TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.341

NOTA DE FISCALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018 DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de noviembre de 2019, la **Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME 7
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN 7
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN 8
I.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 8
I.4. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN 9
I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS 10
I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES 10
II. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA ... 10
III. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA 14
III.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA 14
III.2. ESTIMACIÓN DEL COSTE. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS Y ENTIDADES 15
III.3. EVOLUCIÓN FUTURA DEL IMPORTE DE COSTE ESTIMADO 23
IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2018 23
IV.1. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA 23
IV.2. SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2018 24
V. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD 24
VI. SEGUIMIENTO Y CONTROL 25
VI.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN 25
VI.2. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA GESTIÓN DE BFA 26
VII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2015 31
VIII. CONCLUSIONES 31
IX. RECOMENDACIONES 34
ANEXOS
ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CoCos	Obligaciones contingentemente convertibles en acciones
EPA	Esquema de protección de activos
FGDEC	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FTA	Fondo de Titulización de Activos
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MoU	*Memorandum of Understanding* (Memorandum de Entendimiento)
MUR	Mecanismo Único de Resolución
OPS	Oferta Pública de Suscripción de Acciones
PPC	Participaciones preferentes convertibles en acciones
Sareb	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
SIP	Sistema Institucional de Protección

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1 : Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipos de apoyo 12

Cuadro 2 : Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por entidad 13

Cuadro 3 : Procedimiento de cálculo del coste estimado del proceso de reestructuración 16

Cuadro 4 : Clasificación del coste estimado del proceso de reestructuración 17

Cuadro 5 : Coste estimado del proceso de reestructuración, clasificado por entidad 18

Cuadro 6 : Coste estimado del proceso de reestructuración. Determinación a partir de los recursos comprometidos 19

Cuadro 7 : Situación de los EPA a 31 de diciembre de 2018 21

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. La elaboración de una Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2017, en virtud de la iniciativa reconocida al propio Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

1.2. El proceso de reestructuración bancaria iniciado en España en 2009 ha sido objeto de dos fiscalizaciones por parte del Tribunal de Cuentas. La primera, referida al periodo 2009-2012, culminó con la aprobación de un Informe el 27 de marzo de 2014 y se centró en la legalidad de las actuaciones emprendidas por las entidades competentes en materia de reestructuración, reordenación y resolución bancaria. La segunda, referida al periodo 2009-2015, cuyos resultados se expusieron en el Informe aprobado el 22 de diciembre de 2016, continuó el análisis de legalidad realizado en la primera y estimó el coste del proceso a 31 de diciembre de 2015 en 60.718 millones de euros. Ambos informes dieron lugar, respectivamente, a la aprobación por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de las Resoluciones de 10 de junio de 2014 y de 16 de noviembre de 2017.

1.3. La presente fiscalización tiene por objeto, fundamentalmente, actualizar a 31 de diciembre de 2018 el coste del proceso de reestructuración bancaria. Además, la fiscalización se ha realizado para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.2) "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control entre las entidades públicas", 1.3) "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción" y 2.3) "Contribuir al fortalecimiento del control interno", incluidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021.

1.4. El acuerdo de inicio de esta fiscalización y las Directrices Técnicas de la misma fueron aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de noviembre de 2018.

1.5. El proceso de reestructuración bancaria se desencadenó como consecuencia de la crisis financiera internacional iniciada en 2007, que supuso la aprobación, entre 2009 y 2018, de los procesos relacionados en el Anexo I. Los apoyos financieros públicos concedidos adoptaron distintas modalidades, pudiéndose distinguir los siguientes tres periodos:

a) El denominado FROB 1, referido a los procesos de reestructuración realizados entre junio de 2009 y febrero de 2011, caracterizado por la concesión de apoyos financieros para la realización de procesos de integración de las Cajas de Ahorro materializados principalmente en la creación de Sistemas Institucionales de Protección, en los términos previstos en el artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985.

b) El denominado FROB 2, referido a los apoyos financieros concedidos entre febrero de 2011 y mediados de 2012, caracterizado por la adquisición por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) de acciones de las entidades de crédito, así como la incorporación del FROB a los órganos de administración de las entidades emisoras de los títulos.

c) El FROB 3, referido a los apoyos financieros recibidos por España procedentes del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con la finalidad de reforzar la estabilidad financiera de nuestro país, con sujeción a las condiciones establecidas en el Memorandum de Entendimiento (MoU) formalizado en julio de 2012 entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

1.6. En el periodo transcurrido entre el final de 2015 y el final de 2018 no se han producido actuaciones significativas en el proceso de reestructuración como las producidas en el periodo 2009-2015, ni tampoco ha tenido lugar la venta de las entidades que permanecían en el balance

del FROB a finales de 2015 (BFA/Bankia y BMN). Pero sí han continuado produciéndose pagos asociados a los esquemas de protección de activos (EPA) y a otras garantías asumidas por el FROB y el FGDEC. Asimismo, se han recuperado apoyos financieros aportados a determinadas entidades (Cajatres, CEISS), se han recaudado intereses generados por los instrumentos financieros utilizados para la materialización de dichos apoyos y se ha producido la fusión por absorción de Bankia a BMN, con la desaparición de esta última entidad de crédito.

1.7. De los procesos de reestructuración bancaria emprendidos entre 2009 y 2018, relacionados en el Anexo I, a 31 de diciembre de 2018 solo permanecía la titularidad pública de las acciones de una entidad afectada por tales procesos: el Banco Financiero y de Ahorros, SA (BFA), propiedad al 100% del FROB y a su vez propietario de un 61,385% del capital de Bankia.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

1.8. El ámbito subjetivo de la fiscalización está compuesto por las entidades sujetas al control externo del Tribunal de Cuentas que han participado en las actuaciones de planificación, ejecución y control de los procesos de reestructuración bancaria:

a) El FROB, entidad creada en 2009 con objeto de gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios.

b) El FGDEC, que realiza actuaciones de garantía de los depósitos y de reforzamiento de la solvencia y del funcionamiento de dichas entidades, y se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo[1].

c) El Banco de España, como institución supervisora del sistema bancario (función compartida con el Banco Central Europeo desde la entrada en funcionamiento, a finales de 2014, del Mecanismo Único de Supervisión), al que, entre otras actuaciones, le correspondió la aprobación de los planes de reestructuración de cada uno de los procesos.

1.9. Entre las entidades que han participado en el proceso de reestructuración bancaria debe mencionarse también a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), creada en 2012. Desde su creación hasta la fecha Sareb ha tenido siempre mayoría de capital privado (en torno a un 55%), perteneciendo el porcentaje restante al FROB (por tanto, siempre inferior al 50%). En estas condiciones, las actuaciones fiscalizadoras que guardan relación con la actividad de Sareb se realizaron por medio del FROB, aplicando el mismo método que se empleó en la fiscalización del periodo 2009-2015.

1.10. El periodo fiscalizado comprende los diez ejercicios de 2009 a 2018, sin perjuicio de que se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones anteriores o posteriores que se han considerado relevantes para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización. No obstante, el periodo de 2009 a 2015 ya ha quedado fiscalizado en los dos Informes a los que se ha hecho referencia en el punto 1.2 de este Informe, por lo que no se han realizado nuevas pruebas sobre dichos ejercicios, constando en el presente Informe, cuando se considere necesario para la claridad de la exposición, los resultados expuestos en los mismos. De hecho, a efectos de la estimación del coste del proceso de reestructuración al cierre de 2018 se ha partido de la estimación al cierre de 2015 contenida en el Informe aprobado en diciembre de 2016 y se han estimado las variaciones producidas en el periodo 2016 a 2018.

I.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

1.11. Las actuaciones de reestructuración y resolución de entidades de crédito han estado sujetas durante el periodo fiscalizado a una sucesión de normas que comenzó con el Real Decreto-ley

[1] La creación en 2011 del FGDEC supuso la desaparición de los tres Fondos preexistentes (Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, en Cajas de Ahorros y en Cooperativas de Crédito), cuya gestión fue analizada en la fiscalización del periodo 2009-2015.

9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, desarrollado en cinco reales decretos leyes. Posteriormente se promulgaron el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y, por último, la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que derogó las dos normas anteriores.

1.12. En la actualidad, el FROB tiene la consideración de autoridad administrativa independiente de conformidad con lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El régimen jurídico del FROB se encuentra recogido en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que derogó el núcleo central de la Ley 9/2012. La nueva Ley 11/2015 supone la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta Directiva constituye la norma básica de creación y organización del nuevo Mecanismo Único de Resolución (MUR). Aun cuando se trata de una norma fundamental para regular el funcionamiento de los procesos de reestructuración y resolución, esta Ley 11/2015 no tiene, debido a la fecha de su aprobación, consecuencias relevantes sobre el ámbito objetivo de esta fiscalización. En efecto, según dispone su disposición transitoria primera, los procedimientos de reestructuración y resolución iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2015, así como todas las medidas accesorias que les hayan acompañado, incluyendo los instrumentos de apoyo financiero y la gestión de instrumentos híbridos, continuarán regulándose, hasta su conclusión, por la normativa de aplicación anterior a la entrada en vigor de esta Ley[2]. Además, son de aplicación al ámbito objetivo de la fiscalización el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito, que está en vigor en lo que no se oponga al Real Decreto-ley 16/2011.

I.4. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

1.13. Se ha realizado una fiscalización de regularidad con los siguientes cuatro objetivos:

a) Estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2018, de las ayudas públicas concedidas por el FROB, el FGDEC y el Banco de España en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2018. Esta estimación se ha realizado partiendo de la contenida en el Informe aprobado en diciembre de 2016, referido a 31 de diciembre de 2015, actualizándola en función de las operaciones del trienio 2016-2018.

b) Verificar que las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración bancaria por las entidades citadas en el periodo 2016-2018 se adecúan a la normativa aplicable en esta materia; incluyendo, a los efectos de estas verificaciones, las actuaciones de desinversión en el capital de entidades financieras participadas por el FROB.

c) Verificar que las actuaciones de seguimiento y control de la ejecución de los procesos de reestructuración, implantados por las entidades citadas, han sido adecuadas a la normativa aplicable en esta materia.

d) Comprobar si se han puesto en práctica las recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal en diciembre de 2016.

1.14. También se ha verificado el cumplimiento por las tres entidades fiscalizadas de la normativa sobre transparencia en todo aquello en que lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. No se han abordado cuestiones relacionadas con las

[2] El Tribunal de Cuentas ha acordado el 25 de junio de 2019 el inicio de una fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución.

previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por no haber surgido estas cuestiones en el curso de los trabajos de fiscalización, dado el objeto de la misma.

1.15. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables del FROB, del FGDEC y del Banco de España.

1.16. La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

1.17. El FROB ha rendido al Tribunal las cuentas anuales de los ejercicios 2016 a 2018 en los plazos establecidos en la normativa aplicable. En el subapartado IV.1 de este Informe se analizarán con mayor detalle las cuentas del FROB en lo que guarda relación con el objeto de esta fiscalización. Por su parte, el FGDEC ha rendido las cuentas de los ejercicios 2016 a 2018 y el Banco de España las de los ejercicios 2016 y 2017.

I.6. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

1.18. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente del FROB, al Gobernador del Banco de España y a la Presidenta de la Comisión Gestora del FGDEC, así como a quienes ocuparon los mismos cargos en algún momento del periodo fiscalizado. Tras la concesión de la oportuna prórroga, se recibieron en el Tribunal de Cuentas las alegaciones del Presidente del FROB y de la Presidenta de la Comisión Gestora del FGDEC. Asimismo, el Gobernador del Banco de España y uno de los que fueron Presidentes de la citada Comisión Gestora comunicaron que no presentaban alegaciones. Las alegaciones y escritos recibidos se adjuntan al presente Informe.

1.19. Se han incorporado en el texto del Informe los cambios, respecto de la versión sometida a alegaciones, que se han considerado oportunos como consecuencia del examen de estas, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se aceptan, pero no han sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones de la gestión desarrollada por la entidad fiscalizada. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se han manifestado en las alegaciones.

II. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

2.1. El importe de los recursos públicos[3] comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2018, fue de 122.754 millones de euros. El Cuadro 1 recoge la distribución de este importe por tipos de apoyo. Como se observa en el Cuadro, aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros). Por entidades fiscalizadas, el FROB comprometió 77.506 millones de euros en la reestructuración, el FGDEC

[3] Con independencia de las precisiones jurídicas que puedan formularse en cuanto a la naturaleza de los recursos aportados por el FGDEC debe hacerse notar que, a efectos de esta Nota de fiscalización, así como de los Informes de fiscalización precedentes, los fondos aportados por el FGDEC se consideran parte de las ayudas públicas destinadas al proceso de reestructuración. No obstante, y siguiendo también el criterio aplicado en aquellos Informes previos, los recursos comprometidos por el FGDEC, así como el coste asumido por el mismo, aparecen en columnas separadas en los Cuadros 1 a 5 de esta Nota, y son objeto de tratamiento separado en los Anexos.

(que, como se indica en el punto 1.8 del Informe, se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo) 35.446 millones y el Banco de España 9.802 millones[4].

2.2. El Cuadro 2, por su parte, recoge la distribución de los apoyos por entidades beneficiarias. Destacan, como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos, el de Banco CAM (26.307 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.427 millones). Por su parte, en los Anexos II, III y IV de este Informe se recoge, para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el reparto de las ayudas por tipos de apoyo y por entidades.

2.3. El concepto de recursos comprometidos, que ya fue expuesto y analizado en los Informes de fiscalización de los periodos 2009-2012 y 2009-2015, no debe confundirse con el concepto de coste del proceso de reestructuración. En efecto, el primer concepto, recursos comprometidos, únicamente sirve para delimitar, en su parte esencial, el importe monetario del conjunto de actuaciones sometidas a la presente fiscalización; esto es, el importe por el que se materializaron las distintas medidas de reestructuración adoptadas por los órganos competentes y cuya legalidad ha sido examinada en los informes de fiscalización anteriores, así como en el presente Informe en el apartado V.

2.4. Como se ha indicado en el punto 1.6 de este Informe, la parte más importante de las operaciones de reestructuración de entidades de crédito se produjeron en el periodo 2009-2015. Según se indicó en el Informe de fiscalización referido a ese periodo, los recursos públicos comprometidos hasta el cierre de 2015 ascendieron a 122.122 millones de euros. Durante el trienio 2016-2018 se han producido operaciones que han supuesto el compromiso de recursos públicos adicionales por importe de 632 millones de euros, hasta llegar a los 122.754 millones del periodo completo 2009-2018. Estas modificaciones respecto del importe acumulado a 31 de diciembre de 2015 corresponden a las siguientes partidas:

[4] En la distribución del importe de recursos comprometidos entre el FROB y el FGDEC debe tenerse en cuenta que, como se señaló en el Informe de fiscalización referido al periodo 2009-2015, los Fondos de Garantía de Depósitos preexistentes al FGDEC aportaron al fondo patrimonial inicial del FROB 2.250 millones de euros. En la presente Nota, al igual que en los Informes de fiscalización precedentes, los recursos comprometidos se asignan a la entidad que los ha comprometido. Pero, por lo señalado, debe tenerse en cuenta que 2.250 millones de euros comprometidos por el FROB fueron aportados por los Fondos de Garantía.

Cuadro 1: Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipos de apoyo

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
A) SUBTOTAL CAPITALIZACIÓN Y APOYO A LA LIQUIDEZ DE ENTIDADES	**63.797.943**	**10.005.785**	**9.800.000**	**83.603.728**
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	52.241.500	8.005.568		**60.247.068**
A.2 Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		**2.277.000**
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000			**1.135.000**
A.4 Suscripción de bonos	351.983	172.721		**524.704**
A.5 Anticipos de liquidez		350.000		**350.000**
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	**16.700.000**
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			**2.192.460**
A.8 Costes asociados con CCM		177.496		**177.496**
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	**189.816**	**45.961**	**1.651**	**237.428**
B.1 Gastos de gestión de híbridos	145.028			**145.028**
B.2 Informes de valoraciones y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)	26.135			**26.135**
B.3 Diagnóstico del sistema financiero		37.932		**37.932**
B.4 Gastos de selección de representantes y sus honorarios	11.261			**11.261**
B.5 Gastos de asesoramientos en las ventas	5.263			**5.263**
B.6 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.)	2.129	8.029	1.651	**11.809**
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	**1.964.279**	**317.542**	**0**	**2.281.821**
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	1.070.104			**1.070.104**
C.2 Otros gastos financieros	894.175	22.449		**916.624**
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia		295.093		**295.093**
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES Y CONTINGENCIAS LEGALES	**11.553.811**	**25.077.093**	**0**	**36.630.904**
D.1 EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.908.262		**28.666.199**
D.2 Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	6.542.506	1.168.831		**7.711.337**
D.3 Contingencias legales	253.368			**253.368**
TOTAL (A+B+C+D)	**77.505.848**	**35.446.381**	**9.801.651**	**122.753.881**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

Cuadro 2: Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por entidad

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	4.443.574	21.863.524		**26.307.098**
BFA/Bankia	22.426.978			**22.426.978**
Banco de Valencia	13.020.166	90	6.000.000	**19.020.256**
Catalunya Banc (CX)	13.878.796	1.662.997		**15.541.793**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	10.801.674	1.485.888		**12.287.562**
Unnim Banc	644.893	5.796.561		**6.441.454**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		4.304.296	3.000.000	**7.304.296**
Cajasur	2.947.095			**2.947.095**
Banco Mare Nostrum	1.647.881			**1.647.881**
Banco CEISS	1.573.433			**1.573.433**
Banco Gallego	450.350		800.000	**1.250.350**
Banca Cívica	977.024			**977.024**
Banco Grupo Cajatres	408.183			**408.183**
Liberbank	125.603			**125.603**
Caja Rural Mota del Cuervo	127			**127**
Sareb	2.194.294			**2.194.294**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.965.778	333.025	1.651	**2.300.454**
TOTAL	**77.505.848**	**35.446.381**	**9.801.651**	**122.753.881**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

a) Los recursos comprometidos en la capitalización y apoyo a la liquidez de entidades han disminuido en 80 millones de euros, principalmente por la evolución de los costes de CCM.

b) Los gastos de gestión han aumentado en 45 millones de euros, originados en su mayor parte por la gestión de híbridos.

c) Las comisiones y los gastos financieros han aumentado en 414 millones de euros, procediendo 394 millones de los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos del MEDE.

d) El FROB ha dotado en las cuentas de 2018 una provisión de 253 millones de euros para afrontar una sentencia de julio de 2018 relacionada con una contingencia surgida tras la desinversión de una entidad. La sentencia ha sido recurrida en apelación por el FROB en octubre de 2018 y la Audiencia Provincial de Madrid ha resuelto, por sentencia de 30 de septiembre de 2019, estimar el recurso y revocar el fallo de primera instancia.

III. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

III.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

3.1. Como se ha indicado en el punto 1.13 de este Informe, uno de los objetivos de la presente fiscalización ha sido estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2018, de las ayudas públicas[5] concedidas por las entidades fiscalizadas (FROB, FGDEC y Banco de España) en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2018. En el punto 2.3 ya se ha adelantado que no deben confundirse los conceptos de "recursos comprometidos en la reestructuración" y de "coste estimado del proceso de reestructuración". El primer concepto recoge simplemente el importe monetario de todas las medidas de compromiso de recursos públicos adoptadas por las entidades fiscalizadas en ejecución de los procesos de reestructuración. Pero no todas estas medidas suponen "coste estimado del proceso", bien porque son importes recuperados posteriormente, bien porque no llegan a materializarse en salidas de recursos públicos. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades fiscalizadas han obtenido ingresos por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (como intereses y comisiones), que deben ser computados a efectos de estimar el coste.

3.2. En definitiva, el método aplicado para estimar el coste del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2018 ha sido el mismo que fue empleado en el Informe referido al periodo 2009-2015, es decir, partir del importe de los recursos comprometidos (Cuadros 1 y 2) y restar las siguientes partidas:

a) Los ingresos obtenidos por reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas.

b) El importe obtenido por la venta de entidades.

c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2018 las participaciones en el capital de entidades.

d) Los ingresos obtenidos por el reembolso de otros instrumentos como participaciones preferentes convertibles (PPC), obligaciones contingentemente convertibles en acciones (CoCos) y bonos.

e) Los importes no dispuestos, cancelados o reembolsados de los anticipos y de las líneas de crédito para la provisión de liquidez.

f) Los importes de las líneas de crédito dispuestas que constituyen saldos a favor del FROB (no los hay en los casos del FGDEC y del Banco de España) a 31 de diciembre de 2018.

[5] Cabe reproducir aquí lo señalado en la nota 3.

g) Los importes garantizados en EPA y en otras garantías comprometidas en la venta de las entidades que no han dado lugar a desembolsos ni han sido provisionados por las correspondientes entidades fiscalizadas a 31 de diciembre de 2018.

h) El importe de deuda subordinada de Sareb que el FROB mantenía en su balance a 31 de diciembre de 2018 y que se convirtió parcialmente en capital en 2016.

i) Los ingresos obtenidos por las entidades fiscalizadas por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (fundamentalmente intereses, comisiones u otros ingresos financieros producidos por los instrumentos financieros suscritos).

III.2. ESTIMACIÓN DEL COSTE. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS Y ENTIDADES

3.3. Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, el coste de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria se situaba, a 31 de diciembre de 2018, en 66.577 millones de euros, habiéndose incrementado en 5.859 millones respecto al coste calculado al cierre de 2015 (60.718 millones de euros). El Cuadro 3 recoge el procedimiento de cálculo del coste, partiendo de los importes de los recursos comprometidos y descontando las partidas que representan ingresos, menores costes, recursos no dispuestos o cancelados o participaciones en capital o créditos que aún mantenía el FROB a 31 de diciembre de 2018, siguiendo el criterio expuesto en el punto 3.2 de este Informe. Como se observa en el Cuadro 3, el coste estimado correspondiente al FROB se situaba en 45.344 millones de euros, el del FGDEC, que como se indica en el punto 1.8 del Informe se financia con las aportaciones de las entidades de crédito, en 21.295 millones y el del Banco de España en -62 millones[6].

3.4. Durante el trienio 2016-2018, el FROB incrementó el coste estimado de la reestructuración en 3.496 millones de euros, el FGDEC lo incrementó en 2.363 millones, y el Banco de España no incurrió en ningún coste. Teniendo en cuenta el tipo de apoyo, las variaciones en el coste estimado durante esos tres años se deben, principalmente, a las siguientes causas:

a) La disminución del valor neto contable de las entidades participadas por el FROB al cierre de 2018 (únicamente BFA/Bankia), en 1.627 millones de euros (puntos 3.9 a 3.13).

b) El incremento de los costes por EPA en 2.300 millones (punto 3.14).

c) La disminución de los costes soportados por otras garantías en las ventas de entidades reestructuradas, 13 millones de euros (puntos 3.15).

d) La disminución de los costes asociados a CCM en 34 millones (punto 3.16).

e) El aumento de los costes asociados a las aportaciones al capital y a la deuda de Sareb, por 1.484 millones (punto 3.17).

f) El incremento de 495 millones de euros del coste de otros gastos e ingresos (punto 3.19).

[6] El importe de coste estimado para el Banco de España es negativo por ser superiores los intereses y comisiones percibidos por los anticipos y líneas de crédito concedidos para la provisión de liquidez a los gastos asumidos por la Institución.

