

Directores

José Carlos  
González Vázquez  
José Luis Colino  
Mediavilla

Regulación bancaria y actividad financiera

Los 16 trabajos que componen la obra son fruto de la investigación y el análisis de grandes especialistas sobre la materia provenientes tanto del mundo universitario, como del propio sector bancario (entidades de crédito, AEB, Banco de España) y tanto nacionales como extranjeros, para ofrecer al lector una visión lo más completa posible sobre algunos de los retos o desafíos que está afrontando la regulación bancaria en Europa en general y en España en particular, y se agrupan en 4 grandes bloques: supervisión bancaria, gobierno corporativo y *compliance*, tratamiento de las crisis bancarias y los desafíos de las nuevas tecnologías en el sector financiero.

En el primero se aborda las peculiaridades de la supervisión macroprudencial de los riesgos sistémicos de determinadas entidades significativas, la fortalezas y debilidades del modelo europeo de supervisión, también a la luz de la jurisprudencia emanada del TJUE.

En el segundo, se analizan algunas cuestiones del modelo de *corporate governance* impuesto imperativa por la normativa europea o como el papel de *Compliance Officer* en las entidades de crédito, entre otras.

En el tercero se analizan desde la actuación temprana hasta la aplicación del instrumento de resolución de cesión de activos tóxicos pasando por los problemas detectados en las primeras aplicaciones prácticas del MUR, especialmente en relación al denominado «*bail-in*».

El último bloque analiza los desafíos de las nuevas tecnologías, como el impacto que está teniendo la tecnología blockchain en el sector financiero, como la prevención del blanqueo de capitales o los nuevos servicios de pago.

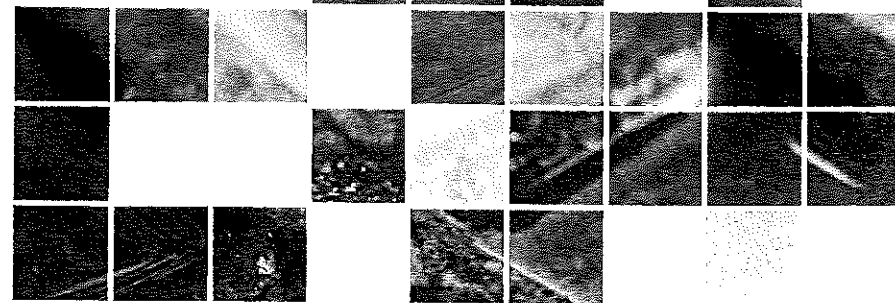
TEMAS

# Regulación bancaria y actividad financiera

Directores

José Carlos González Vázquez  
José Luis Colino Mediavilla

LA LEY



LA LEY





## ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS .....	19
PRÓLOGO .....	23
PARTE I. ORDENACIÓN Y SUPERVISIÓN BANCARIA.....	31
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA REGULACIÓN BANCARIA EUROPEA. María Lidón Lara Ortiz .....	31
I. INTRODUCCIÓN: PRINCIPALES OBJETIVOS DEL ACTUAL SISTEMA EUROPEO DE SUPERVISIÓN BANCARIA .....	33
II. EVALUACIÓN DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MUS.....	39
1. Resultados generales de la evaluación sobre la eficacia y el funcionamiento del MUS.....	39
2. Principales propuestas de mejora de índole jurídica. ...	44
2.1. Funcionamiento del MUS dentro del SESF.....	44
2.2. División de tareas entre el BCE y las autoridades nacionales competentes .....	50
2.3. La eficacia de los poderes de supervisión y de sanción del BCE .....	53
2.4. La supervisión desplegada por las ANC respecto a las entidades menos significativas.....	54
2.5. Adecuación de las funciones e instrumentos ma- croprudenciales.....	55
2.6. La eficacia de las disposiciones en materia de in- dependencia y rendición de cuentas .....	56
2.7. La interacción entre el BCE y la ABE .....	58
2.8. La eficacia del mecanismo de recurso contra las decisiones del BCE .....	60
2.9. La eficacia de la separación entre la función de supervisión y la de política monetaria dentro del BCE.....	61

2.10. Las posibilidades de seguir desarrollando el MUS	62
III. CONCLUSIONES	64
IV. BIBLIOGRAFÍA	64
<b>RIESGO SISTÉMICO Y SUPERVISIÓN MACROPRUDENCIAL DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.</b> Javier Rodríguez Pellitero y Santiago Pernías Solera	
	67
INTRODUCCIÓN	69
I. RIESGO SISTÉMICO	70
1. Riesgo sistémico. Definición	70
2. Dimensión sectorial y temporal del riesgo sistémico	73
II. LA POLÍTICA MACROPRUDENCIAL	74
1. Política macroprudencial. Objetivos e instrumentos	74
2. Marco regulatorio e institucional	75
3. Objetivos intermedios y herramientas macroprudenciales	78
4. Supervisión macroprudencial	80
4.1. Elementos de la supervisión macroprudencial	80
4.2. El mapa de indicadores del Banco de España	81
III. LAS AUTORIDADES MACROPRUDENCIALES	82
1. La Junta Europea de Riesgo Sistémico	82
1.1. Antecedentes y normativa	82
1.2. Estructura	83
1.3. Funciones	85
2. El Consejo de Estabilidad Financiera	86
2.1. Los Acuerdos europeos	86
2.2. La creación del CESFI	87
2.3. Composición y estructura	88
2.4. Funciones	88
3. La Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera	89
3.1. El Real Decreto 102/2019 de creación de la AM-CESFI	89
3.2. Composición y funcionamiento	89
3.3. Funciones y facultades	90
IV. LAS HERRAMIENTAS MACROPRUDENCIALES EN EL SECTOR BANCARIO ESPAÑOL	92
1. Las herramientas en el paquete CRR/CRD	92
2. Las herramientas macroprudenciales en el Real Decreto 102/2019	93
3. Clasificación de las herramientas macroprudenciales	95
4. El Pilar 2	96

5. El paquete de flexibilidad	98
5.1. Los artículos 458 y 459 del Reglamento CRR	98
5.2. Otras herramientas macroprudenciales en el Reglamento CRR	100
6. Los colchones de capital	100
6.1. Los colchones de capital en la CRD	100
6.2. El colchón de conservación de capital	102
6.3. El colchón anticíclico	103
6.4. El colchón anticíclico sectorial	107
6.5. Las provisiones contracíclicas del Banco de España	108
6.6. El colchón de entidades sistémicas	109
6.7. El colchón contra riesgo sistémico	110
7. El requisito combinado de colchones	111
8. Las herramientas <i>borrowed-based</i>	112
V. CONCLUSIONES	114
VI. BIBLIOGRAFÍA	117
<b>NORMATIVA</b>	118
<b>LA RESPONSABILIDAD DE LOS REGULADORES BANCARIOS EN EL EJERCICIO DE SUS POTESTADES DE ORDENACIÓN Y SUPERVISIÓN.</b> María Amparo Salvador Armendáriz	
	121
I. INTRODUCCIÓN	123
II. ALGUNOS PRESUPUESTOS DE PARTIDA	127
1. La intensificación de la regulación y sus posibles consecuencias sobre la responsabilidad	127
2. La interferencia de la función monetaria sobre la función de ordenación y supervisión bancaria	131
3. La compleja arquitectura de supervisión en el sector bancario y sus consecuencias sobre la responsabilidad	135
III. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SUS POSIBILIDADES EN EL ÁMBITO BANCARIO	136
1. Responsabilidad objetiva, sí, ... pero menos	136
1.1. Por actos formales	138
1.2. Por actos materiales	143
1.3. Por inactividad	144
2. La discrecionalidad como límite de la responsabilidad	145
3. El riesgo como elemento diluyente. El principio de precaución	146
IV. ALGUNA CONCLUSIÓN PROVISIONAL	147
V. BIBLIOGRAFÍA	148

<b>EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE EN LA CONFIGURACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISIÓN.</b> Lucía Arranz Alonso y Marcos Posada Rodríguez .....		153
I.	INTRODUCCIÓN .....	155
II.	LANDESKREDITBANK (T-122/15 Y C-450/17 P) .....	157
	1. Hechos .....	157
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	158
	2.1. Distribución de competencias supervisoras BCE/ANCs .....	158
	2.2. Margen de discrecionalidad del BCE en el ejercicio de sus funciones .....	161
	2.3. Comité Administrativo de Revisión del BCE .....	161
	2.4. Clasificación como entidad significativa .....	161
III.	FININVEST (C-219/17) .....	161
	1. Hechos .....	162
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	163
IV.	ABLV (T-281/18) .....	165
	1. Hechos .....	165
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	166
	2.1. Consideración de las decisiones del BCE como medidas preparatorias no susceptibles de recurso directo .....	166
	2.2. Modificación de la situación jurídica de la demandante .....	167
V.	CRÉDIT MUTUEL ARKEA (T-712/15, T-52/16, C-152/18 P Y C-153/18 P) .....	167
	1. Hechos .....	168
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	168
	2.1. Legitimación e interés de la entidad en recurrir la decisión .....	168
	2.2. Margen de discrecionalidad del BCE .....	169
	2.3. Comité Administrativo de Revisión del BCE .....	169
	2.4. Valor interpretativo de las directrices del CEBS ..	169
	2.5. Supervisión prudencial en base consolidada .....	170
	2.6. Concepto de grupo supervisado .....	170
VI.	CRÉDIT AGRICOLE (T-133/16 A T-136/16) .....	170
	1. Hechos .....	171
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	171
	2.1. El concepto «dirigente efectivo» en derecho de la Unión .....	172

	2.2. El concepto «dirigente efectivo» en derecho nacional francés .....	172
VII.	LIBRETA A (T-745/16, 751/16, 757/16, 758/16 Y 768/16) .....	173
	1. Hechos .....	173
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	173
VIII.	VTB BANK (C-52/17) .....	174
	1. Hechos .....	175
	2. Principales razonamientos jurídicos .....	176
	2.1. Concepto de medida administrativa y encaje en el marco de CRR/CRDIV .....	176
	2.2. Concepto de iniciación formal de procedimiento de supervisión .....	177
IX.	CONCLUSIONES .....	177
X.	BIBLIOGRAFÍA .....	178

## PARTE II. GOBIERNO CORPORATIVO Y COMPLIANCE DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO. .... 183

### IDONEIDAD Y DEDICACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. Carmen Alonso Ledesma .....

I.	CONSIDERACIONES GENERALES .....	185
II.	LA IDONEIDAD DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO .....	188
	1. Consideraciones previas .....	188
	2. Idoneidad de cada consejero .....	189
	2.1. Conocimientos técnicos y experiencia .....	189
	2.2. Reputación, honestidad e integridad .....	193
	2.3. Evaluación del cumplimiento de la idoneidad individual .....	193
	3. Idoneidad colectiva .....	197
	4. Independencia de criterio y consejeros independientes ..	200
	4.1. Independencia de criterio .....	200
	4.2. Consejeros independientes .....	202
III.	DEDICACIÓN DE TIEMPO AL CONSEJO .....	203
	1. Deber de dedicación del consejero .....	203
	2. Requisitos cuantitativos .....	204
	3. Excepciones .....	205
	4. Requisitos cualitativos .....	207

### EL ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE CRÉDITO. ¿ADECUADA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO?. María Cristina Escribano Gámir .....

211

I.	INTRODUCCIÓN.....	213
II.	EL GOBIERNO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.....	215
III.	LA APLICACIÓN AL GOBIERNO DE LOS EFC DE LAS NORMAS PREVISTAS PARA LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN.....	220
	1. El consejo. Organización: composición y comisiones ..	221
	2. Los consejeros: capacidad e idoneidad ..	233
IV.	BIBLIOGRAFÍA.....	239

**EL COMPLIANCE OFFICER DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO.** Enrique Moreno de la Santa García .....

