemente de su tamaño o relevancia, fondo que es administrado por la JUR¹¹.

4.5. AUTORIDADES EN ESPAÑA

En el sistema español, las funciones relacionadas con la resolución de entidades financieras están distribuidas entre varias autoridades. Por un lado, existen dos organismos encargados de la resolución preventiva: el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Cada uno de ellos tiene la responsabilidad de diseñar los planes de resolución para diferentes tipos de entidades; el primero se ocupa de las instituciones menos relevantes, mientras que la segunda se centra en las empresas de servicios de inversión.

Estas instituciones colaboran además con la Junta Única de Resolución (JUR), formando parte de los equipos internos dedicados a la resolución. En estos equipos también participa el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), que contribuye en la elaboración de los planes para las entidades consideradas significativas. La función ejecutiva en materia de resolución recae en el FROB, que actúa como autoridad principal en este ámbito y también como punto de contacto y coordinador a nivel internacional. Además, ejerce el voto en las sesiones ejecutivas de la JUR, representando a España.

¹¹ Urbaneja Cillán, J. (2017). El Régimen Jurídico... Ob. Cit.



El FROB tiene un papel clave en la implementación práctica de las decisiones adoptadas por la JUR respecto a las entidades significativas. Para aquellas instituciones que no entran dentro del alcance directo de la JUR, el FROB asume directamente las competencias relacionadas con su resolución, siempre enmarcado dentro del Mecanismo Único de Resolución europeo¹².

4.6. LA DECISIÓN

La resolución de una entidad tiene lugar cuando las autoridades competentes, como el supervisor o los órganos de resolución, concluyen que la entidad no es viable o que existe una probabilidad elevada de que deje de serlo próximamente. Asimismo, deben constatar que no existen medidas de supervisión ni del sector privado que puedan restaurar su viabilidad en un plazo razonable, y que la resolución resulta indispensable para proteger el interés público, dado que un proceso de liquidación concursal no permitiría alcanzar los objetivos de la resolución de manera equivalente.

En el marco de la Unión Bancaria, corresponde al Banco Central Europeo determinar, tras consultar a la Junta Única de Resolución, si un banco considerado significativo se encuentra en situación de inviabilidad o está en riesgo de estarlo en un futuro cercano. Tras esta

¹² Carrascosa, A. (2019). El Mecanismo Único de Resolución Bancaria. *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 36, 7-24. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/19/mayo/Revista_EF_36_Primavera.pdf



valoración, la JUR, trabajando en estrecha colaboración con el BCE, analiza si existen alternativas que puedan evitar la inviabilidad y examina si la resolución es necesaria para salvaguardar el interés público. Si se concluye que dicho interés existe, la JUR inicia el procedimiento de resolución y establece el esquema de resolución que el FROB será responsable de ejecutar. En caso contrario, la entidad se sometería al proceso de insolvencia ordinario conforme a la legislación nacional aplicable.

En cuanto a las entidades de crédito de menor relevancia, corresponde a la autoridad nacional de resolución valorar si la entidad es inviable o puede llegar a serlo en un plazo próximo, una vez constatada esta situación, la autoridad nacional evaluará si la resolución es necesaria por motivos de interés público y si se verifica la existencia de este interés, se procederá a iniciar la resolución. De lo contrario, la entidad será objeto de liquidación siguiendo los cauces del procedimiento concursal establecido en el ordenamiento jurídico nacional.

Por lo que respecta a las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, será la autoridad competente, bien el Banco de España o bien la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la encargada de determinar, previa consulta con las autoridades de resolución, si la entidad es inviable o podría serlo en un futuro. Posteriormente, el FROB, en coordinación con la autoridad competente, analizará la existencia de medidas alternativas que permitan evitar la inviabilidad y valorará si existe un interés público que justifique la



resolución y en función de esta evaluación, decidirá si inicia el proceso de resolución o si, por el contrario, la entidad debe liquidarse conforme al procedimiento concursal ordinario, ejecutando en este último caso el correspondiente esquema de resolución tras consultar a la JUR¹³.

4.7. EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN

Una vez iniciado el proceso de resolución de una entidad, las autoridades competentes disponen de distintas herramientas diseñadas para asegurar la continuidad de las funciones esenciales que desempeña la entidad en cuestión en la economía y en el sistema financiero, tratando así de reducir al mínimo los efectos negativos derivados de su inviabilidad.

Entre estas herramientas, se contempla la posibilidad de transmitir total o parcialmente los activos, pasivos o participaciones de la entidad a otra institución, lo que permite llevar a cabo la venta del negocio como mecanismo para preservar su operatividad. Otra opción consiste en la creación de un banco puente, al que se transfieren temporalmente determinados elementos del balance, con el fin de garantizar la prestación continuada de servicios fundamentales mientras se encuentra una solución definitiva.

Asimismo, puede optarse por separar los activos

¹³ Single Resolution Board. *La Resolución: Preguntas más frecuentes*.

[https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018_resolution_Q&A_\(ES\).pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018_resolution_Q&A_(ES).pdf)



problemáticos, y eventualmente algunos pasivos, traspasándolos a una sociedad especializada en su gestión, esta medida tiene como propósito facilitar la reestructuración de la entidad de origen, al tiempo que se permite la administración de dichos activos con miras a recuperar valor. Otra medida destacada es la recapitalización interna, conocida como *bail-in*, que implica, en una primera fase, la amortización de capital y, si fuera necesario, de parte de la deuda para absorber pérdidas. Posteriormente, otra porción de esa deuda puede convertirse en capital, permitiendo así la recapitalización sin recurrir a fondos públicos, de modo que la carga recaiga sobre accionistas y acreedores.

