Cuando un banco cae

El Banco Popular, la resolución y la divergencia regulatoria de 2026

Material de la sesión del 5 de noviembre de 2026 · Luis Garvía

Hasta ahora hemos visto **por qué un banco es frágil por diseño**: capta a la vista y presta a largo, y funciona mientras no todos pidan su dinero a la vez. También hemos visto que **la liquidez mata antes que la solvencia**. Este documento responde a las dos preguntas que vienen después:

1. **Cuando un banco cae, ¿quién paga?** La respuesta cambió después de 2008, y el Banco Popular fue el primer caso en que se aplicó la nueva respuesta.
2. **¿Quién decide cuánto colchón tiene que tener un banco para no caer?** En 2026 las grandes jurisdicciones han dejado de responder lo mismo.

1. Rescate o resolución: quién paga

En la crisis de 2008-2012, cuando un banco grande caía, lo salvaba el Estado con dinero público. Es el **rescate** (*bail-out*). En España se canalizó sobre todo a través del **FROB**, y las cajas de ahorros fueron su caso principal. El problema es doble. Lo paga el contribuyente. Y crea un incentivo perverso: si el banco sabe que lo van a salvar, asume más riesgo (*too big to fail*).

La respuesta europea fue la **resolución** (*bail-in*). La Directiva de Reestructuración y Resolución Bancaria (**BRRD**, 2014) se aplica desde 2016. La idea es sencilla: **las pérdidas las pagan primero los dueños y los acreedores del banco, no el contribuyente**. En la zona euro decide la **Junta Única de Resolución** (JUR, en inglés *SRB*), el segundo pilar de la Unión Bancaria junto al Mecanismo Único de Supervisión. En España la ejecuta el FROB.

	Rescate (bail-out)	Resolución (bail-in)
Cuándo	2008-2012	Desde 2016 en la UE
Quién paga	El contribuyente (en España, a través del FROB)	Primero accionistas y acreedores; después, un fondo que pagan los propios bancos
Quién decide	Los Gobiernos	La Junta Única de Resolución (Mecanismo Único de Resolución)
Caso	Las cajas de ahorros	Banco Popular, 7 de junio de 2017

La cascada: el orden en que se pierde

En una resolución las pérdidas bajan por el balance en un orden fijado de antemano. Cada escalón solo pierde si el anterior ya se ha agotado:

1. **Accionistas** (capital ordinario, CET1).
2. **Instrumentos de capital adicional** (AT1, los llamados *CoCos*).
3. **Deuda subordinada** (Tier 2).
4. **Deuda senior** y depósitos no cubiertos de grandes clientes.

Los **depósitos garantizados**, hasta 100.000 € por depositante y entidad, quedan fuera de la cascada. Ese es el papel del FGD que vimos el 22 de octubre.

> *El FGD protege al depositante. La resolución protege al contribuyente.*

2. El caso del Banco Popular (2017)

El Popular era uno de los grandes bancos españoles, con una fuerte exposición al ladrillo heredada de la crisis. En la primavera de 2017 se acumularon las dudas sobre la calidad de sus activos y el mercado empezó a dudar de su viabilidad. Lo que lo tumbó fue **la fuga de depósitos**, no una pérdida contable puntual.

Fecha	Qué pasó
Primavera 2017	Dudas sobre sus activos inmobiliarios. Fracasa la búsqueda de un comprador privado o de una ampliación de capital. Los clientes retiran depósitos a gran velocidad.
6-jun-2017	El **BCE declara al Popular inviable** (*failing or likely to fail*) por el **rápido deterioro de su liquidez**: pronto no podría pagar sus deudas a su vencimiento.
7-jun-2017	La **JUR adopta la resolución** y la Comisión Europea la aprueba. Es **la primera resolución de la JUR**. Se amortizan las acciones y los AT1, la deuda subordinada se convierte en acciones, y el banco se vende a **Banco Santander por 1 €**. El FROB ejecuta la operación.
Junio-julio 2017	Santander anuncia una **ampliación de capital de unos 7.000 M€** para absorber el Popular y sanear sus activos.
2018	Santander pasa a ser el sucesor universal del Popular.
11-sep-2025	El **Tribunal de Justicia de la UE** (asunto C-687/23) resuelve que las demandas de nulidad presentadas **antes** de la resolución pueden dirigirse contra Santander. Las presentadas después siguen bloqueadas.

Quién ganó y quién perdió

- **Los accionistas** (unos 300.000) lo perdieron todo: su capital se redujo a cero.
- **Los tenedores de AT1 y de deuda subordinada** también: los primeros, amortizados; los segundos, convertidos en acciones que se transfirieron a Santander.
- **Los depositantes no perdieron nada.** Ni siquiera los que superaban los 100.000 €, porque el negocio pasó entero a Santander.
- **El contribuyente no puso dinero.** Es exactamente lo que la resolución pretende.

¿Por qué 1 €? Porque un experto independiente estimó que el valor económico del Popular era **negativo**: entre −2.000 M€ en el escenario central y −8.000 M€ en el estresado. Santander no compró un activo. Compró un problema que tenía que capitalizar, a cambio de una franquicia bancaria.