		243
I.	ORIGEN DE LA FUNCIÓN DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN EL SECTOR FINANCIERO.....	247
II.	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA FUNCIÓN DE COMPLIANCE .....	248
III.	FUNCIONES DEL COMPLIANCE OFFICER.....	251
	1. Funciones Generales .....	251
	2. Funciones concretas establecidas por la ley.....	253
	2.1. Funciones relacionadas con el control de los servicios bancarios y de inversión .....	253
	2.2. Funciones relacionadas con la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo .....	262
	2.3. Funciones relacionadas con la prevención penal .....	263
	3. Otras funciones .....	264
	4. Ubicación de la figura del Compliance Officer dentro de la organización en la tarea de contribuir a reducir el riesgo de incumplimiento normativo.....	265
IV.	PERFIL PROFESIONAL DEL COMPLIANCE OFFICER Y SU REMUNERACIÓN.....	268
V.	RESPONSABILIDAD DEL COMPLIANCE OFFICER.....	275

**PARTE III. PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LAS CRISIS BANCARIAS.** .....

**LA GESTIÓN TEMPRANA DE LA CRISIS DE ENTIDADES DE CRÉDITO.** José Luis Colino Mediavilla .....

I.	INTRODUCCIÓN.....	289
----	-------------------	-----

II.	EL SISTEMA PARA CONCURSAL DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA CRISIS DE ENTIDADES DE CRÉDITO .....	290
	1. Las fases.....	290
	2. La función de la gestión temprana de la crisis .....	291
III.	¿CUÁL ES EL PRINCIPAL OBSTÁCULO PARA LA GESTIÓN TEMPRANA DE LA CRISIS?.....	294
IV.	APOYOS FINANCIEROS Y COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES .....	298
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	301

**LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO EUROPEO DE RESOLUCIÓN BANCARIA.** José Carlos González Vázquez .....

I.	INTRODUCCIÓN.....	305
II.	POSIBLES MEJORAS EN EL RÉGIMEN APLICABLE ANTES DE LA RESOLUCIÓN: FASE PREPARATORIA Y ACTUACIÓN TEMPRANA .....	307
	1. Replanteamiento de los tests de estrés y de los planes de resolución .....	307
	2. Actuación temprana y liquidez antes de la resolución ..	312
III.	ALGUNAS REFORMAS NECESARIAS EN EL RÉGIMEN DE LA RESOLUCIÓN BANCARIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA APLICACIÓN DEL DENOMINADO <i>BAIL-IN</i> .....	323
	1. Resolución bancaria «2.0»: de la liquidación y venta a la reestructuración de la entidad en crisis.....	323
	2. Bail-in versus Bail-out. Un dilema quizá artificial.....	326
	3. Tutela de accionistas y acreedores y valoración de la entidad objeto de resolución .....	334
	3.1. Los posibles efectos expropiatorios del procedimiento de resolución: consecuencias legales ...	334
	3.2. Posibles mejoras en el procedimiento de valoración de la empresa .....	340
	3.3. Incongruencia del método de valoración impuesto con la concepción de la resolución como procedimiento de reestructuración financiera.....	343
	4. Aplicación no discriminatoria del modelo europeo de resolución bancaria .....	348
IV.	OTRAS ÁREAS DE MEJORA EN LA APLICACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN.....	360
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	367

**APORTACIÓN DE ACTIVOS EN LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA.** José Ramón Couso Pascual.....

INTRODUCCIÓN.....	377
I. LAS PRIMERAS ENTIDADES RESCATADAS .....	378
II. CAJA CASTILLA-LA MANCHA .....	378
III. CAJASUR .....	380
IV. CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO .....	383
V. LOS SIP COMO SOLUCIÓN TRANSITORIA.....	387
VI. EL RESCATE BANCARIO.....	389
VII. LA INCIDENCIA EN LA BANCA DE LA CRISIS INMOBILIARIA .....	393
VIII. LA CREACIÓN DE SAREB.....	394
IX. EL TRASPASO OBLIGADO DE ACTIVOS FINANCIEROS E INMOBILIARIOS A SAREB .....	400
X. EL PERÍMETRO DE ACTIVOS TRASPASADOS .....	402
XI. SAREB, NATURALEZA JURÍDICA Y SINGULARIDAD NORMATIVA .....	403
XII. REGLAS DE GOBIERNO CORPORATIVO. PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO EN LAS DISPOSICIONES CONSTITUTIVAS DE SAREB.....	407
XIII. CONCLUSIÓN.....	414
<b>LA RESOLUCIÓN BANCARIA EN ITALIA. NUEVAS TENDENCIAS Y COMPARACIÓN CON EUROPA.</b> Marilena Rispoli Farina.....	417
I. LA SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA. ALGÚN ESBOZO HISTÓRICO SOBRE EL OBJETIVO DEL LEGISLADOR EN LA BÚSQUEDA POR LA «PROTECCIÓN DEL AHORRO» .....	419
II. CAMBIOS INTERNACIONALES. LA «DESREGULACIÓN» Y SUS EFECTOS EN EUROPA E ITALIA .....	422
III. LOS PRINCIPALES CASOS DE SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA .....	431
IV. INTERVENCIÓN DEL FONDO INTERBANCARIO PARA PROTEGER DEPÓSITOS ENTRE PASADO Y PRESENTE.....	438
<b>BANCO MALO, CRISIS BANCARIAS Y AYUDAS DEL ESTADO. PERFILES GENERALES Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS DEL CUADRO NORMATIVO.</b> Luigi Scipione .....	445
I. EL BANCO MALO: RASGOS DEFINITORIOS.....	447
II. LA INSTITUCIÓN DEL BANCO MALO EN EL NUEVO MARCO DISCIPLINARIO DE LAS CRISIS .....	449

1. El paradigma dibujado por la BRRD: el binomio <i>banco malo-banco puente</i> (o banco bueno) .....	452
III. LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS EUROPEAS EN MATERIA DE BANCO MALO .....	454
1. El rescate del Banco di Napoli y el nacimiento de la SGA.....	455
2. Otros ilustres antecedentes entre la complejidad normativa y las lógicas de mercado .....	459
3. ¿Cuál es la lección de los modelos europeos? .....	463
IV. DEL PROYECTO DE UN BANCO MALO DE «SISTEMA» A LA INSTITUCIÓN DE LAS GACS.....	466
V. EL VALOR DE LOS PRÉSTAMOS DETERIORADOS: RECONOCIMIENTO EN EL BALANCE Y PRECIO DE MERCADO ..	469
1. La línea divisoria entre la presencia o ausencia de ayudas del Estado: la «congruencia» del precio pagado por el vehículo por la garantía pública .....	473
VI. CRÍTICAS Y APORÍAS EN LAS PROPUESTAS DE LOS REGULADORES EUROPEOS. DE JURE CONDENDO .....	476
VII. ALGUNAS OBSERVACIONES CONCLUSIVAS.....	479
<b>PARTE IV. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y ACTIVIDAD FINANCIERA</b> .....	485
<b>PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES Y BENEFICIAL OWNERS: LA IRRUPCIÓN DEL BLOCKCHAIN EN LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE CONTROL EMPRESARIA.</b> M. <sup>a</sup> Sagarrio Navarro Lérida .....	485
I. PROPIEDAD Y CONTROL EN LA ERA BLOCKCHAIN: EXPLORANDO LA DESCENTRALIZACIÓN .....	487
1. De las criptomonedas a los token: del confuso concepto de ICO y responsabilidad del emisor .....	490
II. BLANQUEO DE CAPITALES: EMISORES DE TOKEN Y CONCEPTO DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE INVERSIÓN.....	495
1. Regulación y propuestas: la laxitud de la DIRECTIVA (UE) 2018/843, de 30 de mayo (AML5) .....	495
III. LA TITULARIDAD REAL EN EL MARCO DE ADQUISICIÓN Y TENENCIA DE CRIPTOACTIVOS .....	500
1. El control en las empresas descentralizadas: la experiencia DAO .....	501
2. El concepto de «trust» y fideicomiso como anclaje .....	504
3. La relevancia de la interacción entre propiedad de los criptoactivos y de los protocolos de consenso .....	507
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	509

<b>LOS NUEVOS SERVICIOS DE PAGO A TRAVÉS DE FINTECH: EL PAPEL DE BLOCKCHAIN.</b> Luz M. <sup>a</sup> García Martínez .....	513
I. LA IRRUPCIÓN DE FINTECH EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS.....	515
II. LA REGULACIÓN DE LOS NUEVOS SERVICIOS DE PAGO EN LA PSD2 .....	517
1. Los servicios con perfil tecnológico .....	517
2. Los datos de los ordenantes como eje de la reforma. ...	517
3. El refuerzo de la seguridad.....	520
III. EL ROL DEL REGISTRO DISTRIBUIDO EN LOS SERVICIOS DE PAGO.....	522
1. Los principios relevantes de la tecnología distribuida. ...	522
2. Aplicaciones de <i>blockchain</i> en el marco de las <i>FinTech</i> . ...	524
2.1. Las limitaciones de partida .....	524
2.2. ¿Herramienta sustitutiva o complementaria? ...	525
IV. CONCLUSIÓN.....	528
<b>LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN «REDES SEMIPÚBLICAS PERMISIONADAS» BASADAS EN LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN.</b> Eduardo Valpuesta Gastaminza .....	531
I. LA APARICIÓN DEL FENÓMENO BLOCKCHAIN Y SUS DISTINTAS MANIFESTACIONES .....	533
1. La aparición del <i>blockchain</i> : algunos postulados básicos .....	533
2. La extensión de la técnica <i>blockchain</i> fuera del ámbito de las criptomonedas: ICOs, <i>tokenización</i> , <i>smart contracts</i> , IoT .....	535
3. Tendencias regulatorias en materia de <i>blockchain</i> .....	540
II. LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS BLOCKCHAIN EN LA OPERATIVA TRADICIONAL BANCARIA.....	544
III. LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES DE CRÉDITO EN «REDES SEMIPÚBLICAS PERMISIONADAS» BASADAS EN LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN .....	547
1. Creación de asociaciones para estudiar y promover el uso de la tecnología <i>blockchain</i> .....	547
2. Las «redes semipúblicas permisionadas» en las que participan entidades de crédito y su encaje con las características iniciales del <i>blockchain</i> .....	550

<b>EL CONSENTIMIENTO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA CONTRATACIÓN BANCARIA Y DE INVERSIÓN.</b> Emilio Díaz Ruiz .....	553
I. EL CONSENTIMIENTO LOS CONTRATOS: RECAPITULACIÓN .....	555
1. Observaciones generales .....	555
2. Informática, consentimiento contractual y su prueba ...	557
3. La firma electrónica .....	560
4. Los contratos electrónicos y su forma.....	562
II. EXIGENCIAS ESPECÍFICAS DE CONSENTIMIENTO CONTENIDAS EN LA LEGISLACIÓN FINANCIERA .....	565
1. La normativa comunitaria .....	565
2. Las normas españolas internas .....	568
III. MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO VÁLIDO .....	573
1. Los contratos financieros <i>online</i> como contratos no meramente consensuales .....	573
2. La Jurisprudencia sobre el consentimiento y el error ...	574
3. Conclusiones .....	578
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	579



A este respecto, tienen, la consideración de infracciones graves para SAREB el incumplimiento de las obligaciones de Gobierno Corporativo y las relativas a la estructura organizativa de la sociedad impuestas por la Ley 11/2015 o su normativa de desarrollo.

SAREB tiene el deber legal de actuar de manera transparente y coherente con los objetivos y funciones definidos en la Ley, destacando los requisitos de que todos los miembros del Consejo de Administración, directores generales y asimilados serán personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional y deberán poseer conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones.

Estas exigencias inspiradas en el proyecto de Directiva presentado por la Comisión Europea en junio de 2012 determinaron el MoU y la legislación subsiguiente, en particular la Ley 9/2012 y el RD 1559/2012 que la desarrollan y con ello se anticipaban las exigencias de Buen Gobierno que serían exigibles a SAREB y que posteriormente vendrían impulsados por normas más generalistas como las introducidas por la *Directiva 2014/95/UE, sobre divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por grandes empresas y grupos* y la *Ley 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades para la mejora del Gobierno Corporativo* y la normativa europea más específica en esta materia como fue la *Directiva 2014/59/UE por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios*.