Las autoridades de resolución deben elaborar previamente un plan individualizado para cada entidad, en el que se analiza qué estrategia y qué instrumentos resultan más adecuados en función de su estructura y características concretas. Sin embargo, llegado el momento de activar la resolución, se vuelve a evaluar la situación para determinar cuál de estas herramientas es la más pertinente. Cabe destacar que, en cualquier caso, los depósitos inferiores a 100.000 euros por persona y entidad, o su equivalente en otra moneda, están protegidos por el Fondo de Garantía de Depósitos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

Uno de los principios fundamentales de este régimen es que los costes derivados de la resolución no deben recaer sobre la ciudadanía en general, sino sobre los propios accionistas y acreedores de la entidad



afectada, para ello, se establece un orden de prelación en la absorción de pérdidas, dependiendo del tipo de instrumento financiero o pasivo.

En primer lugar, deben absorber pérdidas los instrumentos de capital de máxima calidad, como los CET1, seguidos de las reservas y, una vez agotadas estas, el capital restante, lo que afecta directamente a los accionistas. A continuación, se procederá con los instrumentos híbridos (AT1) y después con otros elementos de los recursos propios de nivel dos (T2).

Si aún fuera necesario, las pérdidas se aplicarían, en el siguiente orden, al igual que en un procedimiento concursal, a la deuda subordinada, la deuda senior no preferente y los acreedores ordinarios, incluyendo en este grupo los depósitos no garantizados de empresas por encima del umbral protegido y otros créditos ordinarios. Solo en último término, y si las pérdidas no se han cubierto aún, podrían verse afectados los depósitos de pymes y personas físicas en la parte que exceda de los 100.000 euros garantizados.

Quedan expresamente excluidos de soportar pérdidas aquellos acreedores protegidos por la legislación vigente, excluidos conforme al artículo 42 de la Ley 11/2015, y blindados a toda decisión de la autoridad de resolución, según lo previsto en el artículo 43 de dicha ley. Por su parte, los depósitos garantizados continúan protegidos por el Fondo de Garantía, que se activa en caso de que una entidad no pueda hacer frente a sus obligaciones de pago, garantizando hasta el límite mencionado.



Este marco de resolución no se limita al contexto europeo, a nivel internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) estableció en 2011 los principios esenciales de un régimen de resolución eficaz, recogidos en el documento titulado *The Key Attributes*. Estos principios han servido de base para la configuración del modelo europeo y han inspirado legislaciones similares en distintas jurisdicciones. Así, los países del G-20, los Estados miembros de la Unión Europea y otras regiones supervisadas por el FSB, como Suiza, Hong Kong o Singapur, han adoptado mecanismos de resolución bancarios con el objetivo de prevenir futuras crisis y garantizar la estabilidad financiera global¹⁴.

4.8. EL FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN (FUR)

El Fondo Único de Resolución (FUR) se configura como un instrumento esencial dentro del marco europeo de resolución bancaria, y está gestionado directamente por la Junta Única de Resolución. Este fondo se nutre de aportaciones económicas procedentes de entidades de crédito y determinadas sociedades de inversión, con el objetivo de dotar a la JUR de los recursos necesarios para aplicar de manera eficaz sus competencias y herramientas durante la resolución de una entidad financiera.

De acuerdo con la normativa europea en materia de resolución, en caso de que una entidad entre en dificultades, los primeros en absorber las pérdidas deben

¹⁴ Lora González, C. (2025). *¿Qué es la resolución...* Ob. Cit.



ser sus accionistas y acreedores, solo una vez que estos han soportado pérdidas equivalentes al menos al 8 % del conjunto de pasivos y recursos propios de la entidad, se permite el recurso al FUR para cubrir necesidades adicionales. Así, se establece un mecanismo que garantiza que sean las propias entidades financieras quienes contribuyan a la estabilidad del sistema, evitando recurrir a fondos públicos.

Este fondo puede destinarse a diferentes finalidades relacionadas con la resolución de entidades, entre ellas, asegurar los activos y pasivos de una entidad tras su resolución, proporcionar financiación directa a la entidad en cuestión, a sus filiales, a un banco puente o a una sociedad de gestión de activos, o adquirir determinados activos de la entidad en resolución. También puede utilizarse para absorber pérdidas o recapitalizar una entidad, asumiendo la posición de determinados acreedores excluidos del *bail-in*, conforme a lo dispuesto en los artículos 27.5 y 18.7 del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (SRMR). Además, puede destinarse a compensar a accionistas y acreedores en aquellos casos en que la resolución les haya ocasionado pérdidas superiores a las que habrían soportado en un procedimiento concursal ordinario.

El objetivo fijado para este fondo era alcanzar, antes del 31 de diciembre de 2023, un volumen equivalente al 1 % del total de depósitos garantizados de todas las entidades de crédito que operan en el ámbito de la Unión Bancaria. Se estima que ese 1 % representa una cifra cercana a los 77.600 millones de euros, meta que se preveía lograr para esa fecha.



Una vez alcanzado ese umbral de financiación y a partir del 1 de enero de 2024 las entidades solo están obligadas a seguir realizando aportaciones si los recursos disponibles del FUR descendieran por debajo del nivel establecido. Además, se ha contemplado la creación de un respaldo financiero complementario para el FUR, que duplicaría su capacidad hasta alcanzar un límite máximo de 68.000 millones de euros. En el supuesto de que se agotaran los recursos disponibles del fondo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad prestaría el importe necesario, lo que implicaría una ampliación considerable del respaldo financiero del Mecanismo Único de Resolución¹⁵.

4.9. EL FONDO DE RESOLUCIÓN NACIONAL

El Fondo de Resolución Nacional, bajo la administración del FROB, constituye un instrumento financiero destinado a respaldar la aplicación de medidas de resolución. Este fondo resulta especialmente relevante para aquellas empresas de servicios de inversión con sede en España que no se integran dentro de un grupo bancario y, por tanto, no están sujetas a las obligaciones de contribución al Fondo Único de Resolución. Estas entidades están legalmente obligadas a realizar aportaciones al Fondo de Resolución Nacional, lo que permite mantener una estructura de respaldo específica para su posible resolución¹⁶.