Cuadro 3: Procedimiento de cálculo del coste estimado del proceso de reestructuración

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Aportaciones al capital y cuotas participativas	52.241.500	8.005.568		**60.247.068**
Reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas	*-800.000*			***-800.000***
Venta de entidades	*-1.565.217*	*-674.092*		***-2.239.309***
Entidades aún participadas: valor neto a 31/12/2018	*-9.560.394*			***-9.560.394***
COSTE APORTACIONES CAPITAL	**40.315.889**	**7.331.476**	**0**	**47.647.365**
Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		***2.277.000***
Reembolsos de PPC	*-977.000*			***-977.000***
COSTE SUSCRIPCIÓN DE PPC	**0**	**1.300.000**	**0**	**1.300.000**
Suscripción de CoCos	1.135.000			***1.135.000***
Reembolsos de CoCos	*-1.135.000*			***-1.135.000***
COSTE SUSCRIPCIÓN DE COCOS	**0**	**0**	**0**	**0**
Suscripción de bonos	351.983	172.721		**524.704**
Reembolsos de bonos				***0***
COSTE SUSCRIPCIÓN DE BONOS	**351.983**	**172.721**	**0**	**524.704**
Anticipos de liquidez		350.000		**350.000**
Líneas de crédito para liquidez(importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	**16.700.000**
Anticipos y líneas de liquidez no dispuestos, cancelados o reembolsados	*-6.891.888*		*-9.800.000*	***-16.691.888***
Líneas de crédito: importes dispuestos pendientes de reembolso	*-8.112*			***-8.112***
COSTE ANTICIPOS Y LÍNEAS DE LIQUIDEZ	**0**	**350.000**	**0**	**350.000**
EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.908.262		**28.666.199**
Importes por EPA no realizados	*-3.926.811*	*-12.049.553*		***-15.976.364***
COSTE SOPORTADO POR EPA	**831.126**	**11.858.709**	**0**	**12.689.835**
Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	6.542.506	1.168.831		**7.711.337**
Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	*-5.399.539*	*-929.250*		***-6.328.789***
COSTE SOPORTADO POR OTRAS GARANTÍAS OTORGADAS EN LA VENTA	**1.142.967**	**239.581**	**0**	**1.382.548**
Costes asociados con CCM		177.496		**177.496**
Ingresos asociados a CCM		*-59.199*		***-59.199***
COSTES ASOCIADOS CON CCM	**0**	**118.297**	**0**	**118.297**
Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			**2.192.460**
Deuda subordinada Sareb en balance a 31/12/2018	*-168.500*			***-168.500***
COSTE APORTACIONES AL CAPITAL Y DEUDA SUBORDINADA SAREB	**2.023.960**	**0**	**0**	**2.023.960**
Permuta financiera con Finlandia		295.093		**295.093**
Recuperable por permuta financiera con Finlandia		*-295.093*		***-295.093***
COSTE POR PERMUTA FINANCIERA CON FINLANDIA	**0**	**0**	**0**	**0**
Otros gastos	2.407.463	68.410	1.651	**2.477.524**
Otros ingresos	*-1.729.567*	*-143.846*	*-63.512*	***-1.936.926***
COSTE OTROS GASTOS E INGRESOS	**677.895**	**-75.436**	**-61.861**	**540.598**
TOTAL	**45.343.820**	**21.295.348**	**-61.861**	**66.577.307**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

3.5. El Cuadro 4, por su parte, reclasifica los distintos componentes del coste en función de su naturaleza. Como se observa en el Cuadro, el principal componente del coste (un 72% del total) ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (47.647 millones de euros).

Cuadro 4: Clasificación del coste estimado del proceso de reestructuración

(en miles de euros)

TIPOS DE COSTE	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Coste por pérdidas en aportaciones de capital y cuotas participativas	40.315.889	7.331.476	0	47.647.365
Coste por suscripción de PPC	0	1.300.000	0	1.300.000
Coste soportado por bonos suscritos y provisionados	351.983	172.721	0	524.704
Coste por anticipos y líneas de liquidez	0	350.000	0	350.000
Coste soportado en EPA	831.126	11.858.709	0	12.689.835
Coste soportado en otras garantías otorgadas en la venta	1.142.967	239.581	0	1.382.548
Coste asociado con CCM	0	118.297	0	118.297
Coste soportado por aportaciones a Sareb	2.023.960	0	0	2.023.960
Coste soportado por otros gastos e ingresos	677.895	-75.436	-61.861	540.598
TOTAL	**45.343.820**	**21.295.348**	**-61.861**	**66.577.307**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

3.6. El Cuadro 5 recoge la distribución del coste por entidades beneficiarias. Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de CX (12.687 millones de euros), Banco CAM (12.598 millones), Bankia (12.521 millones) y NCG (9.254 millones).

3.7. El Cuadro 6 muestra, con datos agregados para las tres entidades fiscalizadas, la evolución desde el importe de recursos comprometidos (los 122.754 millones de euros expuestos en el Cuadro 1) hasta el de coste estimado del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2018 (los 66.577 millones expuestos en el Cuadro 3). Por su parte, los Anexos V, VI y VII recogen, respectivamente para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el cómputo de la estimación del coste, con arreglo al criterio expuesto en el punto 3.2.

3.8. En los siguientes epígrafes de este subapartado III.2 se analizarán las distintas operaciones que han dado lugar a la estimación del coste del proceso de reestructuración, siempre partiendo del importe de los recursos comprometidos y aplicando las minoraciones que son procedentes en cada caso.

Cuadro 5: Coste estimado del proceso de reestructuración, clasificado por entidad

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	-30.973	12.629.244		**12.598.271**
BFA/Bankia	12.520.547			**12.520.547**
Banco de Valencia	6.065.993	90	-10.371	**6.055.712**
Catalunya Banc (CX)	11.798.620	888.326		**12.686.947**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	8.596.297	657.217		**9.253.515**
Unnim Banc	-50.701	2.967.727		**2.917.026**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		4.114.812	-49.741	**4.065.071**
Cajasur	643.612			**643.612**
Banco Mare Nostrum	1.504.433			**1.504.433**
Banco CEISS	636.555			**636.555**
Banco Gallego	246.220		-3.400	**242.820**
Banca Cívica	-164.943			**-164.943**
Banco Grupo Cajatres	-142.044			**-142.044**
Liberbank	-17.409			**-17.409**
Caja Rural Mota del Cuervo	114			**114**
Sareb	2.025.496			**2.025.496**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.712.002	37.932	1.651	**1.751.585**
TOTAL	**45.343.820**	**21.295.348**	**-61.861**	**66.577.307**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

III.2.1. Coste de las aportaciones de capital y cuotas participativas

3.9. El importe de las aportaciones al capital de las entidades afectadas por la reestructuración ascendió durante el periodo 2009-2018 a un total de 60.247 millones de euros, de los que 52.241 millones fueron aportados por el FROB y 8.006 millones por el FGDEC (que, como se indica en el punto 1.8 del Informe, se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo). Como se expone en el Cuadro 3, para calcular el coste de estos apoyos públicos a 31 de diciembre de 2018, deben minorarse los 60.247 millones con los siguientes conceptos:

a) Los ingresos obtenidos por reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas, que sumaron 800 millones de euros.

b) El importe obtenido por la venta de entidades, que ascendió a 2.239 millones de euros.

c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2018 las participaciones en el capital de BFA/Bankia, que supone un valor (neto de deterioros) de 9.560 millones de euros.

Cuadro 6: Coste estimado del proceso de reestructuración. Determinación a partir de los recursos comprometidos

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	COMPROMETIDO (1)	NO DISPUESTO O CANCELADO (2)	INGRESOS Y DEVOLUCIONES (3)	VALOR ACTIVOS A 31/12/2018 (4)	COSTE A 31/12/2018 (5)=1-2-3-4
A) SUBTOTAL CAPITALIZACIÓN Y APOYO A LA LIQUIDEZ DE ENTIDADES	**83.603.728**	**16.691.888**	**5.210.508**	**9.737.006**	**51.964.325**
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	60.247.068		3.039.309	9.560.394	47.647.365
A.2 Suscripción de PPC	2.277.000		977.000		1.300.000
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000		1.135.000		0
A.4 Suscripción de bonos	524.704				524.704
A.5 Anticipos de liquidez	350.000				350.000
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	16.700.000	16.691.888		8.112	0
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			168.500	2.023.960
A.8 Costes asociados con CCM	177.496		59.199		118.296
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	**237.428**	**0**	**0**	**0**	**237.428**
B.1 Gastos de gestión de híbridos	145.028				145.028
B.2 Informes de valoraciones y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)	26.135				26.135
B.3 Diagnóstico del sistema financiero	37.932				37.932
B.4 Gastos de selección de representantes y sus honorarios	11.261				11.261
B.5 Gastos de asesoramientos en las ventas	5.263				5.263
B.6 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.)	11.809				11.809
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	**2.281.821**	**0**	**1.936.926**	**295.093**	**49.803**
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	1.070.104				1.070.104
C.2 Otros gastos financieros	916.624		1.936.926		-1.020.301
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia	295.093			295.093	0
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES	**36.630.904**	**22.305.153**	**0**	**0**	**14.325.751**
D.1 EPA (importe máximo cubierto)	28.666.199	15.976.364			12.689.835
D.2 Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	7.711.337	6.328.789			1.382.548
D.3 Contingencias legales	253.368				
TOTAL (A+B+C+D)	**122.753.881**	**38.997.041**	**7.147.434**	**10.032.099**	**66.577.306**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

3.10. Por lo tanto, el coste del proceso de reestructuración, en la parte derivada de las aportaciones al capital y cuotas participativas, se estima a 31 de diciembre de 2018 en 47.647 millones de euros (40.316 millones de euros correspondientes al FROB y 7.331 millones correspondientes al FGDEC).

3.11. En el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015 se analizaron las operaciones tenidas en cuenta para la estimación del coste a 31 de diciembre de 2015, por lo que en los dos puntos siguientes solo se analizan aquellas producidas durante el trienio 2016-2018.

3.12. Como se observa en el Anexo II, las aportaciones de capital del FROB a BMN ascendieron a 1.645 millones de euros. Con la fusión por absorción de BMN por Bankia, producida en diciembre de 2017, este importe se considera coste definitivo.

3.13. Como se observa igualmente en el Anexo II, las aportaciones de capital del FROB a BFA/Bankia ascendieron a 22.424 millones de euros. Aún no se ha procedido a la venta de esta entidad, que permanecía en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2018 con un valor, neto de deterioros, de 9.560 millones de euros. La diferencia, 12.864 millones de euros, se considera, por tanto, coste estimado del proceso de reestructuración de BFA/Bankia. Al cierre del ejercicio 2018 el FROB era titular directo del 100% del capital de BFA y, de forma indirecta, del 61,385% del capital de Bankia, al ostentar BFA la titularidad de este porcentaje de acciones de aquella. En 2014 y 2017 BFA procedió a la desinversión del 7,5% y del 7% del capital de Bankia, operaciones por las que ingresó 1.304 y 818 millones de euros, respectivamente. Además, durante el periodo 2015 a 2019 Bankia repartió dividendos con cargo a los beneficios de los años 2014 a 2018, de los que BFA percibió, en concepto de accionista, un total de 962 millones de euros. El FROB ha decidido que los fondos obtenidos por BFA procedentes de dividendos y de la desinversión en Bankia, 3.085 millones de euros en total, no se ingresen de momento en el FROB, permaneciendo en poder de BFA. A este respecto hay que tener en cuenta que los citados 3.085 millones de euros recibidos por BFA se han utilizado, principalmente, para satisfacer los costes originados por las contingencias legales descritas en el epígrafe VI.2.3 de este Informe, por las que se habían satisfecho un total de 3.693 millones de euros a 31 de diciembre de 2018. Por lo tanto, estos ingresos y gastos de BFA no computan directamente a efectos de estimar el coste de reestructuración de BFA/Bankia actualizado a 31 de diciembre de 2018 calculado con arreglo a los criterios descritos en este Informe. No obstante, estas operaciones de BFA han afectado a su valoración al cierre del ejercicio 2018 y, con ello, al deterioro de esa valoración en el balance del FROB cerrado a la misma fecha. En definitiva, la repercusión de las operaciones citadas sobre el coste del proceso de reestructuración de BFA/Bankia ya ha sido anticipada en la estimación de coste realizada a 31 de diciembre de 2018.