## LA RESOLUCIÓN BANCARIA EN ITALIA. NUEVAS TENDENCIAS Y COMPARACIÓN CON EUROPA

Marilena Rispoli Farina

*Professore ordinario di Diritto commerciale e Diritto bancario  
Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Napoli «Federico II»*

- I. LA SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA. ALGÚN ESBOZO HISTÓRICO SOBRE EL OBJETIVO DEL LEGISLADOR EN LA BÚSQUEDA POR LA «PROTECCIÓN DEL AHORRO»
- II. CAMBIOS INTERNACIONALES. LA «DESREGULACIÓN» Y SUS EFECTOS EN EUROPA E ITALIA
- III. LOS PRINCIPALES CASOS DE SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA
- IV. INTERVENCIÓN DEL FONDO INTERBANCARIO PARA PROTEGER DEPÓSITOS ENTRE PASADO Y PRESENTE

## I. LA SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA. ALGÚN ESBOZO HISTÓRICO SOBRE EL OBJETIVO DEL LEGISLADOR EN LA BÚSQUEDA POR LA «PROTECCIÓN DEL AHORRO»

El impacto de las nuevas disciplinas europeas de supervisión y resolución de las crisis, que son el tejido de la *Unión Bancaria*, ha llevado a un salto considerable en la gestión de situaciones difíciles en las que los bancos italianos pueden encontrarse en el contexto italiano.

Aquí, parecen oportunas una serie de aclaraciones sobre la disciplina nacional previamente existente que ha presentado peculiaridades significativas en su evolución histórica.

Tienen relevancia fundamental las leyes bancarias de 1926 y 1936, la primera de ellas implementada para enfrentar la crisis inmediata a la posguerra y el modelo de banco mixto; la segunda, utilizada después de la «Gran Depresión» de 1929. En ambos casos, la crisis de la industria fue la que arrastró a las instituciones de crédito involucradas, en primer lugar, por haber otorgado crédito a compañías abrumadas por el proceso de reconversión de la posguerra. En segundo lugar, por haber operado como «bancos mixtos», es decir, como intermediarios que se caracterizaron por la presencia significativa de relaciones de propiedad con empresas industriales, las cuales enfrentaron posteriormente diversas dificultades<sup>(1)</sup>.

La ley de 1926 confía el control sobre los bancos a la supervisión del Banco de Italia y al Ministerio de Finanzas, introduciendo requisitos de capital y autorización para el establecimiento de compañías de crédito que operan como bancos mixtos. La ley de 1936, por otro lado, marca la separación entre el crédito a corto y mediano-largo plazo y, sobre todo, tiene la intención

(1) PORZIO, M., *Le imprese bancarie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 11; RISPOLI FARINA, M., *L'evoluzione storica della vigilanza bancaria in Italia*, in *Scritti per Franco Belli. Sistema creditizio e finanziario: problemi e prospettive. Atti del convegno di studi*, Siena 9 e 10 maggio 2013, Pacini, Firenze, 2014.

de evitar la participación de los bancos en la industria definiendo las funciones de la banca. Estas consisten, fundamentalmente, en la captación de ahorro y el otorgamiento de crédito<sup>(2)</sup> en función del interés público, sujeto a un intenso control público por parte del Banco de Italia, el Comité de Ministros y el Ministro de Hacienda. El resultado de esta amplia intervención es la creación de un sistema bancario pluralista y segmentado, esencialmente de propiedad pública y sujeto al control público. La ley regula la entrada en el sector, la actividad y la fase patológica de las empresas bancarias al proporcionar dos instituciones importantes: la administración extraordinaria, dirigida a la reorganización patrimonial y/o administrativa; y liquidación administrativa obligatoria, destinada a liquidar la empresa en presencia de serios e irreparables déficits de capital y/o gerenciales, que es una alternativa al procedimiento ordinario de quiebra.

La ley del 1936 debido a sus características de flexibilidad es particularmente efectiva y duradera. El orden constitucional, en el art. 47 de la Constitución republicana (que entró en vigor en 1948), después de un amplio debate en la Asamblea constituyente, confirma y fortalece la «filosofía» de esa ley<sup>(3)</sup>. La legislación del sector permite al sistema bancario soportar, después de la Segunda Guerra Mundial, el peso de la financiación de la reconstrucción sin mayores repercusiones en la estructura y función de los intermediarios.

Entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, las herramientas de supervisión requirieron un fortalecimiento para hacer frente a los episodios de abuso en las actividades bancarias, por lo cual, el Banco de Italia creó un sistema de supervisión definido como «estructural». Este se basa en rendir informes muy detallados (la «matriz de cuentas») y en el uso extensivo de herramientas de autorización, inspección y sanción. En este contexto,

(2) Cabe destacar que el Real Decreto-ley de 12 de marzo de 1936, núm. 375, titula la ley bancaria «Para la defensa del ahorro y para la disciplina de la función crediticia».

(3) Artículo 47: «La República alienta y protege el ahorro en todas sus formas; regula, coordina y controla el ejercicio del crédito. Favorece el acceso de los ahorros populares a la propiedad de la vivienda, la propiedad directa del agricultor y la inversión de capital directa e indirecta en los grandes complejos de producción del país». Ver MERUSI, F., *Sub. art. 47, in Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1980, pág. 158 e s.; PISANESCHI, A., *La regolazione bancaria multilivello e l'Art. 47 della Costituzione*, in (a cura di) CHITI, M.P., SANTORO, V., *L'unione bancaria europea*, Pacini, Firenze, 2016.

también surgen el Registro Central de Crédito y el registro de préstamos problemáticos y morosos<sup>(4)</sup>.

El sistema bancario italiano era sólido, pero ajeno a las perspectivas de competencia y con áreas ineficientes. Con respecto a los instrumentos para remediar las crisis, aún vigente la ley bancaria de 1936, deben recordarse la administración extraordinaria (artículos 57 y ss.) y la liquidación administrativa obligatoria (artículos 67 y ss.). Las soluciones que ofrece el cd. Decreto Sindona, Decreto Ministerial del 27 de septiembre de 1974, lanzado con motivo de la crisis de la Banca Privada Italiana, permitieron a los bancos cesionarios de empresas en dificultades obtener anticipos especiales del Banco de Italia a 24 meses, a una tasa subsidiada del 1% en prenda de bonos del tesoro a largo plazo.

El remedio se adoptó para muchos casos críticos, pero planteó preocupaciones sobre los costos en que incurrió el Banco de Italia y, por lo tanto, sobre la sociedad (lo mismo es cierto para la «recapitalización» de los bancos públicos). Esto desencadenó un debate que condujo al establecimiento del fondo de protección interbancario de depósitos.<sup>(5)</sup> El Fondo se lanzó poco antes de la nueva ley bancaria, el Decreto Legislativo no. 385 de 1 de septiembre de 1993 (TUB), garantizando solo a los depositantes, y no a los tenedores de bonos, e interviniendo solo en el caso de una posible liquidación

(4) Para el uso de una serie de instrumentos de «mercado» tales como fusiones, ventas de activos y pasivos, transferencias de paquetes de acciones, recapitalizaciones, cuando la crisis, al cancelar los activos de la empresa, no afectó la buena voluntad, ver DESARIO, V., *L'attività di vigilanza: le crisi bancarie*, in BELLI, F., MINERVINI, G., PATRONI GRIFFI, A., PORZIO, M., *Banche in crisi 1960-1985*, Laterza Bari 1987, págs. 38 y ss. La administración extraordinaria se activa en función de la reorganización de la gestión, la liquidación obligatoria es el último remedio en caso de interrupción, que puede activarse cuando los remedios «de mercado» no han producido resultados positivos. Para una imagen reconstructiva de la evolución de las reglas para crisis ver BARBAGALLO C., *Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive, Discorso in la conferenza: «Un decennio di regole finanziarie anticrisi, come la gestione delle banche italiane ha risposto alle domande dell'economia»*, Università di Modena e Reggio Emilia, 1 de marzo de 2019.

(5) Ver MINERVINI, G., *Note sull'assicurazione dei depositi bancari*, in *Banche in crisi 1960-1985*, Bari, Laterza, 1985, págs. 180 y ss. El distinguido jurista abogó por un seguro obligatorio de los depósitos para no sobrecargar a los contribuyentes, una selectividad de las intervenciones a favor de los ahorradores «inconscientes», así como una continuación limitada en el tiempo de las actividades bancarias incluso en el curso de la liquidación administrativa obligatoria, con un flujo de liquidez proporcionada por el Banco Central. El tema es retomado por G. Sandrelli (iavoce.it, 2019), quien en las recientes intervenciones a favor de los «ahorradores traicionados» afirma que la Comisión Europea ha reconocido, a partir del caso Monte dei Paschi di Siena, que El Estado puede asumir legítimamente las «consecuencias sociales» de la conducta ilegítima (venta indebida) del banco, porque es una medida de solidaridad y no de la ayuda estatal prohibida; el autor también expresa su perplejidad con respecto a los fondos de restauración proporcionados automáticamente.

administrativa obligatoria y de la cobertura del desbalance de la cesión en caso de transferencia de la administración a otro intermediario<sup>(6)</sup>.

## II. CAMBIOS INTERNACIONALES. LA «DESREGULACIÓN» Y SUS EFECTOS EN EUROPA E ITALIA

A partir de los acontecimientos internacionales, se produjeron grandes cambios: en 1985 se reconoció formalmente la naturaleza empresarial de la actividad bancaria, luego de la legislación comunitaria que ya en 1973 y 1977 había abolido las restricciones a la libertad de establecimiento e instauró las primeras reglas de armonización de la legislación bancaria de los países miembros.

Durante la década de 1980, a nivel internacional, el objetivo del legislador pasó de la regulación dirigida a garantizar la estabilidad del sistema de crédito de los países de la Comunidad Europea, a querer favorecer la competencia y la eficiencia; desalentar la toma de riesgos excesiva al centrarse en los requisitos de capital, que se elevan a un nivel mínimo común a todos los intermediarios con operaciones internacionales, para limitar el riesgo de algunos bancos grandes que han «apostado» demasiado al apalancamiento.

En este sentido, tanto el Primer Acuerdo de Basilea (1988) como la segunda «directiva bancaria» abordan las segmentaciones planteadas por la ley bancaria de 1936, volviendo así al modelo del banco universal<sup>(7)</sup>; los bancos están privatizados; la supervisión se convierte en «prudencial»; Los Textos Consolidados, bancarios y financieros, incluyen la competitividad y el buen funcionamiento del sistema financiero entre los propósitos perseguidos por la supervisión.

(6) Para BRESCIA MORRA, C., *La mayor cobertura de seguro para los depositantes es una herramienta importante disponible para las Autoridades en el aparato de control público del sistema bancario*. Cfr. *amplius il lavoro Ordinaro giuridico della vigilanza e interventi nelle crisi*, in RISPOLI FARINA, M., ROTONDO, G., *La crisi dei mercati finanziari*, Giuffrè Milano 2009, págs. 147 y ss.

(7) El modelo del «banco universal» fue el modelo de gestión bancaria adoptado principalmente en los países industrializados desde la década de 1980, pero las ventajas innegables se vieron ensombrecidas por los resultados cuestionables que se afirman que subyacen a la crisis financiera de 2008. En Europa, en la línea de los Estados Unidos que eligió con la llamada Volcker Rule para volver a la especialización, una propuesta de reglamento para la reestructuración del sector bancario fue presentada en 2014 por la Comisión Europea. Para una discusión sobre el trabajo del grupo de expertos de alto nivel presidido por Ekki Liikanen, de 2012, sobre el proyecto de reforma estructural, sobre el debate sobre la reforma y sobre las leyes adoptadas en otros sistemas legales europeos, consulte el Atti del Convegno di studi in onore di Gustavo Minervini, 4 de marzo de 2016, in (a cura di) RISPOLI FARINA, M., PORZIO, M., *Il Tramonto della Banca Universale*, Esi, Napoli, 2017. En

En el contexto europeo, se afirma una visión «liberal» que hace que la vigilancia de algunos países sea mucho menos estricta en el cumplimiento de una dirección desfavorable hacia la intervención pública según la cual el mercado puede encontrar las condiciones de equilibrio que necesita para su funcionamiento. En esos países, la apertura a la competencia lleva a algunos

particular, ver MAZZUCHELLI, M.G., *A Iustrum of Reform: from the Liikanen report to banking union*, IVI, págs. 32-55 y en [www.regolazionedeimercati.it/publicazioni](http://www.regolazionedeimercati.it/publicazioni). Para el Autor, miembro del Grupo de alto nivel de Liikanen, (véase también el Informe en la conferencia. *Las normas europeas sobre bancos: noticias actuales y problemas abiertos* en ATTI, Universidad de Nápoles Federico II, 29 de enero de 2018) es apropiado recordar que el Parlamento Europeo ha decidido dejar de lado la Reforma Estructural del Banco (BSR), que es la reforma estructural del sistema bancario que había propuesto la Comisión sobre la base de la recomendación del Grupo de Expertos de Liikanen, debido a los vetos, especialmente a los franceses, y en general a la falta general de interés del Parlamento Europeo posterior al Brexit, un evento que condujo a la semi-parálisis de la legislatura europea recientemente concluida. Sin embargo, al menos oficialmente, el elemento que condujo al colapso de la reforma propuesta fue la llamada «carga de la prueba», es decir, si la separación funcional (porque de esto debe discutirse, no ya de la división de todo el grupo bancario) entre las dos actividades, la intermediación comercial y financiera, debe establecerse automáticamente o si el regulador debe demostrar que esa entidad bancaria presenta un riesgo sistémico. Dado que esta segunda interpretación habría abierto una disputa legal infinita en términos de responsabilidades, en este punto se llegó a un acuerdo para dejar de lado la propuesta de Liikanen.