¹⁵ Single Resolution Board. *La Resolución...* Ob. Cit.

¹⁶ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *ABC de la...* Ob. Cit.



4.10. EL MREL

El MREL (*Minimum Requirement of Eligible Liabilities*), constituye una exigencia regulatoria de nueva generación para las entidades bancarias europeas. Su finalidad es asegurar que las entidades dispongan de recursos propios y pasivos que permitan absorber pérdidas en caso de inviabilidad, así como dotarse de capacidad suficiente para su recapitalización, de este modo, pueden continuar prestando servicios esenciales sin necesidad de recurrir a ayudas públicas.

En el caso de los bancos considerados significativos, es la Junta Única de Resolución, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, quien tiene la responsabilidad de determinar este requisito. Cada año, la JUR establece y comunica el nivel correspondiente de MREL a través de los organismos nacionales de resolución, como sucede con el Banco de España en el caso de las entidades españolas.

Cuando se trata de entidades menos significativas, son directamente las autoridades nacionales de resolución quienes fijan este requerimiento. También ellas se encargan de trasladarlo a las entidades afectadas, en un proceso de revisión y comunicación anual.

Para que un proceso de resolución sea eficaz, es imprescindible que las entidades cuenten con un volumen suficiente de instrumentos de capital y pasivos capaces de absorber pérdidas y contribuir a su recapitalización, lo que no solo garantiza la viabilidad



operativa tras una eventual resolución, sino que protege la estabilidad financiera del sistema en su conjunto y evita comprometer recursos públicos.

Este requisito es de aplicación general, sin excepción por razón del tamaño de la entidad, pues en todos los casos, el cálculo del MREL se realiza de manera individualizada, atendiendo a las características específicas de cada entidad, su estrategia de resolución y el nivel de riesgo que representa.

Se estructura en dos componentes básicos: uno destinado a cubrir las pérdidas que podrían surgir en el momento de la resolución, y otro orientado a recapitalizar la entidad, de manera que pueda continuar funcionando con normalidad y mantenga la confianza del mercado. En los supuestos en que la estrategia de resolución pase por la liquidación, el cálculo del MREL se adapta, sumándose el importe necesario para absorber las pérdidas con una cuantía suficiente para hacer frente a los costes derivados de la propia liquidación.

Por último, cuando una entidad sea liquidada conforme al procedimiento concursal ordinario, el único requisito de MREL exigible será que permita absorber las pérdidas en el momento de su inviabilidad. Este importe coincidirá, en principio, con el capital regulatorio exigido a la entidad¹⁷.

¹⁷ Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria...* Ob. Cit.



5. LA RESOLUCIÓN FRENTE AL CONCURSO DE ACREEDORES ORDINARIO

A diferencia del procedimiento concursal, cuya finalidad principal es obtener el máximo valor posible de los activos de una entidad insolvente para satisfacer a sus acreedores, la resolución bancaria persigue objetivos distintos, pues se orienta a garantizar la continuidad de las funciones críticas del sistema financiero, prevenir efectos de contagio que puedan comprometer la estabilidad sistémica y reducir al mínimo el recurso a fondos públicos.

Sin embargo, la coexistencia de estos dos marcos normativos da lugar a notables tensiones, que derivan tanto de la disparidad de fines que persigue cada régimen como de la falta de armonización del derecho concursal en el seno de la Unión Europea. Esta descoordinación normativa se complica aún más por la aplicación de principios fundamentales en la resolución, como el de que ningún acreedor debe recibir un trato peor que en un procedimiento concursal (*No Creditor Worse Off*), así como por el uso de herramientas específicas como el mecanismo de recapitalización interna o *bail-in*.

5.1. DEFINICIONES, OBJETIVOS, Y DIFERENCIAS

El procedimiento concursal, tal y como se contempla en el ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por



el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, y en el marco comunitario mediante el Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia, se presenta como un mecanismo judicial destinado a gestionar situaciones de insolvencia empresarial. Su finalidad es obtener el máximo valor posible de los activos del deudor, con el fin de satisfacer a los acreedores conforme al orden legal de prelación. En el caso particular de las entidades de crédito, el concurso supone la interrupción definitiva de su actividad, la enajenación de sus bienes y la posterior distribución del producto obtenido.

Por su parte, la resolución bancaria, se activa cuando una entidad es declarada inviable o próxima a serlo, no existen soluciones privadas viables y se aprecia un interés público que justifica la adopción de medidas extraordinarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 del Reglamento del MUR. Estos supuestos son más amplios que los contemplados por el derecho concursal, donde la insolvencia se define con base en criterios económicos como la falta de liquidez o el exceso de pasivo sobre el activo.

En el ámbito de la resolución, la inviabilidad puede derivarse no solo de situaciones económicas adversas, sino también del incumplimiento de requisitos regulatorios, como los niveles mínimos de capital, o de factores no financieros, así como de infracciones relacionadas con el blanqueo de capitales. Esta amplitud confiere a las autoridades de resolución un margen de actuación discrecional más amplio que el que tienen los



jueces en el procedimiento concursal.

Los fines de la resolución, recogidos en el artículo 14.2 del mismo reglamento, giran en torno a la preservación de funciones esenciales, la estabilidad del sistema financiero, la protección de fondos públicos, así como la salvaguarda de depositantes, inversores y activos de los clientes. Para ello, se dispone de instrumentos específicos, como la recapitalización interna, la transmisión de la actividad a un tercero o la constitución de una entidad puente, sin necesidad de acudir al procedimiento concursal convencional.

Frente al concurso, que responde a una lógica centrada en los intereses privados de los acreedores, el régimen de resolución introduce un enfoque orientado al interés general. Este carácter público justifica la adopción de medidas que, en circunstancias ordinarias, no serían admisibles, como la amortización forzosa de instrumentos de capital o la conversión de determinadas deudas en acciones. La resolución está concebida principalmente para entidades con relevancia sistémica, cuyo colapso podría tener efectos desestabilizadores sobre el conjunto del sistema económico, en cambio, el procedimiento concursal se reserva para instituciones cuyo eventual fracaso no entraña un riesgo sistémico significativo.