III.2.2. Coste soportado por EPA

3.14. Como se observa en el Cuadro 6 de este Informe, el FROB y el FGDEC reconocieron unos EPA por unos importes máximos totales de 28.666 millones de euros, de los que al cierre de 2018 son coste estimado 12.690 millones de euros, correspondiendo 11.859 millones al FGDEC y 831 millones al FROB. El coste estimado presenta un incremento de 2.300 millones respecto del importe a 31 de diciembre de 2015. La situación a 31 de diciembre de 2018 de cada uno de estos EPA, resumida en el Cuadro 7, era la siguiente:

a) En el ámbito del proceso de reestructuración del Banco de Valencia el FROB concedió en 2012 un EPA por el que se cubrirían el 72,5% de las pérdidas que pudieran derivarse de una cartera cerrada de activos del Banco, con una duración máxima de diez años, ascendiendo el EPA concedido a un importe máximo cubierto de 4.366 millones de euros. En relación a dicho EPA, a 31 de diciembre de 2018, el FROB había realizado pagos por 37 millones de euros y provisionado un total de 402 millones de euros. Por lo tanto, el coste soportado por este EPA asciende a un total de 439 millones de euros. Además, como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta, el importe de la exposición del FROB se ha reducido hasta 1.351 millones de euros.

Cuadro 7: Situación de los EPA a 31 de diciembre de 2018

(en miles de euros)

Entidad	Importe máximo cubierto (1)	Compromisos de pago o desembolsos hasta 31/12/2018 (2)	Provisionado hasta 31/12/2018 (3)	Total coste soportado (4)=(2)+(3)	Minoración del importe garantizado (5)	Importe pendiente (6)=(1)-(4)-(5)
Banco de Valencia	4.365.937	37.000	402.000	439.000	2.576.152	1.350.785
Cajasur	392.000	392.000		392.000		0
EPA DE FROB	**4.757.937**	**429.000**	**402.000**	**831.000**	**2.576.152**	**1.350.785**
Banco CAM	16.609.733	3.299.704	4.086.305	7.386.009	9.223.724	0
CCM	2.475.000	2.475.000		2.475.000		0
Unnim Banc	4.823.529	491.700	1.506.000	1.997.700	2.825.829	0
EPA de FGDEC	**23.908.262**	**6.266.404**	**5.592.305**	**11.858.709**	**12.049.553**	**0**
TOTAL	**28.666.199**	**6.695.404**	**5.994.305**	**12.689.709**	**14.625.705**	**1.350.785**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las entidades fiscalizadas.

b) En el marco del plan de reestructuración de Cajasur el FROB concedió en 2010 un EPA sobre un conjunto de activos de distinta índole, por un importe máximo de 392 millones de euros y un periodo de cinco años. El 31 de mayo de 2015 concluyó la garantía del EPA, habiendo alcanzado la pérdida máxima posible.

c) En el ámbito del proceso de reestructuración del Banco CAM el FGDEC otorgó en 2011 un EPA sobre determinada cartera de activos, asumiendo el 80% de las pérdidas que pudieran darse en aquella durante un plazo de diez años por encima de las provisiones existentes sobre dicha cartera. El importe máximo cubierto por el EPA ascendió a 16.610 millones de euros. Los pagos realizados de este EPA por el FGDEC, al cierre de 2018, ascienden a 3.300 millones de euros. Además, el FGDEC tiene provisionado a 31 de diciembre de 2018 un total de 4.086 millones, con lo que la pérdida derivada de este EPA se eleva a 7.386 millones. Con todo ello, y teniendo en cuenta la disminución del importe de la garantía como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta y del Acuerdo de Clarificación suscrito con la entidad beneficiaria en diciembre de 2018, a 31 de diciembre de 2018 este EPA ha quedado totalmente consumido.

d) En el marco del proceso de reestructuración de CCM el FGDEC otorgó en 2009 un EPA por un importe máximo cubierto de 2.475 millones de euros. Este EPA venció el 31 de diciembre de 2016, ascendiendo la pérdida al total de su importe.

e) En el marco del proceso de reestructuración de Unnim Banc el FGDEC otorgó en 2011 un EPA por un importe máximo cubierto durante diez años de 4.824 millones de euros, con objeto de cubrir el 80% de las pérdidas derivadas de una cartera de activos una vez absorbidas las provisiones constituidas sobre los mismos. En relación con dicho EPA, a 31 de diciembre de 2018 el FGDEC ha pagado 492 millones de euros, y ha provisionado 1.506 millones, ascendiendo el coste, por tanto, a un total de 1.998 millones de euros. Tras la disminución del importe garantizado producto de la reducción de la cartera cubierta así como de la firma en diciembre de 2018 de un

Acuerdo de Clarificación con la entidad beneficiaria, al cierre de dicho año el importe vigente de las garantías es nulo.

III.2.3. Coste soportado por otras garantías otorgadas en la venta

3.15. Como se observa en el Cuadro 3, el coste total de las garantías otorgadas en la venta de entidades asciende a 31 de diciembre de 2018 a 1.383 millones de euros (13 millones menos que el importe estimado a 31 de diciembre de 2015), de los que 1.143 millones corresponden al FROB y 240 millones al FGDEC. Al cierre de 2018 no se habían ejecutado garantías por 6.329 millones de euros, de los que su mayor parte, 4.135 millones, corresponden a las concedidas a los compradores de Banco CAM, Banco de Valencia, NCG y Unnim Banc, que afectan fundamentalmente al aprovechamiento de los activos fiscales de las entidades transmitidas.

III.2.4. Costes asociados a la reestructuración de CCM

3.16. Como se indicó en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015, el FGDEC ha soportado unos costes asociados a la reestructuración de CCM (al margen de los derivados de la adquisición de PPC, del otorgamiento de anticipos de liquidez y de la concesión del EPA). El importe estimado de estos costes a 31 de diciembre de 2018 es de 118 millones de euros, con una disminución de 34 millones respecto del importe estimado al cierre de 2015.

III.2.5. Coste por aportaciones al capital y deuda subordinada de Sareb

3.17. Como se observa en el Cuadro 3, la inversión total del FROB en Sareb ascendió a 2.192 millones de euros, siendo su valor contable a 31 de diciembre de 2018 de 168 millones. Por ello, la diferencia entre ambos importes, 2.024 millones de euros, se considera coste del proceso a 31 de diciembre de 2018. Este importe supone un incremento de 1.484 millones respecto del coste estimado a 31 de diciembre de 2015. La evolución de la relación del FROB con Sareb y sus consecuencias para la estimación del coste del proceso de reestructuración se resumen en el siguiente punto.

3.18. Las aportaciones iniciales de capital del FROB a Sareb realizadas durante 2012 y 2013, por importe total de 540 millones de euros, son consideradas coste definitivo del proceso de reestructuración, al haberse amortizado su importe durante 2016, como consecuencia de una operación de reducción de capital para absorber pérdidas debido a que los fondos propios y el patrimonio neto de esta sociedad al cierre de 2015 eran negativos. Por su parte, la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB, por importe de 1.652 millones de euros, fue parcialmente convertida en capital en 2016, por importe de 996 millones de euros, para el restablecimiento de la situación patrimonial de la entidad al cierre de 2015. Los 996 millones de euros citados se consideran coste del proceso de reestructuración, ya que su valor es nulo al cierre de 2018. Por último, el coste de la deuda subordinada tras la conversión, 656 millones de euros, se encuentra deteriorada en el balance del FROB en 488 millones de euros, importe que se considera también coste de la reestructuración.

III.2.6. Coste por otros gastos e ingresos ocasionados por el proceso de reestructuración

3.19. Por último, el coste estimado a 31 de diciembre de 2018 derivado de otros tipos de gastos e ingresos relacionados con el proceso de reestructuración asciende a 540 millones de euros (ver Cuadro 3), lo que representa un incremento de 495 millones respecto del importe estimado al cierre de 2015. La principal causa de este incremento ha sido el aumento de los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos MEDE (394 millones en el trienio 2016-2018).

III.3. EVOLUCIÓN FUTURA DEL IMPORTE DE COSTE ESTIMADO

3.20. Como ya se señaló en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015, la estimación del coste del proceso de reestructuración no puede considerarse definitiva en tanto no estén finalizadas todas las consecuencias de los procesos de reestructuración. Así, para interpretar adecuadamente el dato de coste estimado a 31 de diciembre de 2018 (66.577 millones de euros) debe tenerse presente que ciertas operaciones posteriores a esa fecha pueden provocar un incremento o una disminución del citado importe. No obstante, y con las prevenciones señaladas, el cierre del ejercicio 2018 se sitúa en una fase bastante avanzada del proceso de reestructuración como para considerar oportuna y significativa la estimación del coste que se ha realizado en la presente fiscalización.

3.21. Entre las operaciones que pueden dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se encuentran las siguientes, que afectan a 20.729 millones de euros de dicho coste (de los que 14.897 millones son imputables al FROB y 5.832 millones al FGDEC):

a) La venta de las participaciones que el FROB mantiene en el capital de BFA/Bankia, que están valoradas en el balance de 31 de diciembre de 2018 por un importe neto de deterioros de 9.560 millones de euros, siendo la estimación de coste en este punto de 12.864 millones (punto 3.13).

b) La evolución de los EPA otorgados por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a 31 de diciembre de 2018 de 1.351 millones de euros, estando en vigor los EPA correspondientes al Banco de Valencia, Banco CAM y Unnim Banc. El importe incluido en el coste estimado para tales entidades asciende a 5.994 millones, de los que 402 millones corresponden al FROB y 5.592 millones al FGDEC (punto 3.14).

c) La evolución de las otras garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a dicha fecha de 6.329 millones de euros, correspondiendo 5.400 millones al FROB y 929 millones al FGDEC. El importe de las garantías realizadas incluido en la estimación de coste asciende a 1.383 millones, de los que 1.143 millones se atribuyen al FROB y 240 millones al FGDEC (punto 3.15).

d) La evolución posterior a 31 de diciembre de 2018 de la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB, por importe de 656 millones de euros, convertida parcialmente en capital en 2016, habiéndose computado como coste estimado 488 millones (punto 3.18).

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

IV.1. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

4.1. Como se ha indicado en el punto 1.17, el FROB y el FGDEC han rendido al Tribunal las cuentas anuales del trienio 2016-2018 y el Banco de España ha rendido las de los ejercicios 2016 y 2017. Con carácter general, las tres entidades cumplen con los requisitos de publicidad activa recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al recoger en sus sedes electrónicas respectivas información sobre su organización, normativa y actividad económica. En particular, el FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios desde su creación, en 2009, hasta el 2018, último del periodo objeto de la presente fiscalización, acompañadas del correspondiente informe de auditoría emitido por una sociedad privada de servicios de auditoría. Las opiniones de auditoría han sido en todos los ejercicios favorables sin salvedades, excepto en las correspondientes al ejercicio 2013, en las que el auditor incluyó una salvedad en relación con la valoración contable de la participación que al cierre del ejercicio mantenía el FROB en CX. Esta salvedad no se repitió en ejercicios posteriores, en los que ya se completó la venta de CX.

4.2. Los informes de auditoría de todos los ejercicios desde el primero en el que el FROB dispuso de participaciones en el capital de entidades en proceso de reestructuración (es decir, desde

2011) incluyen un párrafo de énfasis en el que el auditor destaca que las valoraciones de las participaciones, incluyendo sus deterioros, se han estimado en las cuentas partiendo de la mejor información disponible a la fecha de su formulación, si bien la recuperación de estos activos por el valor por el que figuran registrados dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave consideradas en los planes de negocio y del precio que, en su caso, se obtenga de la venta de las entidades en las que el FROB participa. También se destaca que la suficiencia de las provisiones registradas por las garantías otorgadas en la venta de ciertas entidades, pese a haberse dotado basándose de nuevo en la mejor información disponible, dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave utilizadas para su determinación así como de la evolución futura de las contingencias cubiertas por las citadas garantías. Los párrafos de énfasis de cada ejercicio llaman la atención sobre ciertas incertidumbres respecto del efecto conjunto que, para las entidades participadas o financiadas por el FROB, podrían tener determinados hechos (fundamentalmente litigios judiciales en curso). Por último, el informe de auditoría de 2018 incluye un párrafo de énfasis en el que señala que los fondos propios del Fondo al cierre del ejercicio son negativos en 469 millones de euros, mencionando además que, si bien la entidad puede operar con fondos propios negativos, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, prevé que los fondos propios del FROB se pueden incrementar, en su caso, a través de la capitalización de cualquier operación de endeudamiento del FROB en la que la Administración General del Estado aparezca como acreedora. El informe añade que el contrato de préstamo entre el Estado Español y el FROB, analizado en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015, permite, previa autorización del MEDE, la transformación total o parcial de dicho préstamo en aportación patrimonial al FROB.