Mazzucchelli afirma que el trabajo del grupo Liikanen, y la posterior propuesta de BSR, han jugado un papel importante independientemente del destino del Informe Liikanen, que es estimular el debate sobre la separación funcional. Además, ese grupo de expertos que dio origen al informe antes mencionado propuso otras cuatro recomendaciones que luego se implementaron. En primer lugar, se incluyó la misma facultad de separación en el BRRD, convirtiéndose en una de las herramientas que la Junta Única de Resolución puede implementar en caso de resolución, en presencia de riesgo sistémico; en segundo lugar, se ha propuesto el tema de los llamados bonos susceptibles de someterse a bail-in, convirtiéndose en caso de resolución, y esto también es una parte que integra la BRRD; en tercer lugar, se recomendó revisar y rediseñar la calibración de los modelos internos de ponderación de riesgo, en particular para el riesgo de crédito, y esto ocurrió con la reforma de Basilea III (la llamada «Basilea IV»); finalmente, la última propuesta se refería al fortalecimiento de los sistemas internos de monitoreo, control y gobierno, junto con las pruebas de competencia de los directores, la revisión de los sistemas de incentivos para la Administración, la divulgación de rentabilidad y los perfiles de riesgo para cada individuo área de actividad, sanciones personales contra directores de «gestión incompetente» (recuperación de bonificaciones anteriores y futura prohibición profesional).

Dado que estas cuatro recomendaciones se han implementado, se puede decir que el trabajo de ese Comité fue bastante efectivo, en un contexto en el que la Unión Bancaria, el SSM, el SRM, el BRRD aún no habían despegado. También se puede suponer que, de hecho, el BSR, tal como se propuso originalmente, no fue adoptado por el Parlamento Europeo, también en virtud de la opinión generalizada de que, una vez adoptada la BRRD, los bancos ahora se pueden resolver y que, por lo tanto, no hay más el problema del riesgo moral, del too big to fail.

bancos a asumir riesgos que no se ven obstaculizados por los requisitos de capital, que aún son bastante rudimentarios y se centran principalmente en el riesgo de crédito y, solo desde principios de los años noventa, también en los riesgos de mercado.

En Italia, por el contrario, con el objetivo de enfrentar la crisis de 1992-93, la acción de supervisión se fortalece aún más. Las inspecciones cada vez más frecuentes y profundas, junto con los controles remotos, permiten intervenir en los bancos más débiles, incluso en los grandes, que gradualmente fluyen

Mazzucchelli, al profundizar en el tema del resultado del proyecto de reforma estructural, ha notado que aunque la BRRD ha sido adoptada, no se ha completado y que hay al menos tres elementos inacabados. Dado que todavía no hay claridad sobre lo que realmente sería rescatado. En el contexto de una resolución, el autor espera que el nivel de umbral máximo en los pasivos más allá del cual se llevaría a cabo el rescate «asistido» sea claro, mientras que la ambigüedad en el punto deja espacio para litigios interminables sobre cómo deben tratarse los depósitos grandes y los asuntos de alto nivel en caso de terminación. Si el 8% de los pasivos nominales indicados por BRRD se considera demasiado prudente, expresó la esperanza de que se indique un umbral más alto, incluso si no es demasiado alto, so pena del riesgo de alimentar una discriminación «autocumplida» contra las instituciones consideradas más débil.

El segundo elemento que falta es la ausencia de un back stop claro, seguro, decisivo e incondicional. El Single Resolution Fund tiene actualmente una capacidad de 17 mil millones de euros; serán 24 a fines de 2018 y se agregarán alrededor de 7 mil millones por año. Este es un monto absolutamente insatisfactorio, porque si existe una situación de resolución de un banco importante con el riesgo de un spill-over sistémico, el Fondo no sería lo suficientemente grande. Entonces, solo en presencia de una «bazooka», una herramienta considerada verdaderamente «definitiva», el efecto disuasorio sobre el contagio funciona, al mismo tiempo que crearía el incentivo para buscar siempre una solución de mercado privado. Entonces, el camino está claro: el SRF debe ser detenido por el ESM, quizás transformado en el Fondo Monetario Europeo, y esto a su vez debe tener acceso a la refinanciación de último recurso en el Banco Central Europeo. Solo entonces la parada trasera sería segura, creíble, incondicional.

El tercer elemento, señalado por muchos como decisivo, continúa el Autor, es que un Mecanismo Único de Supervisión y una Junta Única de Resolución todavía coexisten con múltiples mecanismos para asegurar depósitos estrictamente nacionales. La idea de compartir esquemas de garantía de depósitos se opone fuertemente a los llamados países virtuosos, quienes creen que esta forma de compartir el riesgo no puede tener lugar antes de que los balances bancarios en algunos países, incluida Italia, hayan visto la reducción definitiva de los préstamos morosos. Ya se ha propuesto la idea de introducir inicialmente un sistema de reaseguro, es decir, dar la posibilidad a cada sistema nacional, en caso de insuficiencia, de refinanciar con los de otros países (una especie de servicio de liquidez temporal sin riesgo compartido), para luego pasar a un verdadero coseguro en una segunda fase, condicionada por una Revisión integral y preventiva de la calidad de los activos.

Por último, el autor sostiene que «cuando se aborde definitivamente el problema de los préstamos de difícil realización, cuando el fondo monetario europeo esté representado por el tope trasero, cuando haya claridad sobre el umbral de rescate máximo, en ese momento señale que la oposición de los países virtuosos al seguro común de los depósitos será descaradamente de naturaleza ideológica y en principio; y por lo tanto más fácilmente refutable» (ver MAZZUCHELLI, M.G., *el Informe en la conferencia. Las normas europeas sobre bancos: críticas actuales y problemas abiertos en ATTI*, Universidad de Nápoles Federico II, 29 de enero de 2018, in *Innovazione e Diritto*, 2, 2018).

hacia grupos más sólidos y mejor organizados. Además, el legislador italiano extiende los controles públicos a los intermediarios no bancarios, sugiriendo que no quieren admitir fenómenos indiscriminados de *banca en la sombra* (*shadow banking*) en nuestro país.

Sin embargo, en el resto de Europa, desde la década de 2000, la tendencia liberal se ha establecido y conducido a un proceso generalizado de desregulación. El segundo acuerdo de Basilea (2004), implementado en Europa en 2006 con dos directivas, constituye el punto de síntesis de esta tendencia, basado en la creencia, por un lado, de que los bancos pueden calcular el alcance de los riesgos mejor que cuánto pueden hacer las autoridades a cargo de los controles y, por otro lado, que los incentivos de los bancos son siempre consistentes con los objetivos de supervisión; desafortunadamente, algo destinado a ser negado por los hechos<sup>(8)</sup>.

Esto nos lleva al bienio 2007-2008, es decir, los años en que la crisis financiera, que comenzó en los Estados Unidos con el estallido de una burbuja inmobiliaria y la quiebra de *Lehman Brothers*, se convierte en un fenómeno global, dando lugar a lo que ahora llamamos la «Gran recesión».

Ciertamente, la quiebra de Lehman representó el engranaje que causó la crisis, sin embargo, no debe olvidarse cómo se sitúa en el contexto de la fase larga de la desregulación y el debilitamiento del control público. Particularmente, esta fase se acentúa en los Estados Unidos lo que, entre otras cosas, ha llevado al abuso de los métodos operativos de transferencia de riesgos (*originate-to-distribute model*), poco presente en nuestro país, a través de bonos financieros estructurados («tóxicos»), primeros vectores de mecanismos de contagio<sup>(9)</sup>.

(8) Los modelos internos para el cálculo de los requisitos de capital de I Pilar se reconocen así, sujetos a la «validación» de la Supervisión, y se evalúa el proceso de evaluación, como parte de la revisión prudencial de la suficiencia de capital realizada por los supervisores (Pilar II), de capital realizado por los mismos intermediarios (ICAAP). Las directivas comunitarias definen un marco mínimo de armonización, que deja mucho espacio para la libertad de los Estados miembros en la transposición. Sin embargo, la adopción de modelos internos no es homogénea en varios países: algunos hacen un uso muy limitado del instrumento, mientras que otros, incluso bajo la presión de los intermediarios, tienen una «validación» a mayor escala. Cfr. su tema BARBAGALLO C., *Crisi e regolamentazione finanziaria*, *op. cit.*

(9) Sobre el tema de las crisis de alto riesgo, se debe hacer referencia a RISPOLI FARINA, M., *La crisi dei mercati finanziari tra effetti della globalizzazione e fallimento della regolamentazione*, in RISPOLI FARINA, M., ROTONDO, G., *La crisi dei mercati finanziari*, Milano, Giuffrè, 2009.

También debe considerarse que ese acuerdo que permite, a través del reconocimiento de modelos internos, grandes ahorros en los activos de los bancos, ciertamente no constituye el antídoto adecuado para enfrentar los problemas que el sistema financiero ha encontrado desde 2007.

En los años sucesivos, por lo tanto, la creencia internacional de que es necesario un cambio considerable se está consolidando. Incluso con el impulso de las reuniones institucionales de alto nivel, como el G-7/G-20 y el Foro de Estabilidad Financiera (luego transformado en Junta), la respuesta reguladora se vuelve particularmente intensa: la atención de los reguladores se centra una vez más en la estabilidad, aunque sin renunciar al paradigma de la supervisión prudencial.

La reacción internacional a la «Gran Recesión» lleva a un endurecimiento progresivo de las reglas y, en Europa, a una profunda revisión de la estructura institucional de supervisión.

La primera etapa del proceso de modificación de las reglas está marcada por la revisión de la regulación del riesgo de mercado de julio de 2009 (llamada Basilea II). Una segunda etapa, y más decisiva, está representada por el acuerdo de Basilea III de diciembre de 2010, que coincide con la crisis de la deuda soberana en la zona del euro, que comenzó en Grecia y luego se extendió por contagio a Irlanda, Portugal, España e Italia. En 2013, el acuerdo se implementó en Europa en parte, en forma de un Reglamento (CRR) directamente aplicable, y en parte, en forma de una Directiva (la llamada CRD IV), implementado en Italia en junio de 2015. Las normas del sector bancario se convierten, por lo tanto, más incisivas<sup>(10)</sup>.

Las razones de este cambio se encuentran en el hecho de que los rescates bancarios tienen un profundo efecto en las finanzas públicas de muchos países europeos: a finales de 2011, el impacto en el PIB fue de hasta 48 puntos

(10) El frente de intervención abarca desde medidas de capital hasta medidas de liquidez y apalancamiento. La larga fase de incorporación gradual solo ha percibido gradualmente el efecto, en realidad muy significativo, de las decisiones tomadas en ese momento, comenzando por el aumento de los requisitos de capital. A las medidas del primer pilar (coeficientes mínimos de 4.5 y 8 por ciento en términos de CET1 y capital total) se agregan de hecho numerosos amortiguadores: el de preservación de capital, igual a 2.5 por ciento, y cualquier otro naturaleza macroprudencial (anticíclica y sistémica, a nivel nacional y mundial). Además de estas medidas, existen las discrecionales de los supervisores microprudenciales, que son vinculantes (requisito del Pilar 2), para los riesgos no considerados en el Primer Pilar, y no vinculantes (Orientación del Pilar 2), para los riesgos surgidos como resultado de las pruebas de resistencia. El resultado de este proceso es un aumento sustancial en la cantidad mínima de capital requerida de los bancos que, en promedio, se ha duplicado. Ver, a este respecto, BARBAGALLO, C., *op. cit.*, págs. 5 y ss.

porcentuales en Irlanda, 11 en Alemania, 7 en Holanda y Bélgica; mientras que el préstamo solicitado por España en 2012 representó 4 puntos del PIB. En Italia, la intervención pública en el sistema bancario es mínima, con una participación de solo el 0.2% del PIB.