Además, las herramientas utilizadas en el proceso de resolución se caracterizan por su carácter inmediato y su finalidad de evitar la disrupción, por el contrario, el procedimiento concursal sigue una dinámica judicial más dilatada en el tiempo, en la que intervienen administradores concursales y se llevan a cabo



negociaciones estructuradas o procesos de liquidación supervisados¹⁸.

5.2. LA RECAPITALIZACIÓN INTERNA Y EL CRAMDOWN

La recapitalización interna, también conocida como *bail-in* y regulada por la Directiva de Resolución Bancaria (DRRB), constituye una herramienta esencial en los procesos de resolución de entidades inviables, pues permite que las pérdidas sean asumidas directamente por los accionistas y determinados acreedores de la entidad, mediante la amortización o conversión de sus derechos en instrumentos de capital, siguiendo el orden de prelación establecido. A diferencia de las soluciones negociadas entre partes, el *bail-in* actúa como una imposición administrativa adoptada por la autoridad de resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la DRRB y su finalidad principal es recapitalizar la entidad afectada o permitir la aplicación de medidas complementarias, como la venta de su negocio, evitando así recurrir a fondos públicos y limitando el riesgo moral asociado a los rescates financieros.

Ciertos pasivos, como los depósitos garantizados de hasta 100.000 euros por titular, están legalmente excluidos de este mecanismo, con el fin de preservar la

¹⁸ P ulgar, J. (2024). Resolución bancaria y derecho concursal: interacción y fricciones. *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 47, 76-107. <https://doi.org/10.53479/38298c>



confianza de los depositantes, sin embargo, otros instrumentos financieros, particularmente los subordinados, quedan expuestos a sufrir importantes pérdidas durante la ejecución del *bail-in*, reforzando así la responsabilidad de los inversores en la sostenibilidad del sistema financiero.

Por otro lado, la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132, relativa a los marcos de reestructuración preventiva para empresas no financieras, introduce el concepto de *cramdown*, que permite imponer un plan de reestructuración a determinadas clases de acreedores y accionistas que no lo hayan aprobado. Este mecanismo puede aplicarse dentro de una misma clase (*intraclass*) o entre distintas clases de acreedores (*cross-class*), conforme al artículo 11 de la citada Directiva. A diferencia del *bail-in*, este procedimiento es fundamentalmente de naturaleza contractual, aunque se incorpora bajo supervisión judicial, y exige mayorías cualificadas de aprobación por parte de los acreedores. La aplicación del *cramdown* está sujeta al cumplimiento de la prueba del interés superior de los acreedores, prevista en el artículo 10.2.d, que asegura que ningún afectado sufra un perjuicio mayor al que habría experimentado en un procedimiento concursal, reflejando así un principio similar al de *No Creditor Worse Off*.



La recapitalización interna responde a un marco normativo administrativo, diseñado para preservar la estabilidad financiera, mientras que el *cramdown* se enmarca en procesos judiciales civiles con un enfoque más centrado en los derechos individuales de los acreedores. Además, mientras el *bail-in* actúa con celeridad ante crisis que requieren intervención urgente, los procedimientos de reestructuración preventiva admiten plazos más extensos, dado que su objetivo no es responder a una situación de inviabilidad inmediata, sino prevenirla mediante acuerdos de reorganización. El *bail-in* establece legalmente qué pasivos están incluidos o excluidos, mientras que el *cramdown* permite mayor flexibilidad negociadora, adaptándose a las circunstancias concretas de cada caso.

5.3. PROTECCIÓN DE ACREEDORES Y ACCIONISTAS

El principio conocido como *No Creditor Worse Off* (NCWO), previsto en los artículos 34.1 y 73.b de la Directiva de Resolución Bancaria, como ya se ha explicado anteriormente, garantiza que ni los acreedores ni los accionistas resulten más perjudicados en un proceso de resolución que en una hipotética liquidación concursal ordinaria.

Para cumplir con esta garantía, resulta necesario realizar una valoración previa que estime las pérdidas que estos sujetos habrían soportado de haberse seguido un procedimiento concursal, y comparar dicha estimación con los efectos reales derivados de la resolución aplicada. Si se constata que los afectados han



soportado pérdidas superiores a las que les habrían correspondido en la liquidación ordinaria, se reconoce su derecho a recibir una compensación económica, cuyo abono debe efectuarse con cargo al Fondo Único de Resolución, conforme al artículo 74 de la misma directiva. No obstante, esta valoración comparativa se ve entorpecida por la ausencia de una normativa armonizada en materia de prelación de créditos en el ámbito europeo, dado que cada Estado miembro establece una jerarquía distinta para sus acreedores.

Por su parte, en el marco de la reestructuración preventiva de empresas no financieras, la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132, introduce la denominada prueba del interés superior de los acreedores (BIT). Esta evaluación tiene por finalidad salvaguardar los intereses de los acreedores durante el proceso de reestructuración, exigiendo que el resultado del plan aprobado no sea peor para ellos que el que se derivaría de una liquidación concursal o de cualquier otra alternativa razonable. A diferencia del NCWO, el BIT no lleva aparejado un derecho automático a indemnización en caso de perjuicio, ya que su aplicación queda sujeta a la decisión de cada Estado miembro.

A pesar de sus diferencias, ambos mecanismos comparten un mismo fundamento, evitar que determinados acreedores sufran un trato



económicamente desfavorable. Sin embargo, el NCWO responde a consideraciones de orden público y regulación financiera, mientras que el BIT se enmarca en un contexto estrictamente económico y empresarial¹⁹.