IV.2. SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

4.3. Desde su creación en 2009 el FROB ha recibido aportaciones públicas a su fondo patrimonial por importe de 45.170 millones de euros. Al cierre del 2015, estas aportaciones habían ascendido a 42.170 millones de euros. Dicho importe se incrementó en 3.000 millones en junio de 2017, por la conversión parcial del préstamo MEDE en aportación patrimonial del FROB.

4.4. Como se ha indicado en el punto 4.2, el fondo patrimonial del FROB al cierre del ejercicio 2018 es negativo por importe de 469 millones de euros. Este importe es el resultado de haber aplicado a las sucesivas aportaciones al fondo patrimonial expuestas en el punto anterior los resultados negativos obtenidos por el FROB en cada uno de los ejercicios desde el siguiente al de su creación.

4.5. Los pasivos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2018 se elevan a 10.451 millones de euros (7.710 millones menos que al cierre de 2015), con el siguiente desglose:

a) Préstamo a largo plazo del Estado, con un valor efectivo neto que asciende a 10.429 millones de euros.

b) Otras deudas a corto plazo, por importe de 22 millones de euros.

4.6. Por su parte, los activos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2018 tienen un valor neto de 10.382 millones de euros (6.215 millones menos que al cierre de 2015). El principal componente es el valor neto de las participaciones en BFA (100%) (analizada en el punto 3.13 de este Informe) y la deuda subordinada de Sareb (puntos 3.17 y 3.18), por importes respectivos de 9.560 y 168 millones de euros (tras haber aplicado unos deterioros de 9.746 y 488 millones de euros, respectivamente).

V. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.1. De acuerdo con lo señalado en el punto 1.13 de este Informe, el Tribunal de Cuentas ha verificado si las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria por el FROB, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Banco de España en el periodo

2009-2018 se han adecuado a la normativa aplicable en esta materia. Como resultado de la fiscalización puede concluirse que, en líneas generales, las entidades fiscalizadas han cumplido adecuadamente la normativa en tales actuaciones.

5.2. En el Informe de fiscalización aprobado en diciembre de 2016 ya se expuso un pronunciamiento similar respecto del cumplimiento de la normativa en el periodo 2009-2015, sin perjuicio de que se hubieran observado las insuficiencias y deficiencias que se especificaron en el Informe en relación con, entre otras materias, la aprobación de las medidas de apoyo, la venta de entidades, los informes de valoración de las mismas, la contratación efectuada y la ausencia de contabilidad analítica.

5.3. Excepto por las operaciones de desinversión parcial en Bankia y la fusión de Bankia y BMN, durante el trienio 2016-2018 el FROB, el Fondo de Garantía de Depósitos y el Banco de España no han realizado actuaciones de reestructuración relevantes: no se concedieron nuevos apoyos financieros, no se vendió ninguna de las entidades que estaban participadas al cierre del Informe anterior (Bankia y BMN), y la actividad contractual llevada a cabo al respecto no fue significativa. No habiéndose detectado incumplimientos de la normativa en ambas operaciones del periodo 2016-2018, la opinión global sobre el cumplimiento de la normativa expuesta en el Informe del periodo 2009-2015 sigue siendo aplicable al periodo 2009-2018.

VI. SEGUIMIENTO Y CONTROL

VI.1. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN

6.1. En cumplimiento de uno de los objetivos de esta fiscalización (ver punto 1.13 de este Informe), en este apartado VI del Informe se analizan las actuaciones de seguimiento implantadas por la entidades fiscalizadas para verificar la ejecución de los procesos de reestructuración, así como el grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de resolución durante el trienio 2016 a 2018, al amparo de la Ley 9/2012. Las actuaciones de seguimiento efectuadas durante el periodo 2009 a 2015 fueron analizadas en los dos Informes de fiscalización anteriores. A este respecto, y como destacaba el segundo de los Informes, las deficiencias observadas en el primero de ellos (2009-2012) no se repitieron en el segundo (2009-2015).

6.2. Por lo que se refiere a los procesos de reestructuración, tanto el Banco de España como el FROB recibieron los informes de seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de reestructuración y de su situación de liquidez, previstos en el artículo 17.1 de la Ley 9/2012. Además, y en cumplimiento de lo previsto en las normas de gobierno corporativo aprobadas por el FROB en febrero de 2014, las entidades de crédito incursas en procesos de reestructuración y resolución remitieron periódicamente a este Fondo información sobre la ejecución de las magnitudes previstas en cada plan y, asimismo, el FROB emitió los informes trimestrales de seguimiento sobre la evolución de los planes de reestructuración y resolución.

6.3. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 9/2012, el 10 de julio de 2018, la Comisión ejecutiva del Banco de España declaró finalizados, el 31 de diciembre de 2017, los procesos de reestructuración de Grupo BFA/Bankia, Banco Mare Nostrum (BMN), Liberbank y Cajatres, por haberse cumplido, a dicha fecha, los compromisos incluidos en los planes de reestructuración de cada una de las entidades citadas.

6.4. Respecto de los planes de resolución, la Ley 9/2012 no prevé una declaración de finalización similar a la contenida en el artículo 18 para los planes de reestructuración. No obstante, los últimos informes de seguimiento emitidos por el FROB en relación a los planes de resolución de Banco de Valencia y Banco Gallego (que finalizaron el 31 de diciembre de 2015), de NCG (que finalizó el 31 de diciembre de 2016) y los de CX y CEISS (finalizados el 24 de abril de 2018) concluyen señalando que se han cumplido los compromisos adquiridos, dando por terminado el periodo de reestructuración de cada entidad.

6.5. Las decisiones de la Comisión Europea relativas a la aprobación de los distintos EPA incluyen el requerimiento al FROB para que periódicamente remita a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera informes de seguimiento de tales EPA. Se ha comprobado que estos informes han sido elaborados y remitidos a la citada Secretaría General. Por su parte, el FGDEC ha remitido a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera los informes de seguimiento de su participación en los procesos de reestructuración de Banco CAM, Unnim Banc y CCM.

6.6. El FROB y el FGDEC disponen de manuales de seguimiento y control de los EPA que describen, entre otros aspectos, los riesgos y controles asociados, los flujos de información con la entidad beneficiaria y el seguimiento interno de la evolución del EPA. Respecto de los EPA otorgados por el FGDEC (CAM, Unnim y CCM) y por el FROB (Banco de Valencia), el FGDEC tiene implantado un procedimiento por el que su personal realiza un seguimiento continuo de las carteras protegidas a través de la selección de operaciones, que permite apreciar lo oportuno de su gestión o si dicha gestión se aparta de la conducta seguida en las carteras no protegidas de la misma entidad beneficiaria o grupo. En el caso de los EPA otorgados por el FGDEC, como consecuencia de las incidencias detectadas en los informes del auditor del EPA, así como de las observadas en el seguimiento permanente del personal del FGDEC, hasta el 31 de diciembre de 2018 se han identificado reducciones ya materializadas al quebranto total soportado por dicho Fondo de 332 millones de euros.

6.7. En relación a la representación del FROB en Sareb, el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015 señalaba como incidencia que solo para uno de los consejeros de Sareb constaba el nombramiento de la Comisión Rectora del FROB como representante de este Fondo. Esta situación ha sido corregida, dado que en mayo de 2019 el FROB tenía ocupados, de un total de quince, los cuatro puestos que le correspondían del consejo de administración de la sociedad, constando su nombramiento por la Comisión Rectora. Uno de los consejeros es el FROB, persona jurídica, ostentando su representación el presidente del Fondo.

VI.2. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA GESTIÓN DE BFA

VI.2.1. Antecedentes

6.8. La Sociedad BFA, Tenedora de Acciones, SAU es una sociedad anónima constituida el 3 de diciembre de 2010, como entidad de crédito cabecera de un grupo configurado como un Sistema Institucional de Protección (SIP) en el que se integraron siete cajas de ahorro[7]. Dicha integración se produjo con el apoyo financiero del FROB, que suscribió PPC de BFA por importe de 4.465 millones de euros, siendo Bankia la marca comercial del grupo.

6.9. Tras la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, y para satisfacer las mayores exigencias de capital de las entidades de crédito, el Consejo de Administración de BFA diseñó un sistema para sacar a bolsa la entidad. Para ello, el 5 de abril de 2011 BFA aprobó un proyecto de segregación consistente en la aportación por BFA a Bankia (que sería objeto de la operación de salida a bolsa) de los negocios bancarios y financieros que recibió BFA de las siete cajas de ahorro que integraban el SIP (clientes, oficinas, depósitos, capital, etc.), quedándose BFA con las empresas inmobiliarias y las sociedades de participaciones preferentes. Como resultado de la segregación, BFA se erigió en el accionista único de Bankia. En julio de 2011, con la salida a bolsa instrumentada por medio de una Oferta Pública de Suscripción de Acciones (OPS), BFA pasó a ostentar la titularidad del 52% de esta entidad de crédito.

[7] Las entidades integradas en el SIP fueron la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, la Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante (Bancaja), la Caja Insular de Ahorros de Canarias, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ávila, la Caixa d´Estalvis Laietana, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia y la Caja de Ahorros de La Rioja.

6.10. Ante el deterioro de la situación financiera del grupo BFA/Bankia, en junio de 2012 se produjo la conversión de las PPC en acciones de BFA, pasando el FROB a ostentar la propiedad del 100% de BFA. Con la formalización de la asistencia financiera europea a España en julio de ese año mediante la firma del MoU, los apoyos financieros públicos a dicho grupo ascendieron a un total de 22.424 millones de euros, al añadirse a los 4.465 millones procedentes de las PPC otros 17.959 millones de euros, materializados en dos ampliaciones de capital de BFA suscritas por el FROB. Con los apoyos financieros concedidos según lo dispuesto en la Ley 9/2012 y conforme a lo establecido en el Plan de Reestructuración, así como tras la adopción de las medidas necesarias para la recapitalización de Bankia a través de BFA, al cierre del ejercicio 2013 el FROB ostentaba la titularidad del 100% del capital de BFA y el 68,39% del capital de Bankia.

6.11. Desde principios de 2014, la participación de BFA en el capital de Bankia ha experimentado las siguientes variaciones:

a) En febrero de 2014 y diciembre de 2017 tuvieron lugar sendos procesos de desinversión parcial, en los que se vendieron el 7,5 y el 7%, respectivamente, de las acciones de Bankia.

b) En enero de 2018 el FROB amplió el capital de BFA mediante la aportación de las acciones de Bankia recibidas como consecuencia de la fusión entre Bankia y BMN.

c) Desde 2014, como consecuencia de la ejecución de sentencias judiciales que han supuesto la recompra de acciones a inversores minoristas, la participación de BFA en Bankia ha registrado incrementos paulatinos.

Como resultado de todo lo anterior, a 31 de diciembre de 2018 el FROB mantiene una participación en BFA del 100%, y BFA mantiene una participación del 61,385% en el capital de Bankia.

6.12. El 23 de diciembre de 2014 el Banco de España comunicó a BFA la aprobación, con efectos a partir de enero de 2015, de la renuncia de BFA a operar como entidad de crédito, pasando a ser un holding público sujeto a la normativa de ordenación y disciplina bancaria, cuyo objeto social lo constituye la adquisición, disfrute y enajenación de toda clase de valores mobiliarios, incluida, sin carácter limitativo, la participación en entidades de crédito, empresas de servicios de inversión o empresas aseguradoras o mediadoras de seguros, en la medida permitida por la legislación vigente.