Con dos importantes intervenciones legislativas a nivel europeo, en el período de dos años 2013-2014, se decidió cerrar las puertas a la intervención estatal a favor de los bancos. Se renunció, entre otras cosas, al establecimiento de una compañía de gestión de préstamos deteriorados respaldada por el gobierno, que podría haber facilitado la rápida disposición de estos préstamos, que en nuestro país alcanzó su punto máximo en 2015, poniendo en dificultades a las instituciones más vulnerables.

La primera de las dos intervenciones de «cierre» tiene lugar en agosto de 2013. La Comisión Europea interviene con una comunicación para restringir el campo de aplicación de la ayuda estatal al sector bancario, con el objetivo declarado de minimizar las posibles distorsiones de la competencia<sup>(11)</sup>. Según la Dirección de Competencia, el apoyo estatal también incluye medidas alternativas al reembolso a los depositantes realizados por fondos nacionales de garantía de depósitos<sup>(12)</sup>. La ayuda se admite sujeta a la aprobación de la propia Dirección y solo después de la participación de los accionistas del banco y los tenedores de bonos subordinados (principio de «carga compartida»<sup>(13)</sup>).

La segunda intervención fue en mayo de 2014, con la promulgación de la Directiva 2014/59/UE sobre la reestructuración y resolución de instituciones de crédito y empresas de inversión (BRRD), implementada en Italia en noviembre de 2015. Esta presenta una nueva «filosofía» de los rescates bancarios, según los cuales su costo ya no debe ser asumido por los contribuyentes, sino por los acreedores bancarios que no sean los depositantes protegidos por los esquemas de garantía nacional, a través del *bail-in*. Para evitar socavar los depósitos no protegidos, la directiva establece un requisito mínimo para los pasivos que pueden estar sujetos a este mecanismo (MREL,

(11) Ver MARCUCCI, M., *La crisi finanziaria del 2008 e il divieto di aiuti di Stato alle banche*, in CHITI, M.P., SANTORO, V., *L'unione bancaria*, cit., pág. 291 y ss.

(12) En verdad, la Comisión Europea ha considerado ayuda estatal la intervención del sistema de garantía de los depositantes incluso si se implementa en una fase puramente prodrómica ante una posible crisis, para luego verse claramente negada en sus conclusiones por la sentencia del Tribunal de la UE de 19 de marzo de 2019. Sobre este tema ver MONTELLA, P., *L'eterno conflitto tra aiuti (non) di Stato alle banche e la tutela della concorrenza: alcune considerazioni intorno alla sentenza del Tribunale UE del 19 marzo 2019*, in *Innovazione e Diritto*, núm. 2, 2019.

(13) MARCUCCI, M., *ult. op. cit.*, pág. 299.

*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*)<sup>(14)</sup>, similar al asumido por el FSB para los bancos sistemas globales (TLAC, *Total-Loss Absorbing Capacity*). Otro aspecto importante es la provisión de una declaración de «inviabilidad/probabilidad de inviabilidad» como requisito previo necesario y suficiente para la aplicación a un banco del procedimiento especial de resolución, en presencia de un interés público o liquidación en ausencia de tal interés<sup>(15)</sup>. La introducción de la probabilidad de quiebra (*likely to fail*) como condición para que el banco abandone el mercado constituye, junto con el aumento de los requisitos de capital, un cambio significativo de perspectiva para los bancos y para la Supervisión con respecto al marco regulatorio anterior. Por lo tanto, implica un compromiso considerable por parte de los bancos, que deben ser conscientes de la importancia de mantener un nivel de capital mucho más alto que los mínimos regulatorios; así como por la Autoridad de Supervisión, que debe ejercer este poder (la declaración de falla o riesgo de colapso) con gran razonabilidad.

La disciplina de las crisis no se ha completado totalmente. De hecho, la entrada en vigor de algunos instrumentos (el rescate) estuvo acompañada de retrasos significativos en la implementación de otros (el MREL mencionado anteriormente y el sistema de garantía de depósito único para los países de la zona del euro)<sup>(16)</sup>.

Se puede preguntar si la adopción a nivel internacional del principio de recapitalización interna, considerada necesaria para desalentar el riesgo moral y la asunción excesiva de riesgos por parte de bancos, gerentes, accionistas y acreedores, y que ha marcado una discontinuidad radical en comparación con el pasado, no habría requerido más tiempo y más graduación para permitir que los intermediarios, las autoridades, los operadores del mercado y, sobre todo, los clientes de banca minorista se adapten al alcance innovador del instrumento. La decisión del legislador europeo de hacer que *bail-in* sea inmediatamente aplicable ya cerca de la entrada en vigor del nuevo marco regulatorio ahora parece más que entonces caracterizado por la subestimación de los numerosos problemas representados por la implementación del nuevo instrumento. La disciplina MREL ha sido durante mucho tiempo el tema de discusión. En la negociación en curso a nivel europeo, se enfrentaron dos requisitos opuestos: por un lado, prever que el nivel del MREL y las características de subordinación de los pasivos que lo componen sean

(14) Ver VATTERMOLI, D., *Il Bail In*, in *L'Unione Bancaria*, cit., pág. 527 y ss.

(15) Sobre la relación entre la aplicación del procedimiento de liquidación y la resolución, ver PORZIO, M., *La banca insolvente*, in *L'Unione Bancaria*, cit., págs. 410 y ss.

(16) Ver MAZZUCHELLI, M., *Relazione*, cit., ante a la nota 7.

tales que garanticen la plena solvencia de los bancos; por otro lado, evitar soluciones demasiado severas, que induzcan a los intermediarios a reducir sus empleos mediante la contracción de la oferta de crédito a la economía. Es de fundamental importancia que el legislador europeo sepa cómo equilibrar las dos necesidades, también a la luz de la capacidad limitada del mercado para absorber la cantidad potencialmente grande de nuevos pasivos que los bancos europeos tendrán que colocar. Debe tenerse en cuenta la necesidad de prever un período de transición suficientemente largo y una calibración equilibrada de los requisitos en pleno funcionamiento: un problema adicional, relacionado con la necesidad de remediar la estructura general de las relaciones entre la disciplina de ayuda estatal y la de las crisis bancarias en el ordenamiento europeo. De hecho, la experiencia reciente ha demostrado que la protección de la competencia, perseguida por la primera, y la protección de la estabilidad, prerrogativa de la segunda, a veces puede entrar en conflicto. Es necesario equilibrar mejor estos objetivos, buscando una solución que marque un punto de equilibrio en la compensación entre los riesgos moral y de inestabilidad financiera.

También surgen problemas críticos particulares en la gestión de crisis bancarias no sistémicas. A nivel europeo, se ha consolidado una orientación según la cual, en caso de crisis, solo los intermediarios de importancia sistémica (alrededor de cincuenta) tendrían acceso a la resolución, mientras que todos los demás permanecerían sujetos a procedimientos nacionales de insolvencia (en Italia, la liquidación) bastante similar a las aplicables a las empresas no financieras.

En ausencia de compradores interesados, es probable que la liquidación sea atomista: se llamaría al fondo interbancario de protección de depósitos para pagar los depósitos por debajo de los 100,000 euros dentro de un plazo estricto (siete días hábiles); la empresa en crisis se desmembraría y vendería en piezas, generalmente, a precios mucho más bajos que los que se pueden obtener de una venta ordenada en el mercado, poniendo en grave riesgo el reembolso de los pasivos no garantizados. Este escenario se abre cuando, como ya se mencionó, el sistema europeo proporciona restricciones estrictas a los métodos de intervención de los esquemas de garantía de los depositantes que, a excepción del uso de esquemas de garantía voluntarios, no permiten la implementación de soluciones utilizadas tradicionalmente en Italia para preservar la integridad del compendio corporativo del sujeto en crisis. La consiguiente destrucción del valor conlleva riesgos de pérdidas para los acreedores del banco, incluidos los depositantes no asegurados, y reper-

usiones negativas para el tejido económico y social del mercado en el que opera el intermediario liquidado.

La introducción de una doble vía con diferentes protecciones (por un lado, los grandes bancos, sujetos a resolución, por otro, sujetos a liquidación) corre el riesgo de fragmentar el sistema bancario, desencadenando procesos ineficientes de reasignación de clientes y desintermediación de bancos pequeños a medianos. En cambio, la resolución y la liquidación deberían constituir un sistema integrado capaz, en su conjunto, de minimizar la destrucción de valor causada por una quiebra bancaria y preservar la estabilidad del sistema financiero<sup>(17)</sup>.

El proceso de adaptación de las normas europeas a los estándares internacionales se centra ahora en la implementación de la revisión del paquete de Basilea III, sobre el cual los gobernadores y los jefes de las autoridades de supervisión de los países del G20 llegaron a un acuerdo a principios de este año. Las correcciones hechas a Basilea III tienen como objetivo reducir la variabilidad excesiva de las medidas de riesgo y hacerlas más transparentes y comparables, a fin de permitir a todos los *stakeholder* realizar evaluaciones correctas del perfil de riesgo de los bancos. De esta manera, tratamos de proporcionar incentivos correctos para aumentar la solidez del sistema bancario y fortalecer su capacidad para apoyar la economía real.

Las medidas aprobadas tienen como objetivo restaurar la confianza del mercado en el cálculo de los activos ponderados por riesgo:

- a) limitar el uso de modelos internos;
- b) mejorar la robustez y la sensibilidad al riesgo de los métodos estandarizados para calcular los requisitos de riesgo de crédito y riesgo operativo;
- c) introducir medidas de *backstop*, como un índice de apalancamiento y un *floor* sobre activos ponderados por riesgo.

En algunos aspectos fue necesario aceptar compromisos inevitables, pero el acuerdo alcanzado puede ser evaluado como satisfactorio en general.

(17) En este sentido, se lanzó la reciente aprobación por parte de la Comisión Europea de un plan general de ayuda de liquidación para bancos italianos pequeños (con activos totales de menos de € 3 mil millones) por un año. Bajo este esquema, la intervención de los sistemas de garantía de los depositantes en apoyo de operaciones para la venta de activos y pasivos en un escenario de liquidación se considera, bajo ciertas condiciones, compatible con la legislación europea sobre ayudas estatales. Sin embargo, la naturaleza temporal del esquema y el alcance limitado de aplicación del mismo requieren la búsqueda de otras soluciones adecuadas.

El impacto de esta revisión del acuerdo de Basilea III para los bancos italianos parece ser sostenible en general: las estimaciones recientes de una muestra de los bancos más grandes del país muestran un impacto promedio de 120 puntos básicos en el requisito de capital de mayor calidad (CET1 *ratio*). Sin embargo, no tiene en cuenta las medidas correctivas que los bancos tomarán para adaptarse durante la fase de transición de 5 años, a partir de 2022, previstas para el cumplimiento de las nuevas normas.

Al cambiar las reglas, se aceptaron varios puntos que tienen en cuenta las especificidades del sistema bancario italiano, y en particular, el contexto económico y el tejido productivo de nuestro país.

Un primer aspecto se refiere a la posibilidad de aplicar un tratamiento preferencial para exposiciones a pequeñas y medianas empresas (PYME), una posibilidad admitida por la legislación europea pero que no tenía equivalente en las normas de Basilea y que, por lo tanto, se consideró como una desviación injustificada del rigor del normas internacionales. Ahora, la validez del principio en el que se basa este tratamiento favorable se ha incorporado en el estándar de Basilea, eliminando así la desviación.

El segundo aspecto se refiere a la posibilidad de aplicar factores de ponderación variables a las hipotecas dependiendo de la relación entre el monto del préstamo otorgado y el valor del activo que garantiza el préstamo (*loan to value*). El sistema bancario italiano tiene tradicionalmente una relación entre la exposición y el monto de la garantía contenida, alrededor del 60 por ciento, mucho más bajo que el de otros países europeos. El reconocimiento de una ponderación reducida para las hipotecas menos riesgosas podría ser un estímulo para la recuperación del mercado inmobiliario italiano<sup>(18)</sup>.