5.4. JERARQUÍA DE ACREEDORES

El derecho concursal regula un orden de prelación de créditos basado en una estructura jerárquica y estricta, que distingue entre categorías como los créditos privilegiados, los ordinarios y los subordinados, la normativa concursal da preferencia a los créditos respaldados por garantías reales, seguidos por aquellos de carácter laboral y los de naturaleza pública, mientras que los acreedores subordinados quedan relegados al último lugar en la prelación. Este esquema normativo se aplica de manera rígida y sin excepciones discrecionales durante el proceso de liquidación.

Por su parte, el marco de resolución bancaria adopta un enfoque diferente, conocido como "*in/out*", que permite dejar fuera de la recapitalización interna ciertos pasivos. Esta exclusión puede estar fundamentada en la normativa, como ocurre con los depósitos garantizados o los pasivos protegidos según el artículo 44.2 de la DRRB, o bien derivarse de decisiones discrecionales de la autoridad de resolución, conforme al artículo 44.3 del mismo texto normativo²⁰.

¹⁹ Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria...* Ob. Cit.

²⁰ Pulgar, J. (2024). *Resolución bancaria...* Ob. Cit.



6. LA RESOLUCIÓN DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL S.A

El Banco Popular Español S.A. se convirtió en un caso pionero al ser la primera entidad de crédito intervenida por las autoridades de la Unión Europea bajo el Mecanismo Único de Resolución. Esta operación, llevada a cabo en junio de 2017, fue coordinada por la Junta Única de Resolución, junto al Fondo de Reestructuración Ordenada de Bancos (FROB), siguiendo lo establecido en la Ley 11/2015 y la Directiva 2014/59/UE. La intervención destacó por ser el primer uso de las atribuciones conferidas al FROB, mostrando la celeridad y eficiencia del MUR, aunque también desató críticas debido a las pérdidas que afectaron a más de 300.000 inversores y acreedores.

A pesar de haber superado las pruebas de resistencia en 2016, el Banco Central Europeo, encargado de supervisar entidades relevantes, identificó a principios de 2017 una grave crisis de liquidez en el Banco Popular, este hecho pone en duda la efectividad de las evaluaciones realizadas, que no lograron prever los problemas que desencadenaron la resolución. La situación se vio agravada por una gestión interna ineficaz, mensajes públicos poco acertados, una retirada masiva de depósitos que superó los 9.000 millones de euros, un desplome del 33,44% en el valor de las acciones en medio año y la reducción de calificaciones por parte de agencias como *Moody's*, *DBRS* y *Standard & Poor's*.



6.1. TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL S.A

Para entender el proceso que llevó a la resolución del Banco Popular, resulta clave examinar su trayectoria histórica, desde su creación hasta el momento en que dejó de ser una entidad jurídica independiente.

El Banco Popular Español nació en 1926 y adoptó su nombre definitivo en 1947. A lo largo de nueve décadas, logró consolidarse en el mercado español y expandir su influencia hacia Europa y otras regiones, en 1989, forjó una alianza con *HypoBank* en Alemania, y en 1992 dio el salto a Portugal, donde en 2003 adquirió el Banco Nacional de Crédito Portugués, rebautizado como Banco Popular Portugal y en 2007, desembarcó en Estados Unidos con la compra de *TotalBank* por 218,11 millones de euros. Entre 2008 y 2009, integró varias filiales, como Banco de Andalucía, Banco de Castilla, Banco de Vasconia, Banco de Galicia y Banco de Crédito Balear, consolidando aún más su estructura.

Entre 2010 y 2014, el banco vivió una etapa de crecimiento estratégico. En 2010, selló un acuerdo con Crédit Mutuel CIC para ofrecer servicios conjuntos en varios países europeos y en 2011, lanzó una oferta pública de adquisición amistosa sobre Banco Pastor, que culminó en 2012. Durante 2012 y 2013, llevó a cabo ampliaciones de capital por 2.500 millones y un 24,9% adicional, respectivamente, destinadas a reforzar su solvencia y adquirir una participación en la mexicana BX+. En 2014, tomó el control total de su filial de banca privada tras pagar 49,2 millones de euros a Dexia,



vendió el 51% de su negocio de tarjetas a Värde Partners por 510 millones y adquirió Citibank España por 238,5 millones, sumando una valiosa cartera de clientes y activos.

A partir de 2016, los problemas comenzaron a hacerse evidentes. En mayo de ese año, el banco ejecutó una ampliación de capital por 2.505 millones de euros y puso en marcha un plan de reestructuración que implicó el cierre de 302 sucursales y la reducción de hasta 3.000 empleos, en diciembre de 2016, Ángel Ron, presidente durante más de cuatro décadas, anunció su salida, y en febrero de 2017 fue sucedido por Emilio Saracho. En mayo de 2017, el banco enfrentó una grave crisis, una fuga de depósitos superior a 9.000 millones de euros, una caída del 33,44% en su valor bursátil y rebajas en sus calificaciones crediticias. Las pérdidas de 2016, que alcanzaron los 3.485 millones de euros incluyendo provisiones, y las provisiones de 5.700 millones en pérdidas para 2017, junto con la baja calidad de los activos y una percepción negativa alimentada por la prensa, llevaron al banco a encargar a JP Morgan y Lazard la venta urgente de la entidad.

El desenlace llegó en junio de 2017, pues el 5 de ese mes, el Banco Central Europeo activó la Asistencia de Liquidez de Emergencia, inyectando entre 1.900 y 3.800 millones de euros, que se agotaron en apenas dos días. El 6 de junio, tanto el BCE como el Consejo de Administración del banco reconocieron su inviabilidad, incapaz de cumplir con sus compromisos financieros, esa misma noche, la Junta Única de Resolución aprobó la resolución, y el 7 de junio, Banco Santander adquirió el Popular por un euro simbólico, tras la amortización total



de las acciones.