VI.2.2. Seguimiento de la gestión de BFA/Bankia por parte del FROB

6.13. El 22 de enero de 2019 la Comisión Rectora del FROB aprobó la política de propiedad del FROB sobre entidades receptoras de apoyo financiero público, de conformidad con lo previsto en el artículo 54.7 de la Ley 11/2015. Esta política de propiedad sustituye el marco de gobierno corporativo y control aprobado en febrero de 2014.

6.14. El 25 de enero de 2019, con la firma de un acuerdo entre FROB, BFA y Bankia, se llevó a cabo la implementación de esta política a la única participación que el FROB mantiene (BFA/Bankia). En dicho acuerdo se precisan los términos en que se desarrolla la relación entre estas entidades para la gestión por el FROB de su participación en Bankia, a través de BFA.

6.15. Las líneas básicas de la política de propiedad son: i) acceso a la información; ii) reuniones periódicas con los directivos de la entidad; y iii) mantenimiento de la estructura de gobierno corporativo; de manera que el FROB no participa en la gestión de Bankia ni nombra consejeros dominicales, ejerciendo sus derechos mediante su participación en la Junta General de Accionistas. Respecto de BFA, se mantiene su gestión conjunta por Bankia, que le presta sus servicios, siendo el FROB miembro del consejo y su accionista único. El FROB, una vez analizada la información recibida, debe tenerla en cuenta para orientar el voto en la Junta General o en aquellos asuntos sobre los que deba adoptar alguna decisión, informar a la Comisión Rectora y emitir trimestralmente informes de seguimiento.

6.16. Este Tribunal verificó que, en cumplimiento del acuerdo de enero de 2019, durante los primeros meses de dicho año se reunió el comité de seguimiento y el comité estratégico BFA/Bankia y FROB, recibiendo el FROB de BFA/Bankia la información periódica prevista para el seguimiento de la evolución financiera y de negocio del grupo y del cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina.

6.17. Por otro lado, se ha verificado que el FROB, como socio único de BFA, ha elegido a los miembros del consejo de administración de BFA, formando parte del consejo el propio FROB, representado por la misma persona que ostenta la presidencia de Bankia.

VI.2.3. Gestión de BFA por Bankia

VI.2.3.1. CONTRATO DE GESTIÓN

6.18. La gestión de BFA se realiza por Bankia desde junio de 2011, fecha en la que se suscribió un contrato de gestión de servicios entre ambas entidades, que fue sustituido por otro de octubre de 2014. La gestión de toda la actividad de BFA, que carece de personal, se realiza por personal de Bankia, retribuyéndose estos servicios en los términos del contrato. Entre dichos servicios se incluyen actividades de gobierno corporativo, servicios de recursos humanos, dirección corporativa de intervención general y dirección corporativa financiera, así como la gestión de fallidos y la gestión recuperatoria de créditos totalmente deteriorados.

6.19. Desde 2012 el FROB es el titular del 100% de las acciones de BFA y la gestión de esta entidad la ha seguido realizando Bankia. El importe pagado por BFA a Bankia por los servicios prestados durante el trienio 2016-2018 ascendió a un total de 52,8 millones de euros, de los que 21,5 millones corresponden a 2016, 8,4 millones a 2017 y 22,9 millones de euros a 2018. Determinadas actuaciones relacionadas con contingencias legales de las que derivan importantes desembolsos de BFA a Bankia, descritas en los subepígrafes siguientes de este Informe, quedan ajenas al control detallado del FROB. A estos efectos debe tenerse en cuenta que la posición de control ejercida por el FROB sobre BFA y Bankia irá modificándose en el futuro, estando fijada actualmente la fecha límite de desinversión en el grupo en diciembre de 2021.

VI.2.3.2. CONVENIO DE REPARTO DE LAS CONTINGENCIAS LEGALES DERIVADAS DE LA COMERCIALIZACIÓN DE HÍBRIDOS

6.20. Como consecuencia de las distintas reclamaciones judiciales planteadas en relación con la suscripción o adquisición de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas emitidas por las entidades del grupo BFA/Bankia, se ha producido una multiplicidad de pleitos dirigidos contra Bankia, en los que se pretende que se declare la nulidad de determinados contratos de suscripción o adquisición, ya sea en el mercado primario o secundario, de participaciones preferentes o de deuda subordinada emitidas en su día por las cajas que se integraron en el SIP, cuya titularidad se distribuyó entre BFA y Bankia en la segregación producida en 2011, con la consiguiente condena a la restitución de las prestaciones que fueron objeto del contrato.

6.21. La Comisión Rectora del FROB aprobó, el 27 de enero de 2014, los criterios para la imputación de los costes de los arbitrajes y procesos judiciales asociados a la comercialización de participaciones preferentes y de deuda subordinada en el Grupo BFA/Bankia, basándose en parámetros económicos recogidos en los informes del FROB y de la Abogacía del Estado.

6.22. El 31 de enero de 2014 se firmó entre BFA y Bankia el convenio para el reparto del coste de arbitrajes y demandas judiciales relativas a participaciones preferentes y obligaciones subordinadas. El criterio de reparto aprobado por el FROB y acordado entre BFA y Bankia es que BFA soporte la totalidad de los costes del arbitraje y Bankia los costes de la litigiosidad ante la jurisdicción civil, hasta el límite, en este último caso, de 246 millones de euros, asumiendo BFA el importe que supere tal cifra.

VI.2.3.3. CONVENIO DE REPARTO DE LAS CONTINGENCIAS LEGALES DERIVADAS DE LA OPS DE BANKIA

6.23. Con posterioridad a la OPS de Bankia citada en el punto 6.9 de este Informe, se produjeron múltiples reclamaciones judiciales civiles de inversores minoristas en relación con la colocación en el mercado primario de acciones de Bankia con motivo de su salida a bolsa, dirigidas generalmente contra Bankia y, en determinados casos, contra Bankia y BFA conjuntamente. En dichos procedimientos se solicita la anulación de operaciones de suscripción de acciones, con la consiguiente devolución del dinero invertido o indemnización equivalente.

6.24. Como consecuencia de dichas reclamaciones judiciales, el 26 de febrero de 2015 la Comisión Rectora del FROB acordó reconocer al consejo de BFA la facultad de suscribir un acuerdo de reparto con Bankia de las contingencias derivadas de la OPS que considere mejor para el interés de BFA. Además, el acuerdo del FROB señala, entre otros, los siguientes límites que en ningún caso se podrán exceder: i) el importe de la contingencia calculada por Bankia alcanzará hasta un máximo de 780 millones de euros; ii) la participación de BFA en la referida contingencia no deberá exceder del 60% del total de la misma; iii) en ningún caso podrá implicar reconocimiento alguno ni de responsabilidad ni de participación en beneficios del FROB.

6.25. El 27 de febrero de 2015 se suscribió entre BFA y Bankia el convenio transaccional para el reparto de los costes entre estas entidades derivados de los procedimientos civiles instados por inversores minoristas por la colocación en el mercado primario de acciones en la OPS de Bankia. Según dicho convenio, los costes objeto de reparto son los derivados de las sentencias en que Bankia y/o BFA resulten condenadas y los gastos judiciales.

6.26. El acuerdo establecía que Bankia asumía, en un tramo de primera responsabilidad, el 40% de 780 millones de euros, esto es, hasta 312 millones de euros, y BFA asume los costes que excedan de 312 millones de euros, hasta el importe máximo establecido de 780 millones de euros, esto es el 60% de los costes objeto de reparto. El límite máximo de 780 millones fue ampliado, en diciembre de 2015, a raíz de estimaciones actualizadas por Bankia, hasta los 1.840 millones de euros (1.104 millones de euros como máximo para BFA y 736 millones a Bankia), límite que fue autorizado por la Comisión Rectora del FROB y formalizado entre BFA y Bankia en una adenda al convenio inicial.

VI.2.3.4. ASPECTOS COMUNES A AMBOS CONVENIOS

6.27. Ambos convenios atribuyen a Bankia la llevanza de los procedimientos judiciales y aquellos servicios que surjan para la ejecución de los mismos, así como la elaboración de la justificación formal y detallada de los importes satisfechos derivados del convenio. Una vez realizadas dichas actuaciones, BFA procede a resarcir o reintegrar a Bankia las cantidades correspondientes. Los servicios anteriores, así como los que sean necesarios para la ejecución del convenio, se ajustan a lo establecido en el contrato de prestación de servicios entre BFA y Bankia firmado en junio de 2011 (ver punto 6.18), excepto en lo que se refiere al reparto y liquidación de importes y gastos objeto del convenio.

6.28. Para el seguimiento de la ejecución de ambos convenios existe un comité creado en 2014, con la formalización del convenio referido a los híbridos, cuya función es la de velar por la defensa de los intereses de ambas partes en los procedimientos judiciales y arbitrajes, estando representado en el mismo Bankia y BFA, esta última con personal del FROB.

VI.2.3.5. RESULTADO DE LOS TRABAJOS REALIZADOS

6.29. En cumplimiento de los objetivos de esta fiscalización citados en el punto 1.13 de este Informe, en los tres puntos siguientes se desarrollan los resultados de los trabajos de fiscalización dirigidos a verificar las actuaciones implantadas por el FROB para el seguimiento de la ejecución

del proceso de reestructuración de BFA/Bankia. Los costes asumidos por BFA por la liquidación de los costes de las contingencias legales descritas en los tres subepígrafes anteriores ascienden al cierre de 2018 a 3.693 millones de euros, de los que 2.589 millones derivan de los arbitrajes y litigios asociados a la comercialización de híbridos y 1.104 millones de litigios asociados a la OPS. A dicho importe hay que añadir 124 millones de euros por la estimación del coste futuro para BFA de contingencias derivadas de los híbridos. Las contingencias que ha asumido Bankia hasta esa fecha suman un total de 1.013 millones: 246 millones de euros para las contingencias derivadas de híbridos y 767 millones para las de la OPS, superándose en 31 millones, en este último caso, los 736 millones establecidos en el convenio. Los costes asumidos por BFA por las contingencias legales citadas no se consideran coste del proceso de reestructuración bancaria a los efectos de este Informe, debido a que no suponen desembolsos para el FROB, de manera análoga al tratamiento dado a los importes percibidos por BFA por las desinversiones en Bankia y los dividendos percibidos de esta entidad de crédito, citados en el punto 3.13 de este Informe.

6.30. Respecto a la concreción del porcentaje de reparto entre Bankia y BFA de las contingencias legales derivadas de la OPS, mencionado en el punto 6.26 de este Informe, este Tribunal ha obtenido los siguientes resultados:

a) No se ha aportado documentación justificativa para la cuantificación de los porcentajes de reparto. A este respecto, el informe del experto independiente contratado por BFA para considerar cuestiones jurídicas sobre los procedimientos judiciales derivados de la OPS, fechado el 6 de febrero de 2015, señaló la conveniencia de encargar a un experto la elaboración de un informe de análisis financiero y contable del que se derive una propuesta de reparto, teniendo en cuenta los beneficios y las posibles responsabilidades de ambas entidades. Dicho informe fue elaborado, aunque no incluyó una propuesta de reparto.

b) El porcentaje de reparto real, directo e indirecto, que finalmente va a asumir BFA es superior al 60% del importe de las contingencias directas que como máximo autorizó el FROB y fue acordado entre BFA y Bankia. El 60% del coste imputable directamente a BFA se ve incrementado, indirectamente, en la parte del 40% asignado a Bankia, en la medida en que BFA ostenta la titularidad de un importante porcentaje del capital de esta entidad de crédito (al cierre de 2018, el 61,38%).