Tres lecciones

1. **La liquidez mata antes.** El Popular cayó por liquidez, como SVB en 2023 y Credit Suisse ese mismo año. La desconfianza se convierte en retirada de depósitos, y la retirada confirma la desconfianza.

2. **La resolución funcionó como estaba diseñada**: no hubo dinero público, no hubo pánico en el sistema y los depositantes no lo notaron.
3. **Pero tiene un coste político y judicial.** Miles de pequeños accionistas, muchos de ellos clientes que compraron acciones en la ampliación de 2016, se sintieron engañados. La litigación siguió viva casi una década después.

3. La divergencia de 2026

Después de 2008 los grandes bloques hicieron lo mismo: subir el listón. Basilea III (2010) mejoró la calidad del capital y añadió requisitos de liquidez. En 2017 se cerró su última pieza, lo que en EEUU se llama el ***endgame*** de Basilea III. Sobre todo afecta a cómo se miden los activos ponderados por riesgo, incluido el **riesgo de mercado (FRTB)**. Su aplicación internacional estaba prevista desde el 1 de enero de 2023. **Pero Basilea no es ley**: cada jurisdicción la traslada a su derecho, y en 2026 cada una lo está haciendo a su manera.

	Qué ha pasado	Efecto
EEUU	La propuesta de **julio de 2023** subía el capital de los grandes bancos (en torno a un **+16 %** agregado). El **19-mar-2026** la Fed, la FDIC y la OCC la retiran y presentan una nueva. Los comentarios se cerraron el 18-jun-2026 y la norma final está pendiente.	Con los cambios en el recargo a los bancos sistémicos y en los test de estrés, **−4,8 % de capital CET1** en los mayores bancos (estimación de la propia propuesta). El paquete pasa de subir el capital a **bajarlo**.
UE	El resto de Basilea III (CRR3) se aplica desde el 1-ene-2025, pero el **FRTB** se ha aplazado dos veces. El **4-jun-2026** la Comisión adopta un acto delegado para que entre el **1-ene-2027**…	…con **multiplicadores temporales durante tres años** que compensan su impacto en capital. El motivo declarado es no perder competitividad frente a jurisdicciones que también retrasan.
Reino Unido	Basilea 3.1 entra en vigor el **1-ene-2027**. Los modelos internos de riesgo de mercado, el **1-ene-2028**, y el supervisor (PRA) propone suavizarlos.	Calendario propio, alineado con la UE en la práctica.

Cómo leerlo

Los argumentos a favor de relajar son serios. El capital de los bancos sigue muy por encima del de antes de 2008. Un exceso de capital encarece el crédito a familias y empresas. Y si una jurisdicción exige más que las demás, sus bancos pierden negocio frente a los competidores.

Los argumentos en contra también. La regulación bancaria se comporta como un **péndulo**: se endurece después de cada crisis y se relaja cuando la crisis se olvida. El precedente cercano es SVB. En 2018 EEUU subió de 50.000 a 250.000 M$ el umbral a partir del cual un banco recibía supervisión reforzada, y SVB quebró en 2023 por debajo de ese umbral. Y cuando los reguladores compiten por atraer bancos, la pregunta deja de ser «¿cuánto capital es prudente?» y pasa a ser «¿cuánto exige el de al lado?».

> *Basilea decide cuánto colchón tiene un banco antes de caer. La resolución decide quién paga cuando cae. En 2026 se está discutiendo el primero.*

La pregunta para el debate: **si los reguladores compiten entre sí, ¿quién vigila al vigilante?**

4. Para repasar

1. ¿Qué diferencia un rescate (*bail-out*) de una resolución (*bail-in*)? ¿Quién paga en cada caso?
2. Ordena la cascada de pérdidas en una resolución. ¿Dónde están los depósitos garantizados?
3. ¿Por qué cayó el Banco Popular: por liquidez o por solvencia? ¿Qué papel tuvieron el BCE, la JUR y el FROB?
4. ¿Por qué Santander pagó 1 € y aun así tuvo que ampliar capital en unos 7.000 M€?
5. Explica la divergencia regulatoria de 2026 con un ejemplo de EEUU y otro de la UE. Da un argumento a favor y otro en contra.

> *La banca no se sostiene por el dinero que guarda, sino por la confianza que inspira.*

Fuentes

- Junta Única de Resolución (SRB), «Notice summarising the effects of the resolution action taken in respect of Banco Popular Español, S.A.», 7-jun-2017.
- CaixaBank Research, «La resolución de Banco Popular», julio de 2017.
- Tribunal de Justicia de la UE, asunto C-687/23, comunicado de 11-sep-2025.
- Freshfields, «Basel III Endgame, Take Two: 8 Key Takeaways», marzo de 2026 (estimaciones de impacto de la propuesta de 19-mar-2026).
- Comisión Europea, adopción de ajustes temporales a las normas de riesgo de mercado de Basilea III, 4-jun-2026.
- Bank of England / PRA, ajustes al modelo interno de riesgo de mercado bajo Basilea 3.1 (CP9/26), 19-jun-2026.

Datos verificados a 1 de noviembre de 2026. La norma final estadounidense estaba pendiente a esa fecha.