La operación se completó en una sola noche para asegurar que las oficinas pudieran abrir con normalidad al día siguiente. En julio de 2017, Santander ofreció bonos de fidelización a pequeños inversores para mitigar sus pérdidas y en agosto, vendió el 51% de los activos inmobiliarios del Popular a Blackstone por 10.000 millones de euros. Ese mismo año, TotalBank pasó a manos del Banco de Crédito e Inversiones chileno, y Banco Popular Portugal fue absorbido por Santander Totta. Finalmente, en septiembre de 2018, el Banco Popular desapareció como entidad jurídica al fusionarse por completo con Santander²¹.

6.2. EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DEL BANCO POPULAR

Dado su carácter sistémico, el banco, que atendía a 1,6 millones de clientes, gestionaba depósitos por 150.000 millones de euros y era un pilar en la financiación de pequeñas y medianas empresas, estaba bajo una estricta supervisión del BCE en materia de capital y cumplimiento normativo. No obstante, la información disponible, en parte restringida, revela contradicciones en la vigilancia ejercida previamente.

En 2016, el Banco Popular pasó las pruebas de

²¹ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *Preguntas y Respuestas Relacionadas con la Resolución de Banco Popular*. <https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/01/QA14062017v13web.pdf>



resistencia del BCE, incluso sin contabilizar una ampliación de capital de 2.505 millones de euros. Estas evaluaciones, que consideraban escenarios tanto favorables como desfavorables, proyectaban niveles adecuados de solvencia y liquidez hasta 2018. Sin embargo, en 2017, una fuga masiva de depósitos, estimada entre 13.500 y 15.000 millones de euros entre abril y mayo, puso de manifiesto fallos en el Mecanismo Único de Supervisión.

La normativa de resolución permite declarar una entidad inviable por problemas de liquidez, más allá de la insolvencia, lo que precipitó la intervención. Factores como la insuficiente supervisión de riesgos de liquidez, la baja rentabilidad, activos de mala calidad y una cobertura mediática negativa, agravada por cambios en la presidencia y pérdidas reportadas, desencadenaron la crisis, lo que llevó al BCE a incorporar pruebas de estrés de liquidez en 2019.

El proceso de resolución comenzó el 6 de junio de 2017, cuando el BCE, tras el agotamiento de la línea de liquidez de emergencia (ELA) y la falta de compradores privados, calificó al Banco Popular como inviable o probablemente inviable. El Consejo de Administración del banco corroboró esta situación, indicando que no podía operar con normalidad. La JUR, notificada a las 23:00, confirmó los requisitos del artículo 18.1 del Reglamento del MUR: inviabilidad, ausencia de soluciones privadas viables, como una venta o recapitalización a tiempo, y la necesidad de proteger el interés público ante el riesgo de contagio y la amenaza a los depósitos no garantizados.



La resolución, aprobada el 7 de junio mediante la Decisión SRB/EES/2017/08, incluyó la amortización del capital social (2.098 millones de euros), la conversión y posterior amortización de instrumentos de capital adicional de nivel 1 (1.346 millones de euros), la conversión de instrumentos de nivel 2 (684 millones de euros) en nuevas acciones y la venta de estas a Banco Santander por un euro, sin requerir la aprobación de accionistas ni tenedores de instrumentos AT1 y T2.

La resolución se ajustó al Reglamento del MUR, la Ley 11/2015 y la Directiva 2014/59/UE, optando por la venta del negocio en lugar de la recapitalización interna contemplada en el plan de resolución de 2016. La JUR argumentó que la recapitalización no habría asegurado la viabilidad financiera a largo plazo debido al colapso de liquidez. El proceso de venta fue transparente, competitivo y equitativo, aprovechando contactos previos del banco con cinco posibles compradores, dos de los cuales firmaron acuerdos de confidencialidad.

Santander presentó la oferta más sólida, aprobada por la Comisión Europea a las 5:13 del 7 de junio (Decisión UE 2017/1246). La valoración preliminar de Deloitte, conforme al artículo 20 del Reglamento del MUR, estimó un valor negativo de entre 2.000 y 8.200 millones de euros, descartando un escenario positivo de 1.300 millones. Esta valoración justificó la resolución y definió los términos de la venta, evitando el uso de fondos públicos y asegurando la continuidad de servicios esenciales, como préstamos a PYMEs y sistemas de pago, además de proteger a los depositantes y reducir el riesgo de contagio.



Los accionistas y tenedores de instrumentos AT1 y T2 sufrieron pérdidas totales, ya que sus acciones fueron amortizadas y los instrumentos, convertidos y vendidos. Se respetó la jerarquía de prelación, donde accionistas y acreedores subordinados asumen pérdidas antes que depositantes o tenedores de bonos senior, minimizando el impacto en recursos públicos.

Los clientes no experimentaron interrupciones, ya que Santander aseguró la continuidad de los servicios bancarios y la seguridad de los depósitos y los fondos de inversión y planes de pensiones, al no formar parte del balance del banco, quedaron protegidos. No se emplearon fondos públicos ni garantías, y Santander inyectó 13.000 millones de euros para estabilizar la liquidez.

El proceso reveló deficiencias en la supervisión del MUS, especialmente en la identificación temprana de riesgos de liquidez. Las pruebas de resistencia no detectaron vulnerabilidades críticas, y las declaraciones de la presidenta de la JUR sobre una posible quiebra aceleraron la fuga de depósitos.

La falta de transparencia de la JUR, al divulgar documentos parcialmente censurados, afectó la confianza pública y contravino principios de buena administración. La ausencia de compensaciones para accionistas y acreedores, defendida por la JUR en 2020, generó debate, ya que no se probó de manera concluyente que las pérdidas en resolución fueran inferiores a las de un procedimiento de insolvencia



ordinario²².