### III. LOS PRINCIPALES CASOS DE SOLUCIÓN A LAS CRISIS BANCARIAS EN ITALIA

Italia fue uno de los primeros países en aplicar las nuevas regulaciones de resolución de crisis. Durante 2015, de hecho, la *Autorità di Risoluzione bancaria italiana* (Autoridad de Resolución de Bancos) (ASN) ubicada en el Banco de Italia, tuvo que lidiar primero con la crisis de Banca Tercas y cuatro bancos más (Banca Etruria, Carichiati, CR Ferrara y Banca Marche) que aunque de manera diferente, presentaron una situación muy crítica. Al contrario

(18) Ver MASTROIANNI, A., *Resolution Framework: implicazioni per le banche*, in *Diritto Bancario.it*, para algunas indicaciones útiles sobre BRRD II (Directiva de la UE 2019/879), que entró en vigor el 27 de junio de 2019, que modifica la BRRD con respecto a la capacidad absorción de pérdidas y recapitalización de entidades de crédito y empresas de inversión.



de lo que sucedió en el pasado, no fue posible utilizar el apoyo del Fondo de Depósito Interbancario (FITD) ya que la Comisión Europea consideró, a la luz de la comunicación de 2013 antes mencionado, que se podía dar una hipótesis de «ayuda estatal»; por lo tanto, el obstáculo se superó con la creación de un segmento voluntario dentro del FITD para intervenir en la crisis de Banca Tercas<sup>(19)</sup>. Los cuatro bancos fueron sometidos a una «resolución»,

(19) Para una imagen muy efectiva de las intervenciones del FITD, ver SACCHI GINEVRI, A., *I sistemi di garanzia dei depositi*, in Urbani A., *L'attività delle banche*, Cedam, Milano, 2010. El autor señala que el mecanismo de financiación de DGS (Sistemas de garantía de depósitos), ahora regido por los artículos 96.1 y 96.2 t.u.b., prevé el pago de contribuciones anuales hasta alcanzar el umbral del 0,8% de los depósitos cubiertos de todos los bancos participantes, así como el pago de contribuciones extraordinarias cuando la dotación financiera de DGS sea insuficiente para permitirle proceder al reembolso de los depósitos. Estas contribuciones son proporcionales a la cantidad de depósitos protegidos de cada banco participante, así como al perfil de riesgo relacionado. Se añade a esto la posibilidad de que los SGD activen «fuentes alternativas de financiación a corto plazo» para cumplir con sus obligaciones (véase el artículo 96.2, párrafo 5, inciso), así como la posibilidad de utilizar préstamos desembolsados por otros sistemas de garantía (también establecido en otro Estado miembro de la UE; ver artículo 96 quater.1, párrafo 1, t.u.b.). Las DGS tienen grandes activos, que son administrados por los organismos corporativos, que a su vez están compuestos por representantes de los bancos asociados. De ahí la obligación, para los SGD, de equiparse con estructuras de gobernanza, estructuras organizativas y sistemas de control adecuados (art. 96-bis.3, co. 1, t.u.b.), así como la extensión parcial de la disciplina a que se refiere el art. 26 t.u.b. en materia de funcionarios corporativos «a las personas que desempeñan funciones de administración, gestión y control en los sistemas de garantía» (art. 96-bis.3, co. 3, t.u.b.). En el régimen anterior a la implementación de la llamada Directiva de Preferencia de Depositantes, se le asignó al Banco de Italia el poder de autorizar las intervenciones individuales aprobadas por los órganos corporativos de la DGS. Ahora el art. 96 ter t.u.b. asigna a la autoridad supervisora poderes que redefinen su papel en relación con la protección de los depositantes y la estabilidad de los SGD supervisados con el fin de garantizar su capacidad de reembolsar los depósitos protegidos (por ejemplo, el poder de reconocer a los sistemas de garantía aprobando sus estatutos). Las formas de intervención permitidas a DGS están identificadas por el art. 96-bis t.u.b., que distingue entre: (a) reembolso de depósitos en casos de liquidación administrativa obligatoria de bancos; (b) financiación de la resolución bancaria; (c) intervenciones alternativas al reembolso de depósitos, y (d) intervenciones preventivas de quiebras bancarias. Las intervenciones mencionadas en los puntos (a) y (b) constituyen obligaciones que, en el caso de ciertos requisitos, son «obligatorias» para el SGD. En particular, el reembolso de los depósitos confiados a un banco en liquidación administrativa obligatoria (c.d. «pago») –dentro del límite de 100.000 euros para cada depositante– representa el mandato institucional de la DGS. Este último, una vez realizado el reembolso, reemplaza al depositante en los derechos que le corresponden en relación con la liquidación y participa en la asignación de las sumas recaudadas dentro de los límites de los reembolsos realizados. De lo contrario, en la hipótesis de resolución de la institución bancaria-instituto como se ha mencionado repetidamente en el texto, introducido por la directiva 2014/59/UE del 15 de mayo de 2014 («BRRD»), modificada recientemente por la Directiva núm. 2019/879/UE de 20 de mayo de 2019, el papel de la DGS se limita a la provisión de una contribución (destinada a la institución en resolución) destinada a absorber las pérdidas en lugar de los depositantes protegidos (función llamada de «amortiguador»).

con un procedimiento especial que anticipaba la implementación en Italia de la BRRD<sup>(20)</sup>.

Durante 2016, después de años de dificultades y el intento de solución, incluso recurriendo a la ayuda estatal, con el tema de los llamados Monti bonos, también emergió la fuerte gravedad de la situación financiera del

Ante esto, a menudo se señala que la contribución de DGS a la resolución de la entidad de crédito, tal como está estructurada a la luz de la legislación recién mencionada, está destinada a encontrar aplicación en hipótesis marginales.

De hecho, la disciplina introducida por el regulador europeo en el campo de la resolución de los bancos establece un mecanismo privado para financiar los costos de la reorganización, en función del cual las pérdidas y los cargos por la recapitalización del banco deben asignarse en primer lugar a los accionistas, a los tenedores de bonos y otros acreedores de la institución, de acuerdo con el orden de prioridad de los respectivos reclamos (llamado rescate o mecanismo de «internalización de pérdidas»). De ello se deduce que cualquier intervención de DGS destinada a financiar la resolución solo puede aplicarse en los casos en que el sacrificio impuesto a los sujetos antes mencionados sea insuficiente para la absorción completa de las pérdidas registradas por el banco.

Además de lo anterior, el art. 96-bis t.u.b., basado en el enfoque adoptado por el art. 11 de la Directiva: prevé expresamente la posibilidad de que DGS realice otras intervenciones que no sean el reembolso directo de depósitos o el financiamiento de la resolución.

Se hace referencia, en primer lugar, al derecho atribuido a los SGD a «intervenir en transacciones para la venta de activos, pasivos, empresas, sucursales comerciales, activos y relaciones legales identificables en bloque» en el contexto de los procedimientos nacionales de insolvencia (como el liquidación administrativa obligatoria), «si el costo de la intervención no excede el costo en que debe incurrir el sistema para el reembolso de los depósitos» (ver artículo 96-bis, párrafo 1, letra c, tina). En segundo lugar, la DGS también puede llevar a cabo intervenciones preventivas destinadas a evitar quiebras bancarias (por ejemplo, mediante la provisión de préstamos, la emisión de garantías y/o la adquisición de participaciones), entendiéndose que la viabilidad de tales intervenciones está sujeta a la imposibilidad de iniciar un procedimiento de resolución (o a la ocurrencia de los requisitos relacionados).

Además, también en este segundo caso, el costo de cualquier intervención preventiva no podría exceder lo que la DGS debería respaldar a los efectos del pago (principio c.d. de «menor carga»).

Aunque los esquemas operativos recién identificados no constituyen la misión principal de los SGD, el uso de estas formas alternativas de intervención (con respecto al reembolso directo y la financiación de la resolución) ha sido tradicionalmente frecuente en la práctica italiana de gestión de crisis bancarias antes de la llegada de BRRD (véase la nota ante 2). Sin embargo, las interrelaciones con la disciplina proporcionada por este último, junto con el funcionamiento del mencionado principio de «carga más baja», han contribuido a desalentar fuertemente la realización de tales intervenciones por parte de los sistemas de garantía.

En particular, el BRRD ha afectado el orden de prioridad de los reclamos de crédito que pueden activarse en el contexto de los procedimientos de liquidación de las instituciones de crédito al asignar una posición privilegiada a los créditos de las DGS que han realizado el reembolso y que se han subrogado en los derechos de los depositantes relativos (cd principio de «preferencia del depositante», véase el artículo 108 BRRD). En línea con lo anterior, el art. 91, co. 1-bis, t.u.b., modificado por el Decreto legislativo de 16 de noviembre de 2015, n. 181 de implementación de la BRRD: establece, entre otras cosas, que «los créditos reclamados por los sistemas de garantía de los depositantes tras la subrogación en los derechos y obligaciones de los depositantes protegidos» se prefieren sobre otros créditos no garantizados en la asignación de los activos liquidados.

Monte dei Paschi di Siena, que no pasó las pruebas de estrés de la EBA en el escenario adverso, destacando la necesidad de una recapitalización masiva. La crisis del banco de Siena difería de las mencionadas anteriormente, tanto por la importancia sistémica de la institución como porque Mps no era insolvente (el patrimonio neto era positivo), pero presentaba la necesidad de ser refinanciado debido a la presencia de una gran cantidad de préstamos deteriorados.

El intento de una «solución de mercado» fracasó, el banco solicitó acceso a la recapitalización preventiva por parte del Estado, en la medida, determinada por el BCE, de 8,800 millones de euros. El llamado decreto salva ahorros (decreto 23 de diciembre de 2016, n.º 237, convertido en Ley 17 de febrero de 2017, n.º 15), retomando el contenido del Comunicado de 2013, ha regulado tres de las cuatro formas de ayuda estatal a los bancos en crisis previstas por la comunicación citada, a saber:

- 1) *recapitalización cautelar*;
- 2) *medidas de apoyo de liquidez* (garantía estatal sobre operaciones de liquidez de emergencia —ELA—) y
- 3) *garantías sobre pasivos bancarios*<sup>(21)</sup>.

Posteriormente, también para Veneto Banca S.p.A. y Banca Popolare di Vicenza SpA, para los cuales inicialmente se planteó la hipótesis de aplicar la recapitalización cautelar, se ha decidido la liquidación administrativa obligatoria, en presencia de un grave déficit de capital (peligro de quiebra). En esta hipótesis, excluido por las Autoridades competentes el recurso a la

Bien visto, el cuadro normativo que se ha delineado atribuye a la DGS una preferencia en la distribución del activo resultante de la liquidación solamente en caso de reembolso directo (payout), mientras que tal ventaja desaparece respecto a los créditos que deriven de la eventual realización de las intervenciones facultativas. Esto incide sobre la operatividad de los DGS, para los cuales será más difícil justificar el respeto de la regla del menor coste con ocasión de la realización de estas intervenciones (que no gozan de la preferencia del depositante en sede de reembolso), con la consecuencia de que la posibilidad de recurrir en concreto a tales esquemas operativos alternativos resulta fuertemente limitada.

- (20) Ver MECATTI, I., *La crisi delle quattro banche e la proposta di intervento del Fondo Interbancario di tutela dei depositi*, in *L'unione Bancaria*, cit., pp. 586 y ss. y MECATTI, I., *Gli aiuti di stato alle banche in crisi: note introduttive*, in *Studi senesi*, CXXX, fasc. 3, 2018, págs. 415 y ss. Reconstrucción muy efectiva de NICASTRO, R., *La risoluzione delle quattro banche dell'Italia centrale*, en (ed.) Marilena Rispoli Farina, *Atti del Convegno «La soluzione delle crisi bancarie nelle prospettive europee»*, Napoli, 18 dicembre 2018, in *Innovazione e diritto*, 1, 2018, pág. 295 y ss.
- (21) Una norma está específicamente dedicada a los Mps (art. 23 del decreto antes mencionado), con respecto a la intervención pública.

resolución<sup>(22)</sup>, el Estado italiano ha considerado necesario recurrir a la cuarta forma de apoyo público prevista por el Comunicado de la Comisión de 2013, que es la de la llamada *ayuda de liquidación*.