6.31. En lo que se refiere a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de las contingencias legales por la comercialización de híbridos y la OPS, este Tribunal ha obtenido los siguientes resultados:

a) La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia, siendo dicho personal el que lleva a cabo las funciones de control del procedimiento.

b) El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones individuales de costes a asumir por BFA, sino que realiza una comprobación a nivel agregado (evolución de los costes, cumplimiento de los límites previstos, etc).

c) La comisión de seguimiento de la litigiosidad, en su reunión de 30 de abril de 2015, señaló la necesidad de realizar una auditoría de comprobación y validación de los procedimientos de realización de las liquidaciones de costes derivadas de la OPS, para lo que se debería concretar si se realizaría mediante la contratación de un asesor externo o si era posible la validación por el FROB, de forma interna, de los controles que hasta el momento habían sido llevados a cabo por Bankia. Para ello, en mayo se trasladó a las oficinas de Bankia un equipo de técnicos del FROB, que, según el acta de la comisión de 25 de junio, confirmó que el procedimiento era adecuado para realizar el seguimiento de los pagos de las sentencias y de los acuerdos alcanzados. De manera similar, el comité de seguimiento, en la misma reunión de 25 de junio de 2015, puso de manifiesto que estaba pendiente de decidir la designación de un experto independiente para la validación del proceso en el marco del acuerdo para el pago de los híbridos. No obstante, no consta que se haya procedido a dicha designación.

d) El FROB carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (desglosados por fechas, importes individuales o conceptos). La entidad dispone, únicamente, de información agregada. Debido a que el FROB no disponía del reparto de los costes totales asumidos por BFA entre cada una de las contingencias legales por cada uno de los años y por distintos conceptos de pago, hubo de solicitar a Bankia, a instancia de este Tribunal, los datos referidos a 31 de diciembre de 2018 reflejados en este Informe.

e) El FROB no ha realizado comprobaciones documentales de expedientes individuales para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia.

VII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2015

7.1. El Informe de fiscalización del periodo 2009-2015 incluyó dos recomendaciones que fueron asumidas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución referida a aquel Informe, fechada el 16 de noviembre de 2017. Este Tribunal considera cumplidas ambas recomendaciones.

Recomendación 1: Se recomienda al FROB aprobar, para cada procedimiento de venta de entidades afectadas por procesos de reestructuración o resolución, un documento regulatorio del proceso que establezca sus reglas básicas.

7.2. Desde la aprobación del Informe del periodo 2009-2015 en diciembre de 2016, se ha producido la venta de una participación de acciones ordinarias de Bankia en diciembre de 2017. La Comisión Rectora del FROB aprobó, el 12 de septiembre de 2017, el marco metodológico para la desinversión de la participación indirecta en el capital de Bankia. Dicho marco metodológico garantiza los principios de publicidad y concurrencia, previstos en la Ley 9/2012, como señala también el Informe de la Intervención General de la Administración del Estado emitido al respecto, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 31.5 de la Ley 9/2012. Por lo tanto, esta recomendación se considera cumplida.

Recomendación 2: Se recomienda al FROB y al FGDEC el establecimiento de un sistema de contabilidad analítica que permita conocer de forma directa e inmediata los recursos aplicados en cada uno de los procesos de reestructuración o resolución, así como los ingresos y gastos directamente imputables a los mismos.

7.3. Tras la aprobación del Informe de fiscalización del periodo 2009-2015, tanto el FROB como el FGDEC han implementado un sistema de contabilidad analítica que identifica los recursos aplicados y los ingresos y gastos incurridos anualmente en cada uno de los procesos de reestructuración. El cálculo de los costes del periodo 2009-2018, clasificados y analizados en los apartados II y III, ha sido actualizado por este Tribunal con la información suministrada por dichos sistemas analíticos para el trienio 2016-2018. Por lo tanto, esta recomendación se considera cumplida.

VIII. CONCLUSIONES

8.1. El importe de los recursos públicos comprometidos en la reestructuración por el FROB, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) y el Banco de España como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2018 fue de 122.754 millones de euros. Aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros). Como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos destacan el de Banco CAM (26.307 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.427 millones). Por entidades fiscalizadas, el FROB comprometió

77.506 millones de euros en la reestructuración, el FGDEC 35.446 millones y el Banco de España 9.802 millones (puntos 2.1 y 2.2).

8.2. Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, el coste de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria se situaba, a 31 de diciembre de 2018, en 66.577 millones de euros, de los que 45.344 millones de euros corresponden al FROB, 21.295 millones al FGDEC, que se financia con las aportaciones de las entidades de crédito, y -62 millones al Banco de España[8]. El concepto de coste estimado del proceso se ha obtenido partiendo de los importes de los recursos comprometidos y descontando las partidas que representan ingresos, menores costes, recursos no dispuestos o cancelados o participaciones en capital o créditos que aún mantenía el FROB a 31 de diciembre de 2018, siguiendo el criterio expuesto en el punto 3.2 de este Informe. El principal componente del coste (un 72% del total) ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (47.647 millones de euros). Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de CX (12.687 millones de euros), Banco CAM (12.598 millones), Bankia (12.521 millones) y NCG (9.254 millones) (puntos 3.3, 3.5 y 3.6).

8.3. La estimación del coste del proceso de reestructuración no puede considerarse definitiva en tanto no estén finalizadas todas las consecuencias de los procesos de reestructuración. Así, para interpretar adecuadamente el dato de coste estimado a 31 de diciembre de 2018 (66.577 millones de euros) debe tenerse presente que ciertas operaciones posteriores a esa fecha pueden provocar un incremento o una disminución del citado importe. No obstante, y con las prevenciones señaladas, el cierre del ejercicio 2018 se sitúa en una fase bastante avanzada del proceso de reestructuración como para considerar oportuna y significativa la estimación del coste que se ha realizado en la presente fiscalización. Entre las operaciones que pueden dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se encuentran las siguientes, que afectan a 20.729 millones de euros de dicho coste (de los que 14.897 millones son imputables al FROB y 5.832 millones al FGDEC (puntos 3.20 y 3.21):

a) La venta de la participación que el FROB mantiene en el capital de BFA/Bankia, que está valorada en el balance de 31 de diciembre de 2018 por un importe neto de deterioros de 9.560 millones de euros, siendo la estimación de coste en este punto de 12.864 millones (punto 3.13).

b) La evolución de los esquemas de protección de activos (EPA) otorgados por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a 31 de diciembre de 2018 de 1.351 millones de euros, estando en vigor los EPA correspondientes al Banco de Valencia, Banco CAM y Unnim Banc. El importe incluido en el coste estimado para tales entidades asciende a 5.994 millones, de los que 402 millones corresponden al FROB y 5.592 millones al FGDEC (punto 3.14).

c) La evolución de las otras garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a dicha fecha de 6.329 millones de euros, correspondiendo 5.400 millones al FROB y 929 millones al FGDEC. El importe de las garantías realizadas incluido en la estimación de coste asciende a 1.383 millones, de los que 1.143 millones se atribuyen al FROB y 240 millones al FGDEC (punto 3.15).

d) La evolución posterior a 31 de diciembre de 2018 de la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB, por importe de 656 millones de euros, convertida parcialmente en capital en 2016, habiéndose computado como coste estimado 488 millones (puntos 3.17 y 3.18).

8.4. En líneas generales, las entidades fiscalizadas han cumplido adecuadamente la normativa aplicable en las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria (punto 5.1).

8.5. En lo que se refiere al seguimiento y control de los procesos, el FROB y el Banco de España recibieron los informes de seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las medidas

[8] El importe de coste estimado para el Banco de España es negativo por ser superiores los intereses y comisiones percibidos por los anticipos y líneas de crédito concedidos para la provisión de liquidez a los gastos asumidos por la Institución.

contempladas en el plan de reestructuración y de su situación de liquidez, previstos en el artículo 17.1 de la Ley 9/2012. Además, en cumplimiento de lo previsto en las normas de gobierno corporativo aprobadas por el FROB en febrero de 2014, las entidades de crédito incursas en procesos de reestructuración y resolución remitieron periódicamente a este Fondo información sobre la ejecución de las magnitudes previstas en cada plan y, asimismo, el FROB emitió los informes trimestrales de seguimiento sobre la evolución de los planes de reestructuración y resolución (punto 6.2).

8.6. En lo que se refiere al seguimiento de la gestión de BFA/Bankia por parte del FROB, el 25 de enero de 2019 se firmó un acuerdo entre FROB, BFA y Bankia, en el que, en resumen, se establecen los términos de acceso a la información, se regulan reuniones periódicas con los directivos de la entidad y se mantiene la estructura de gobierno corporativo, de manera que el FROB no participa en la gestión de Bankia ni nombra consejeros dominicales, ejerciendo sus derechos mediante su participación en la Junta General de Accionistas. Desde 2012 el FROB es el titular del 100% de las acciones de BFA y la gestión de esta entidad la ha seguido realizando Bankia, quedando determinadas actuaciones descritas en este Informe, relacionadas con contingencias legales de las que derivan importantes desembolsos de BFA a Bankia, ajenas al control detallado del FROB. A estos efectos debe tenerse en cuenta que la posición de control ejercida por el FROB sobre BFA y Bankia irá modificándose en el futuro, estando fijada actualmente la fecha límite de desinversión en el grupo en diciembre de 2021 (puntos 6.14, 6.15 y 6.19).

8.7. Como consecuencia de las distintas reclamaciones judiciales planteadas en relación con la suscripción o adquisición de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas emitidas por las entidades del grupo BFA/Bankia, así como las iniciadas tras la OPS de Bankia, se ha producido una multiplicidad de pleitos dirigidos generalmente contra Bankia en los que se pretende la consiguiente condena a la restitución de las prestaciones que fueron objeto del contrato o la devolución del dinero invertido o indemnización equivalente. Para el reparto de las contingencias legales derivadas de los híbridos y de la emisión de la OPS, Bankia y BFA firmaron, en enero de 2014 y febrero de 2015, dos convenios, atendiendo a los criterios previamente aprobados por la Comisión Rectora del FROB. Ambos convenios atribuyen a Bankia la llevanza de los procedimientos judiciales y aquellos servicios que surjan para la ejecución del mismo, así como la elaboración de la justificación formal y detallada de los importes satisfechos derivados del convenio. Una vez realizadas dichas actuaciones, BFA procede a resarcir o reintegrar a Bankia las cantidades correspondientes. Los costes asumidos por BFA por las liquidaciones practicadas ascienden a un total de 3.693 millones de euros al cierre de 2018, de los que 2.589 millones de euros derivan de los arbitrajes y litigios asociados a la comercialización de híbridos y 1.104 millones de litigios asociados a la OPS. A dicho importe hay que añadir 124 millones de euros por la estimación del coste futuro para BFA por contingencias derivadas de los híbridos (puntos 6.20, 6.23 y 6.29).

8.8. En las comprobaciones efectuadas por este Tribunal en relación a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de estas contingencias legales se han obtenido los siguientes resultados (puntos 6.30 y 6.31):

a) No se ha aportado documentación justificativa para la cuantificación de los porcentajes de reparto entre BFA y Bankia en el caso de las contingencias legales derivadas de la OPS.

b) La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia, siendo dicho personal el que lleva a cabo las funciones de control del procedimiento.

c) El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones de costes a asumir por BFA, sino que realiza una comprobación a nivel agregado (evolución de los costes de las contingencias, cumplimiento de los límites previstos, etc).

d) El FROB carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (fechas, importes individuales, conceptos), habiendo elaborado solo documentos con información agregada.

e) Por último, el FROB no ha realizado comprobaciones documentales de expedientes individuales para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia.

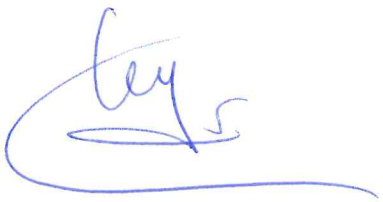
8.9. El Informe de fiscalización del periodo 2009-2015 incluyó dos recomendaciones: la primera, referida a la necesidad de que el FROB estableciera un procedimiento de venta de entidades afectadas por reestructuración o resolución; y la segunda, dirigida al FROB y al FGDEC, con el fin de que ambas entidades establecieran un sistema de contabilidad analítica que permitiera conocer los costes de la reestructuración. Ambas recomendaciones se consideran cumplidas.

IX. RECOMENDACIONES

9.1. Teniendo en cuenta que el FROB es el único propietario de BFA, este Tribunal recomienda al FROB establecer un sistema de gestión de BFA que le facilite la comprobación de las condiciones establecidas en los convenios formalizados entre BFA y Bankia para el reparto de los costes por las contingencias legales derivadas de la comercialización de híbridos y de la oferta pública de suscripción de acciones de Bankia.