6.3. ROL DE LAS AUTORIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS

La Unión Bancaria desempeñó un rol fundamental en la gestión de la crisis del Banco Popular. El Banco Central Europeo, mediante el Mecanismo Único de Supervisión, evaluó la situación de la entidad y determinó que no era viable, por su parte, la Junta Única de Resolución elaboró un plan de resolución que recibió el respaldo de la Comisión Europea y el Fondo de Reestructuración Ordenada de Bancos, en su papel de autoridad nacional, llevó a cabo la ejecución de manera efectiva, haciendo uso de las herramientas previstas en la Ley 11/2015.

La coordinación entre estas entidades reflejó la robustez del Mecanismo Único de Resolución, que logró abordar la crisis en una sola noche, previniendo un daño mayor a la estabilidad del sistema financiero. No obstante, la completa pérdida de valor para más de 300.000 inversores y acreedores pone de manifiesto la importancia de encontrar un equilibrio entre los objetivos de resolución y la salvaguarda de los intereses de los afectados.

El proceso evitó recurrir a una recapitalización precautoria, una medida destinada a bancos viables que enfrentan problemas de capital en situaciones de

²² Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria...* Ob. Cit.



tensión, ya que el Popular sufría una crisis de liquidez insostenible. La celeridad en la actuación fue esencial, pero la escasa claridad en la información publicada y la sensación de un trato injusto hacia los accionistas generaron controversia. Este episodio motivó la implementación de pruebas de estrés enfocadas en la liquidez a partir de 2019 y abrió un diálogo sobre la necesidad de procedimientos más transparentes y equitativos en los procesos de resolución bancaria²³.

6.4. FRENTES JUDICIALES Y PERSPECTIVAS DE LOS AFECTADOS

La decisión del FROB, emitida el 7 de junio de 2017 como un acto administrativo, habilitaba la posibilidad de presentar un recurso de reposición en el plazo de un mes, según lo dispuesto en los artículos 123 y siguientes de la Ley 39/2015, o bien un recurso contencioso-administrativo en dos meses ante la Audiencia Nacional, conforme al artículo 46 de la Ley 29/1998. No obstante, las peticiones de medidas cautelares, como la paralización de la resolución, fueron rechazadas por la Audiencia Nacional, que consideró que suspender la venta frustraría la decisión de la JUR y pondría en peligro el interés público.

Por otro lado, frente a la resolución de la JUR (SRB/EES/2017/08), los afectados han interpuesto 97 recursos de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea, amparados en el artículo 86 del

²³ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *Preguntas y Respuestas...* Ob. Cit.



Reglamento del MUR y el artículo 263 del TFUE.

Casos como T-478/17, T-497/17 y T-510/17 denuncian irregularidades graves, entre ellas la ausencia de claridad y justificación en la decisión, la vulneración de principios como la buena administración y el acceso a una tutela judicial efectiva, la afectación al derecho de propiedad, errores en la evaluación de la insolvencia, el incumplimiento del principio de proporcionalidad y un supuesto trato preferencial al Banco Santander en el proceso de venta. Asimismo, los demandantes han puesto en duda la valoración preliminar realizada por Deloitte, sosteniendo que no cumplió con los criterios de ser razonable, prudente y realista establecidos en el artículo 20 del Reglamento del MUR.

Según el artículo 18.6 del Reglamento del MUR, una valoración retrospectiva analizará si los accionistas y acreedores habrían tenido un trato más favorable en un proceso de liquidación ordinario. De confirmarse pérdidas desproporcionadas, el Fondo Único de Resolución (FUR) podría otorgar compensaciones, conforme al artículo 76.1.a).

Sin embargo, en 2020, la JUR resolvió (Decisión SRB/EES/2020/52) que no procedía compensación alguna, argumentando que una liquidación convencional habría generado mayores perjuicios. Esta postura, sumada a la percepción de falta de transparencia y las dificultades para resarcir los daños, deja a los afectados en una situación de gran vulnerabilidad, agravada por decisiones estratégicas de Santander, como la



transferencia de activos inmobiliarios a Blackstone²⁴.

7. CONCLUSIONES.

El estudio desarrollado en este trabajo ha permitido adentrarnos en el complejo y dinámico marco de la resolución bancaria, un mecanismo que, tras la crisis financiera de 2007, se consolidó como una herramienta clave para preservar la estabilidad del sistema financiero europeo y mitigar los efectos devastadores de las quiebras bancarias.

A lo largo de este análisis, hemos explorado desde los orígenes de la regulación actual, motivada por la necesidad de superar las limitaciones de los enfoques nacionales y fragmentados, hasta la implementación práctica de estas normativas a través del caso paradigmático del Banco Popular Español S.A. en 2017. Este recorrido no solo pone de manifiesto los avances logrados en la gestión de crisis bancarias, sino que también evidencia los desafíos pendientes y las tensiones inherentes a un sistema que busca equilibrar intereses públicos y privados.

La Unión Bancaria Europea, con sus pilares fundamentales, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Único de Resolución (MUR) y el aún pendiente de plena implementación, Sistema Europeo

²⁴ Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria...* Ob. Cit.



de Garantía de Depósitos (SEGD), representa un esfuerzo ambicioso por armonizar la supervisión y resolución de entidades financieras en la zona euro.

La introducción de instrumentos como el *bail-in* y el Fondo Único de Resolución (FUR) han transformado la manera en que se abordan las crisis bancarias, priorizando que las pérdidas recaigan en accionistas y acreedores antes que en los ciudadanos. Este cambio de paradigma, consagrado en normativas como la Directiva 2014/59/UE y la Ley 11/2015 en España, refleja un compromiso con la estabilidad financiera y la protección del interés público, pero también plantea problemas, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos de los inversores.

El caso del Banco Popular, como primer ejemplo de aplicación del MUR, ilustra tanto los puntos fuertes como las debilidades de este marco normativo. La celeridad con la que se ejecutó la resolución y la ausencia de recurso a fondos públicos demuestran la capacidad operativa del MUR y la eficacia de la coordinación entre el Banco Central Europeo, la Junta Única de Resolución y el FROB.