Con el decreto legislativo del 25 de junio de 2017 núm. 99 (convertida en la Ley núm. 121 del 31 de julio de 2017), el apoyo público se ha realizado interviniendo en el procedimiento de liquidación administrativa obligatoria que, a diferencia del «ordinario», se clasifica como «ordenado» y que está preparado, organizado, regulado para evitar un desorden económico<sup>(23)</sup> en el territorio donde operaban los dos bancos, para proteger la estabilidad financiera (par. 6.5, BC 2013).

El procedimiento prevé un intenso control de la Comisión Europea, tanto en la fase de autorización como en la fase de ejecución; además hay un procedimiento de liquidación específico, que se lleva a cabo en forma de cesión global. En el caso de los dos bancos venecianos<sup>(24)</sup>, la Comisión, después de haber verificado las condiciones para esta forma de intervención, autorizó la venta a Intesa Sanpaolo de los activos y pasivos de los dos bancos en liquidación administrativa obligatoria. Fuera del perímetro de la venta quedan los accionistas y tenedores de bonos subordinados que pueden hacer valer sus reclamos dentro de la liquidación administrativa obligatoria, y serán satisfechos si:

- 1) todos los demás acreedores están satisfechos y
- 2) el Estado recupera por completo todo lo aportado para apoyar la intervención.

Esta es la aplicación de la regla de reparto de la carga (*burden sharing*) que, en la ayuda de liquidación, no se implementa en forma de reducción/reducción a cero/conversión de acciones y valores subordinados, sino en la no transferencia de los derechos relacionados al cesionario. (párrafo 6.2.3, BC 2013: «*Por lo tanto, las reclamaciones de accionistas y acreedores subor-*

- (22) La Junta Única de Resolución consideró que no había interés público, como condición para acceder a las medidas de resolución (v. Single Resolution board, Decisions SRB/EES/2017/11 e SRB/EES/2017/12, respectivamente relacionados con Veneto banca S.p.A. y Banca Popolare di Vicenza S.p.A.)
- (23) European Commission, Press release, 25 June 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1791\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1791_en.htm).
- (24) Cfr. Banca D'Italia, *La crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.: Domande e risposte*, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); ID., *Informazioni sulla soluzione della crisi di Veneto Banca S.p.A. e Banca Popolare di Vicenza S.p.A.*, Memoria per la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, Roma, luglio 2017, p. 2, [www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/Nota-Venetobanca-e-BPV.pdf](http://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/Nota-Venetobanca-e-BPV.pdf).

*dinados no deben transferirse a ninguna actividad económica que continúe realizándose»*)<sup>(25)</sup>.

A partir de este rápido recorrido, se puede demostrar que todos los métodos de gestión de crisis han tenido la regla de *burden sharing* como un factor común, un principio que es la característica sobresaliente e innovadora de las nuevas reglas para resolver las crisis bancarias. La medida bajo consideración puede tomar la forma de *write down* o *bail in menor*, o la más incisiva de *bail in*. Hasta ahora, en Italia, el *bail in* aún no se ha implementado por completo, y las crisis recientes se han gestionado con diferentes formas de *write down* (o *bail in* en menor), o con la peculiar disposición de *burden sharing* prevista para la ayuda a liquidación. De hecho:

a) en la resolución de los cuatro bancos, se llevó a cabo una reducción total de las reservas y del capital representado por las acciones, tomando en consideración las no incluidas en el capital regulatorio, y del valor nominal de los elementos AT2, computables en los fondos propios (los llamados bonos subordinados) los depósitos no han sido afectados; otras obligaciones subordinadas, no computables en los fondos propios del banco, no se han cancelado, sino que simplemente no se han transferido a las llamadas entidades puente;

b) en el rescate de Mps, con recapitalización cautelar, el valor de las acciones se redujo (diluidas debido a la recapitalización) y la conversión de los bonos subordinados en acciones de MPS;

c) con respecto a los bancos Veneto, los derechos de los accionistas y acreedores subordinados no han sido asignados al banco cesionario;

d) en la crisis del Banco Popular<sup>(26)</sup>, las acciones se cancelaron por completo y, después de la conversión en acciones, los bonos AT1; los bonos AT2 se convirtieron en acciones.

La institución del *burden sharing* no es un principio característico de los procedimientos de insolvencia, sino que se desarrolla dentro del ámbito del

(25) Ver RISPOLI FARINA, M., *La soluzione della crisi del Monte paschi di Siena e delle banche venete nell'ambito della procedura di risanamento e risoluzione delle banche italiane. Uno sguardo di insieme*, en *Innovazione e Diritto*, 2, 2018; MECATTI I., *Gli aiuti di Stato alle banche in crisi*, *Studi senesi*, 2018, pp. 449 ss.; *La recapitalización cautelar del Monte dei Paschi di Siena y la liquidación forzosa administrativa de Veneto banca y Banca popolare di Vicenza. Estudio comparativo*, en José Carlos González Vázquez, José Colino Mediavilla, *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria Gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito*, Madrid, 2018, págs. 325 y ss.

(26) vid. GONZÁLEZ VÁZQUEZ, J.C., «*La prima applicazione della procedura di risoluzione bancaria del SRM: dubbi e valutazioni (provvisorie) alla luce del caso Banco Popular*», en *Innovazione e Diritto*, 2017, núm. 6, págs. 217 y ss.

derecho de la competencia. Se afirma que se podría encontrar un precedente en Italia en el rescate del Banco di Napoli<sup>(27)</sup>; incluso en ese caso, sin embargo, la imposición de compartir la carga era parte de una ayuda pública a un banco en crisis (y, por lo tanto, siempre en el ámbito de la ley de competencia), regulada por una disposición *ad hoc*<sup>(28)</sup>.

El principio de compartir la carga representa una evolución del llamado principio de compensación, introducido por la Comisión Europea en comunicados de ayuda estatal a bancos en crisis que se han producido a lo largo de los años. La Comisión sometió la autorización a ayudas estatales para la aplicación de medidas (que podrían adoptar diversas formas, como el cierre de sucursales, la venta de activos, la prohibición de distribuir activos y/o dividendos) destinadas a restablecer la competencia. La reciente crisis financiera, y en particular la crisis de la deuda soberana, ha revelado la imposibilidad de que los estados continúen interviniendo en apoyo de los bancos en problemas; posteriormente, la Comisión endureció la regla de compensación hasta el punto de imponer, como condición para obtener la ayuda, que las pérdidas se carguen, en primera instancia, a los accionistas y tenedores de deuda subordinada (*burden sharing*). La regla de compartir la carga hoy es, por lo tanto, una parte esencial del derecho de crisis. Cuando se quiera gestionar una crisis bancaria con medidas distintas a la tradicional liquidación administrativa obligatoria o administración extraordinaria, o mediante ayuda estatal, siempre se debe observar el *burden sharing*<sup>(29)</sup>.

Finalmente, es necesario resaltar cómo la necesidad de intervención para la liquidación y/o resolución de los bancos italianos ha implicado no solo la adopción de diferentes modelos, sino también que fueran gobernados por

(27) Para la compleja historia del rescate del Banco di Napoli en el debate jurídico económico, ver RISPOLI FARINA, M. (a cura di) *Il caso Banco di Napoli. Riflessioni a vent'anni dal salvataggio*, en *Innovazione e Diritto*, n.º 2, 2017. Ciertamente se habló de una buena razón de *bail in* ante litteram.

Los accionistas del Banco di Napoli, en vista de los pagos del Estado a futuros aumentos de capital, argumentaron que la contribución pública debería ser para su beneficio, reemplazando el déficit de capital. En otras palabras, los pagos estatales tuvieron que ir para cubrir las pérdidas, y por lo tanto ellos habrían tenido que mantener la condición de socios. El Tribunal de Casación en 2005 (Tribunal de Casación 23269/2005) rechazó las demandas propuestas, suponiendo la existencia de una restricción en la asignación de la contribución pública, una restricción que habría impedido su uso para cubrir el déficit financiero. En el punto v. STANGHELLINI, L., *La gestione delle crisi bancarie. La tradizione italiana e le nuove regole europee*, en *Ricerche giuridiche*, vol. 4, n.º 2 dicembre 2015.

(28) D.I. núm. 163/1996. El decreto legal no se convirtió, pero sus efectos fueron salvados por la l. 19 de noviembre de 1996, núm. 588.

(29) Ver MECATTI, I., *Gli aiuti di stato alle banche in crisi: note introduttive*, en *Studi senesi*, CXXX, fasc.3, 2018, págs. 415 y ss.

diferentes fuentes reguladoras, aunque en la línea de la nueva legislación europea.

#### IV. INTERVENCIÓN DEL FONDO INTERBANCARIO PARA PROTEGER DEPÓSITOS ENTRE PASADO Y PRESENTE

En 2017, un año que seguramente será recordado en la historia de las crisis bancarias, muchas crisis se han resuelto, pero sobre todo, como se señaló anteriormente, todas se han resuelto de manera diferente entre sí. En primer lugar, estaba el caso del Banco Popular que fue salvado por el Banco de Santander; luego el arreglo final del Monte dei Paschi, llevado a cabo de una manera diferente; el rescate de los dos bancos venecianos de una manera diferente y, nuevamente, el rescate de tres cajas de ahorro en el centro de Italia, a través de una importante contribución del Plan Voluntario del Fondo Interbancario de Protección de Depósitos. En este contexto, por primera vez, la BRRD ha encontrado una aplicación completa, dado que cuando los cuatro bancos se resolvieron a fines de 2015, la BRRD, aunque entró en vigor, aún no estaba completo, ya que no podía aplicarse antes de enero de 2016, la disciplina de *bail-in*. Además, 2017 también fue un año de verificación de la idoneidad del sistema para funcionar; este último, en opinión de las Autoridades, ha mostrado límites, algunos conectados a una aplicación diferente en situaciones que son completamente similares entre sí y, en otro frente, ha destacado la oportunidad de algunos cambios importantes. Algunas son modificaciones endógenas, en el sentido de que se refieren directamente al aparato normativo europeo, otras se colocan fuera y condicionan el efecto de una buena aplicación de la legislación europea, que será posible solo cuando otras normas nacionales se armonicen, en primer lugar aquellas que rigen los procedimientos nacionales de insolvencia, hoy muy diferentes entre ellos. En un nivel diferente, típico de nuestro país, surge el problema relacionado con la lentitud del sistema judicial, especialmente en el proceso ejecutivo, que influyó de manera negativa y decisiva en el valor de los préstamos problemáticos (préstamos dudosos o morosos). En el caso del Banco Popular, el Banco de Santander intervino en el rescate, sin ningún tipo de apoyo público y después de un rescate que afectó a los tenedores de bonos subordinados, entre otras cosas de manera selectiva, despertando la reacción de los grandes fondos de inversiones internacionales que han visto amortizados sus valores. El peso de la recapitalización corrió a cargo del Banco de Santander, a un costo de 7 mil millones, hecho necesario también por una espectacular pérdida de cobro de hasta 20 mil millones en muy poco tiempo.

En el caso de Monte dei Paschi, existió la recapitalización cautelar por parte del Estado, que adquirió una gran participación mayoritaria; también en este caso, surgieron dudas y algunas críticas con respecto a la solvencia real del Monte, dado que la capitalización cautelar solo es posible si el banco es solvente, de lo contrario, el procedimiento de resolución o el de liquidación según la normativa nacional. Luego tenemos el caso de los dos bancos venecianos, cuya gestión ha dado lugar a una avalancha de críticas de la prensa internacional, ya que se han gestionado situaciones casi idénticas, con el consentimiento de las autoridades europeas, de una manera completamente diferente y en opinión de muchos, no justificables. Los dos bancos venecianos, como ya se mencionó, no se han resuelto, pero se han colocado en liquidación administrativa obligatoria de acuerdo con las normas de la ley italiana y de conformidad con la Comunicación de la Comisión de 2013; de hecho, el *burden sharing*, o la distribución de las cargas, se aplicó de antemano a los accionistas y los tenedores de bonos subordinados, seguido de la intervención de un banco que adquirió activos y pasivos, con la asistencia de un importante apoyo público. Las críticas opuestas surgen del hecho de que los dos bancos venecianos fueron supervisados directamente por el BCE, ya que eran relevantes desde un punto de vista sistémico; en ese momento, sin embargo, cuando se declararon insolventes, el *Single Resolution Board* y el BCE consideraron que su fracaso no entrañaba el riesgo de una crisis sistémica y, por lo tanto, podía gestionarse sobre la base de la legislación nacional. Los dos bancos se pusieron así en liquidación obligatoria, pero nuestro legislador señaló la existencia de un interés público, representado por la importancia sistémica nacional de los dos bancos, lo que justificó la intervención de apoyo público, luego desembolsado efectivamente para permitir la transferencia de activos y pasivos.

Objetivamente, en este asunto no es fácil encontrar un hilo común conceptualizable, dado que el agregado de los «cuatro bancos» puestos en resolución a fines de 2015, era aproximadamente la mitad del agregado de los dos venecianos. Al mismo tiempo, también es cierto que si estos dos bancos se resolvieran y se aplicara el *bail-in*, o se pusiera en liquidación obligatoria sin ningún subsidio externo, las consecuencias habrían sido terribles, también porque habría sido la primera vez que, no solo acreedores, sino que los depositantes (aquellos no protegidos por el Fondo) no habrían sido pagados. Sin embargo, el lector tiene la tarea de comprender, y luego tratar de explicar, cuál es el hilo conductor hacia una dirección u otra, con la posible y paradójica consecuencia que algunos bancos sistémicos, porque están supervisados por el BCE, como los dos bancos venecianos, para contar con el apoyo

público, necesariamente deben aplicar el *bail-in* al menos en un 8% para que se pague la ayuda pública, mientras que en el caso de los bancos no sistémicos, la ayuda pública es posible si a nivel local o regional se determina la posible existencia de un riesgo de desestabilización de la economía y de los servicios a los clientes. Esta posible situación y la elección realizada con los bancos venecianos están, además, en armonía con la Comunicación bancaria 2013 en materia de ayuda estatal, pero también por esta razón se han levantado voces críticas que han subrayado la discrepancia sistémica y la necesidad absoluta, con el fin de eliminar el riesgo de un desequilibrio de mercado inaceptable, de una adaptación de los procedimientos nacionales que rigen la insolvencia bancaria, de modo que los efectos sean equivalentes a los que se producen en caso de terminación. El tema de la ayuda estatal en asuntos bancarios se ha planteado recientemente con Banca Tercas, cuya situación era completamente diferente a la de los otros bancos mencionados. En el caso de Tercas, el Fondo de Protección de los Depositantes (FITD) intervino para cubrir una pérdida que impidió la intervención de otro banco en la operación de recapitalización, proporcionando 270 millones en reembolsos. En el caso de los cuatro bancos que el FITD trató de rescatar, la transacción planeada habría implicado la adquisición de una participación mayoritaria en el capital de los bancos. Esta operación, como se sabe, no se completó porque la Comisión Europea consideró que la intervención del Fondo Obligatorio habría implementado una forma de ayuda estatal y, en ese momento, también debido a la inminente entrada en vigor de las normas sobre el *bail-in*, no había otra alternativa que la resolución de los cuatro bancos, acompañada del *burden sharing* a cargo de los accionistas y los tenedores de bonos subordinados, mucho menos gravoso que el *bail-in*. La Comisión, en su posición, había especificado que intervenciones como la planteada por el FITD podrían llevarse a cabo sin ser atraídos por la disciplina de la ayuda estatal, por estructuras voluntarias, alimentadas por los recursos que los participantes les proporcionan voluntariamente.

Por lo tanto, se necesita algún mecanismo que garantice al menos un apoyo de liquidez para los fondos, y esto podría tener lugar a nivel europeo y ser parte del sistema de unión bancaria. Entre otras cosas, el tema de *depositor preference* es el tema de discusión de la Comisión, con el objetivo de atribuirlo a todos los depositantes, eliminando así la condición favorable atribuida hoy a los depósitos protegidos y los fondos de garantía que los han pagado. Se debe recordar que una garantía de depósito europea, a través de la creación de un único fondo europeo, similar al fondo de resolución, es el tercer pilar de la Unión Bancaria, pero no hay signos que sugieran su reali-

zación en el futuro cercano. El EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*), a pesar de los intentos realizados, con ambiciones que disminuyen gradualmente, está lejos de estar cerca, debido a la oposición de algunos países de la UE, en primer lugar Alemania, que condicionan su constitución la eliminación de los riesgos que afectan a los bancos en algunos países del sur de Europa, vinculados en particular a los préstamos dudosos y al elevado número de bonos del gobierno mantenidos. Además de este obstáculo, que también parece existir en este momento, está surgiendo la opinión de que el propio EDIS en realidad sería innecesario, tanto por el refinamiento de sus poderes y, por lo tanto, por la eficiencia de la supervisión europea, y también porque sería necesario ampliar el alcance de la resolución, aplicándola a todos los bancos, independientemente de su relevancia y tamaño. Según esta visión de las cosas, los Fondos de Garantía de los Depositantes Nacionales deberían fusionarse en el Fondo Único de Resolución, aumentando su tamaño y, por lo tanto, su capacidad para intervenir. No es posible detenerse en este tema, pero hay que decir que este enfoque requeriría una revisión completa de la lógica de la disciplina europea. La resolución se justifica por la existencia de una intervención pública, que primero debe verificarse como una condición para su lanzamiento y es precisamente la presencia del interés público lo que justifica los poderes considerables atribuidos a la Autoridad de resolución, el sacrificio, que puede ser importante por los derechos de los acreedores y la ausencia casi total de protección judicial. En caso de quiebra de un banco pequeño o de un banco local, como lo demuestra el caso de los dos bancos venecianos, la prueba de la existencia de un interés público es muy difícil de superar. A menos que el interés público se establezca de una manera completamente diferente.

Para concluir el *excursus* sobre la evolución de los métodos de resolución de las crisis bancarias en Italia, también a la luz de la evolución de la disciplina y de la jurisprudencia europea, debe tenerse en cuenta que dos bancos están en proceso de «puesta en seguridad» con procedimientos de reestructuración complejos y articulados: Carige, un banco sujeto a la supervisión del BCE, que lo sometió a una administración extraordinaria<sup>(30)</sup>, y para el cual se emitió un decreto *ad hoc* que garantiza una garantía pública de 3,000

(30) El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), el 2 de enero de 2019, sobre la base de un proyecto de decisión del Consejo de Supervisión de conformidad con el artículo 26, párrafo 8, del Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo<sup>1</sup>, de conformidad con los artículos 69 octiesdecies, 70 y 98 de la Ley Consolidada de Banca y Crédito, ha ordenado la disolución de los órganos con funciones de administración y control de Banca Carige SpA, con sede en Génova (GE), y lo sometió al procedimiento extraordinario de administración.

millones de nuevos bonos y 1,3 para una posible recapitalización<sup>(31)</sup>, y la Banca Popolare di Bari, el banco más importante de los territorios del sur.

Este último banco, en noviembre de 2019<sup>(32)</sup>, estaba listo para lanzar un plan de empresa para asegurar sus activos y recuperar así la rentabilidad, que se había visto comprometida durante demasiado tiempo. El primer reto de este plan, que en todo caso se sometió al escrutinio de Banca d'Italia, estuvo representado por la reconstitución del capital social, que se vio finalmente afectado por una pérdida de 58 millones, que podría cubrirse con la cesión de la Cassa di Risparmio di Orvieto; una operación que, por sí sola, podría aportar 55 millones. Más adelante se ha planteado la hipótesis de que el Fondo Interbancario de Protección de Depósitos suscriba un bono de 80/100 millones de euros, con el fin de reponer parcialmente el capital, al menos para poder cumplir los requisitos de los coeficientes de capital a finales de 2019; además, se ha planteado la posibilidad de vender parte de los activos a Mediocredito Centrale S.p.A., el ente controlado por Invitalia.

Inesperadamente, el 13 de diciembre de 2019, Banca d'Italia decidió comisionar a Banca Popolare di Bari<sup>(33)</sup>, de conformidad con los artículos 70 y 98 de la TUB. En este punto, con el fin de contribuir al salvamento, el Gobierno, el 15 de diciembre de 2019, aprobó el Decreto n.º 142, que prevé un aumento de capital de 900 millones de euros para Mediocredito Centrale S.p.a.. Esto permitirá a Mediocredito no sólo intervenir, junto con la FITD, en el rescate de Banca Popolare di Bari, sino también actuar como motor de desarrollo para todo el sur de Italia, adquiriendo participaciones bancarias y empresariales (el lector más atento no habrá escapado a un vago replanteamiento del modelo del IRI).

La cifra que inicialmente sufrió el Mediocredito Centrale, que ascendía a 700 millones, se redujo luego a 400 millones para cumplir con el requisito de que la transacción se realizara, de acuerdo con las normas europeas, en condiciones de mercado. Una vez más, por lo tanto, la intervención de la

(31) El decreto ley núm. 1 de 2019 contiene medidas de apoyo público a favor de Banca Carige SpA-Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, para garantizar la estabilidad financiera y garantizar la protección del ahorro, en el marco de la normativa europea sobre ayudas estatales al sector bancario, cuyo contenido es casi idéntico al emitido para el Monte dei Paschi di Siena.

(32) Ver RUTIGLIANO, V., *Popolare Bari, Cda a raffica per il piano - in cantiere misure d'urto per la banca*, en *Il Sole 24ore*, 6 de noviembre 2019.

(33) Ver *Caos popolare di Bari. Bankitalia la commissaria e il governo litiga sul salvataggio*, en *Repubblica Economia e Finanza*, 13 de diciembre 2019.

FITD es decisiva, que está desplegando la considerable suma de 1.170 billones de euros<sup>(34)</sup>.

Pero el papel del Fondo Interbancario no se limita a la Banca Popolare di Bari. La FITD también juega un papel fundamental en el rescate de Banca Carige. En septiembre de 2019, de hecho, los accionistas del banco genovés aprobaron el plan de rescate propuesto por los comisarios; este rescate fue posible gracias a la abstención del Grupo Malacalza, los empresarios interesados en el futuro del banco, que ya habían contribuido en el pasado a la ampliación de capital de 700 millones de euros<sup>(35)</sup>. Este aumento se firmó mediante un acuerdo entre el Fondo Interbancario de Protección de Depósitos (FITD), el esquema voluntario del FITD (Svi), la Cassa centrale banca - Credito cooperativo italiano (Ccb), la Società per la gestione delle attività (Sga) y otras importantes instituciones financieras. Svi y FITD también concedieron a Ccb una opción de compra de todas las acciones ordinarias del Banco en poder de Svi y FITD tras la ejecución del aumento de capital.

En conclusión, por lo tanto, después de aproximadamente 13 meses de la administración judicial, Carige pasó la página y, en consecuencia, el 31 de enero de 2020 la Junta de Accionistas nombró el nuevo Consejo de Administración. A partir de hoy, el banco debe proceder para relanzarse pronto en la bolsa: gracias a la agrupación de acciones ordinarias y a la conversión de las acciones de ahorro, y a una operación general de fortalecimiento de la estructura corporativa, Carige pretende abrir una fase de su historia<sup>(36)</sup>.

En ambos casos, el Fondo de Depósito Interbancario entró en el juego, remontándose a una estrategia histórica de rescates de bancos italianos. Pero hay que subrayar que las Autoridades y el mundo empresarial bancario pretendían evitar el recurso a los procedimientos sancionadores del BRRD, tanto la «liquidación ordenada» como la verdadera «Resolución» con una mezcla de intervenciones públicas y privadas, esperando «una solución de mercado».

El prestigioso economista Rony Hamai escribió: «Ningún banco mediano-grande puede quebrar sin crear serios problemas a los ahorradores, empresas, otras instituciones de crédito e incluso a la deuda» (véase también el

(34) Ver GRAZIOLA, G., *Banca Popolare di Bari, sale a 1,17 miliardi il conto per il FITD*, en *IlSole24ore*, 28 de mayo 2020.

(35) Ver DAVI, L., DE FORCADE R., *Carige, l'assemblea approva aumento di capitale da 700 milioni*, en *IlSole24ore*, 20 de septiembre 2019.

(36) Ver DE FORCADE, R., *Carige, i soci muovono verso Piazza Affari*, en *IlSole24ore*, 30 de mayo 2020.

*Informe en la conferencia. Las normas europeas sobre bancos: noticias actuales y problemas abiertos en ATTI, Universidad de Nápoles Federico II, 29 de enero de 2018).* A la espera de la finalización de los procedimientos de reorganización de los dos bancos que se esperan próximamente, podemos concluir con la consideración de que en el ordenamiento italiano prevalece el principio: ¡no se puede hacer quebrar a los bancos!