Sin embargo, las pérdidas totales sufridas por más de 300.000 accionistas y acreedores, junto con la percepción de falta de transparencia y las controversias judiciales subsiguientes, subrayan la necesidad de mejorar la comunicación, la equidad y la claridad en estos procesos.

La resolución del Banco Popular no solo puso a



prueba el sistema, sino que también abrió un debate sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas y la protección de los derechos de propiedad, especialmente cuando las valoraciones económicas, como la realizada por Deloitte, son objeto de disputa.

Comparado con el procedimiento concursal ordinario, el régimen de resolución bancaria se distingue por su enfoque preventivo y su orientación hacia la continuidad de las funciones críticas del sistema financiero. Mientras el concurso persigue maximizar el valor de los activos para los acreedores, la resolución prioriza la estabilidad sistémica y la protección de los depositantes, lo que justifica medidas extraordinarias como la recapitalización interna.

Sin embargo, la coexistencia de ambos regímenes genera tensiones, agravadas por la falta de armonización en las normativas concursales a nivel europeo. Principios como el *No Creditor Worse Off* buscan mitigar estas tensiones, pero su aplicación práctica se ve obstaculizada por la complejidad de las valoraciones comparativas y las diferencias en las jerarquías de acreedores entre países.

Las lecciones aprendidas del caso Banco Popular han impulsado mejoras en el marco regulatorio, como la incorporación de pruebas de estrés de liquidez en 2019 y un mayor énfasis en la supervisión de riesgos no financieros. No obstante, persisten retos significativos, como la necesidad de avanzar en la implementación del SEGD, mejorar la transparencia en las decisiones de la JUR y garantizar que los procesos de resolución sean percibidos como justos por todos los actores



involucrados.

En conclusión, el régimen de resolución bancaria es un pilar esencial para la resiliencia del sistema financiero europeo, pero su evolución debe ir acompañada de un esfuerzo constante por equilibrar eficiencia, justicia y transparencia. Este trabajo no solo ha permitido comprender la relevancia de estas normativas, sino que también nos invita a reflexionar sobre la responsabilidad compartida entre reguladores y supervisores, entidades financieras y la sociedad para construir un sistema financiero más sólido y equitativo.

El camino recorrido desde la crisis de 2007 es notable, pero aún queda mucho por hacer para perfeccionar un marco que, en última instancia, protege no solo la economía, sino también la confianza de los ciudadanos en las instituciones que la sostienen.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Carrascosa, A. (2019). El Mecanismo Único de Resolución Bancaria. *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 36, 7-24. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/19/mayo/Revista_EF_36_Primavera.pdf
- Cátedra de Derecho de los Mercados Financieros Universidad CEU San Pablo. (3 de noviembre de 2015). *Presentación de "La Gestión de la Crisis*



Bancaria Española y sus Efectos"
[Video]. YouTube. https://youtu.be/tz6lOdcgInk?si=mK6A30KKDFG_EFZr

- De Diego De Mingo, J. (2018). La regulación bancaria en el marco de la resolución de entidades de crédito en dificultades: tres casos de estudio. *Revista Universitaria Europea*, 29, 155-188. <https://www.revistarue.eu/RUE/122018.pdf>
- Fernando Conlledo, Pinillos Lorenzana, Á., Galeote Muñoz, P., Colao Osorio, C., Campuzano Laguillo, A. B., Meléndez Huelin, Ó., Cristobal Espin Gutierrez, Teresa Mariño Garrido, Almendros Ruiz, A., Miguel Iribarren Blanco, Bataller Grau, J., Nuria Fernández Pérez, Juan Carlos Rodríguez Maseda, Madrazo, J., Lara, R., María Luisa Sánchez Paredes, Ma Rocio Quintáns Eiras, Abel B. Veiga Copo, Gómez Bermúdez, C., ... Miguel Díez de los Ríos Flores. (2013). *Los mercados financieros*. Editorial Tirant lo Blanch. <https://biblioteca.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788490335925>
- Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *ABC de la Resolución Bancaria*. <https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/07/202307-FROB-ABC-resolucion-bancaria.pdf>
- Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. (2023). *Preguntas y Respuestas Relacionadas con la Resolución de Banco Popular*.



<https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/01/QA14062017v13web.pdf>

- Hormaeche Lazcano. M. (2017). Los avances en materia de recuperación y resolución bancaria, un nuevo marco legislativo e institucional desde el año 2015. *ConсорSeguros Revista Digital*, 6. <https://conсорsegurosdigital.com/almacen/pdf/los-avances-en-materia-de-recuperacion-y-resolucion-bancaria-un-nuevo-marco-legislativo-e-institucional-desde-el-ano-2015.pdf>
- Lora González, C. (2025). *¿Qué es la resolución bancaria? Respuestas desde el Derecho Administrativo*. Editorial Tirant Lo Blanch. <https://biblioteca.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9788410719453>
- Pulgar, J. (2024). Resolución bancaria y derecho concursal: interacción y fricciones. *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 47, 76-107. <https://doi.org/10.53479/38298c>
- Single Resolution Board. *La Resolución: Preguntas más frecuentes*. [https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018_resolution_Q&A_\(ES\).pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018_resolution_Q&A_(ES).pdf)
- Urbaneja Cillán, J. (2017). El Régimen Jurídico de la Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito. La Compleja Transposición al Ordenamiento



Español de la Normativa Europea. *Revista General de Derecho Europeo*, 42, 86-127.
<https://web.ua.es/es/ciee/documentos/j-urbaneja-publicaciones/el-regimen-juridico-de-la-reestructuracion-y.pdf>

- Villarrubia González, J. (2022). *Supervisión y resolución bancaria: regimen jurídico europeo y español, (aproximación a los sistemas de garantía de depósitos)* [Tesis doctoral, Universidad de Valladolid]. E-Archivo.
<https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52425>