Madrid, 28 de noviembre de 2019

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I: RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2018)

ANEXO II: FROB. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

ANEXO III: FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

ANEXO IV: BANCO DE ESPAÑA. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

ANEXO V: FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

ANEXO VI: FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

ANEXO VII: BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

Nota FROB
Situación a 31 de diciembre de 2018

ANEXO I

RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2018)

PROCESOS ANTERIORES AL FROB
Proceso de reestructuración de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)
PROCESOS DEL FROB 1
Proceso de integración de Catalunya Banc (CX)
Proceso de integración de Unnim Banc
Proceso de integración de Banco CEISS
Proceso de reestructuración de Cajasur
Proceso de integración de BFA/Bankia
Proceso de integración de Banco Mare Nostrum (BMN)
Proceso de integración de Novacaixagalicia Banco (NCG)
Proceso de integración de Banca Cívica
PROCESOS DEL FROB 2
Proceso de recapitalización de Catalunya Banc (CX)
Proceso de recapitalización de Novacaixagalicia Banco (NCG)
Proceso de reestructuración de Unnim Banc
Proceso de reestructuración de CAM/Banco CAM
Proceso de reestructuración de Banco de Valencia
PROCESOS DEL FROB 3
Proceso de reestructuración de BFA/Bankia
Proceso de resolución de Catalunya Banc (CX)
Proceso de resolución de Novacaixagalicia Banco (NCG)
Proceso de resolución de Banco Gallego
Proceso de resolución de Banco de Valencia
Proceso de resolución de Banco CEISS
Proceso de reestructuración de Liberbank
Proceso de reestructuración de Banco Mare Nostrum (BMN)
Proceso de reestructuración de Banco Grupo Cajatres
Proceso de resolución de Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo

Fuente: Elaboración propia.

Nota FROB
Situación a 31 de diciembre de 2018

ANEXO II

FROB. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	Suscripción de PPC	Suscripción de CoCos	Suscripción de bonos	Líneas de crédito para liquidez(importe máximo disponible)	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Gastos por gestión de híbridos	Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	Comisiones y costes del préstamo MEDE	Otros gastos financieros	Informes de valoraciones y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)	Gastos de selección de representantes y sus honorarios	Contingencias legales	Gastos de asesoramientos en las ventas	Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, informes, etc.)	TOTAL
Banco CAM					3.000.000		1.441.000					913	1.367		203	91	**4.443.574**
BFA/Bankia	22.424.000											2.861	46		68	3	**22.426.978**
Banco de Valencia	5.498.500				2.000.000	4.365.937	1.149.394					3.617	1.385		1.332	1	**13.020.166**
Catalunya Banc (CX)	12.052.000			351.983	400.000		992.549	72.954			2.315	2.619	2.399		1.968	9	**13.878.796**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	9.052.000						1.672.040	72.074				3.307	2.250		-5	8	**10.801.674**
Unnim Banc							642.393					887	897		610	106	**644.893**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)																	**0**
Cajasur	800.000				1.500.000	392.000							938	253.368	784	5	**2.947.095**
Banco Mare Nostrum	1.645.000											1.408	1.169		303	1	**1.647.881**
Banco CEISS	525.000		604.000				441.000					3.433					**1.573.433**
Banco Gallego	245.000						204.130					1.059	135			26	**450.350**
Banca Cívica		977.000														24	**977.024**
Banco Grupo Cajatres			407.000									1.183					**408.183**
Liberbank			124.000									1.586				17	**125.603**
Caja Rural Mota del Cuervo												35	91			1	**127**
Sareb									2.192.460							1.834	**2.194.294**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades										1.070.104	891.860	3.227	584			3	**1.965.778**
TOTAL	**52.241.500**	**977.000**	**1.135.000**	**351.983**	**6.900.000**	**4.757.937**	**6.542.506**	**145.028**	**2.192.460**	**1.070.104**	**894.175**	**26.135**	**11.261**	**253.368**	**5.263**	**2.129**	**77.505.848**

Nota FROB
Situación a 31 de diciembre de 2018

ANEXO III

FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	Suscripción de PPC	Suscripción de bonos	Anticipos de liquidez	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Costes asociados con CCM	Otros gastos financieros	Operación de permuta financiera con Finlandia	Diagnóstico del sistema financiero	Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, informes, etc.)	TOTAL
Banco CAM	5.249.000				16.609.733						4.791	**21.863.524**
BFA/Bankia												**0**
Banco de Valencia											90	**90**
Catalunya Banc (CX)	1.000.940		172.721			487.071		2.200			65	**1.662.997**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	802.364					681.760		1.764				**1.485.888**
Unnim Banc	953.264				4.823.529			18.485			1.283	**5.796.561**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		1.300.000		350.000	2.475.000		177.496				1.800	**4.304.296**
Cajasur												**0**
Banco Mare Nostrum												**0**
Banco CEISS												**0**
Banco Gallego												**0**
Banca Cívica												**0**
Banco Grupo Cajatres												**0**
Liberbank												**0**
Caja Rural Mota del Cuervo												**0**
Sareb												**0**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades									295.093	37.932		**333.025**
TOTAL	**8.005.568**	**1.300.000**	**172.721**	**350.000**	**23.908.262**	**1.168.831**	**177.496**	**22.449**	**295.093**	**37.932**	**8.029**	**35.446.381**

ANEXO IV

BANCO DE ESPAÑA. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	Otros gastos relacionados con el proceso de reestructuración bancaria	TOTAL
Banco CAM			
BFA/Bankia			
Banco de Valencia	6.000.000		**6.000.000**
Catalunya Banc (CX)			
Novacaixagalicia Banco (NCG)			
Unnim Banc			
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	3.000.000		**3.000.000**
Cajasur			
Banco Mare Nostrum			
Banco CEISS			
Banco Gallego	800.000		**800.000**
Banca Cívica			
Banco Grupo Cajatres			
Liberbank			
Caja Rural Mota del Cuervo			
Sareb			
Otros conceptos no distribuibles entre entidades		1.651	**1.651**
TOTAL	**9.800.000**	**1.651**	**9.801.651**

Nota FROB
Situación a 31 de diciembre de 2018

ANEXO V

FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprometidos (Anexo II)	Reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas	Venta de entidades	Entidades aún participadas: valor neto a 31/12/2018	Reembolsos de PPC	Reembolsos de CoCos	Líneas de crédito para liquidez no dispuestas o canceladas	Líneas de crédito para liquidez: importes dispuestos pendientes de reembolso	Importes por EPA no realizados	Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	Deuda subordinada de Sareb en balance a 31/12/2018	Intereses PPC	Intereses de Cocos	Líneas de crédito: intereses y comisiones	Ingresos por EPAs: Intereses y comisiones	Otros ingresos financieros	Ingresos por dietas y otros	TOTAL
Banco CAM	4.443.574						-3.000.000			-1.441.000				-33.547				**-30.973**
BFA/Bankia	22.426.978			-9.560.394								-346.037						**12.520.547**
Banco de Valencia	13.020.166						-2.000.000		-3.926.811	-984.539				-40.535	-2.288			**6.065.993**
Catalunya Banc (CX)	13.878.796		-781.728				-391.888	-8.112		-796.781		-96.875		-2.390		-2.200	-201	**11.798.620**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	10.801.674		-783.489							-1.319.793		-90.055				-1.764	-10.275	**8.596.297**
Unnim Banc	644.893									-642.393		-34.716				-18.485		**-50.701**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	0																	**0**
Cajasur	2.947.095	-800.000					-1.500.000								-3.483			**643.612**
Banco Mare Nostrum	1.647.881											-143.198					-250	**1.504.433**
Banco CEISS	1.573.433					-604.000				-10.903		-82.162	-239.813					**636.555**
Banco Gallego	450.350									-204.130								**246.220**
Banca Cívica	977.024				-977.000							-164.967						**-164.943**
Banco Grupo Cajatres	408.183					-407.000							-143.227					**-142.044**
Liberbank	125.603					-124.000							-19.012					**-17.409**
Caja Rural Mota del Cuervo	127															-13		**114**
Sareb	2.194.294										-168.500						-298	**2.025.496**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.965.778															-253.776		**1.712.002**
TOTAL	**77.505.848**	**-800.000**	**-1.565.217**	**-9.560.394**	**-977.000**	**-1.135.000**	**-6.891.888**	**-8.112**	**-3.926.811**	**-5.399.539**	**-168.500**	**-958.010**	**-402.052**	**-76.472**	**-5.771**	**-276.238**	**-11.024**	**45.343.820**

ANEXO VI

FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprometidos (Anexo III)	Venta de entidades	Importes por EPA no realizados	Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	Ingresos asociados con CCM	Operación de permuta financiera con Finlandia	Ingresos por EPAs: Intereses y comisiones	TOTAL
Banco CAM	21.863.524		-9.223.724				-10.556	**12.629.244**
BFA/Bankia	0							**0**
Banco de Valencia	90							**90**
Catalunya Banc (CX)	1.662.997	-383.581		-391.090				**888.326**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	1.485.888	-290.511		-538.160				**657.217**
Unnim Banc	5.796.561		-2.825.829				-3.005	**2.967.727**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	4.304.296		0		-59.199		-130.285	**4.114.812**
Cajasur	0							**0**
Banco Mare Nostrum	0							**0**
Banco CEISS	0							**0**
Banco Gallego	0							**0**
Banca Cívica	0							**0**
Banco Grupo Cajatres	0							**0**
Liberbank	0							**0**
Caja Rural Mota del Cuervo	0							**0**
Sareb	0							**0**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	333.025					-295.093		**37.932**
TOTAL	**35.446.381**	**-674.092**	**-12.049.553**	**-929.250**	**-59.199**	**-295.093**	**-143.846**	**21.295.348**

ANEXO VII

BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprometidos (Anexo IV)	Líneas de crédito para liquidez no dispuestas o canceladas	Líneas de crédito: intereses y comisiones	TOTAL
Banco CAM	**0**			
BFA/Bankia	**0**			
Banco de Valencia	6.000.000	-6.000.000	-10.371	**-10.371**
Catalunya Banc (CX)	0			
Novacaixagalicia Banco (NCG)	0			
Unnim Banc	0			
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	3.000.000	-3.000.000	-49.741	**-49.741**
Cajasur	0			
Banco Mare Nostrum	0			
Banco CEISS	0			
Banco Gallego	800.000	-800.000	-3.400	**-3.400**
Banca Cívica	0			
Banco Grupo Cajatres	0			
Liberbank	0			
Caja Rural Mota del Cuervo	0			
Sareb	0			
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.651			**1.651**
TOTAL	**9.801.651**	**-9.800.000**	**-63.512**	**-61.861**

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGANTES

Presidente del FROB

Presidenta de la Comisión Gestora del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito

Gobernador del Banco de España

Expresidente de la Comisión Gestora del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DEL FROB

FROB
Autoridad de Resolución Ejecutiva

TRIBUNAL DE CUENTAS
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL
E 201900100005172
05/08/2019 11:17:34
CSV: 66652-A6317-16646-31B2A

Jaime Ponce Huerta
Presidente

Registro de salida FROB
201900100000199
Fecha: 02-08-2019

D. Javier Medina Guijarro

Presidente de la Sección de Fiscalización
Tribunal de Cuentas
c/ Fuencarral, 81
28004 MADRID

Madrid, a 1 de agosto de 2019

Asunto: alegaciones al *"Anteproyecto de nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria"*.

Con fecha 11 de julio de 2019 se ha recibido en este organismo el *"Anteproyecto de nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria"*, realizado por el Tribunal de Cuentas, con objeto de que en el plazo de 8 días sean formuladas las alegaciones que se consideren oportunas.

Posteriormente, con fecha 16 de julio se solicitó que, en virtud del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se concediera una ampliación de dicho plazo para la presentación de alegaciones, ampliación que fue concedida.

En consecuencia, de conformidad con la normativa establecida, se procede a remitir las alegaciones al *"Anteproyecto de nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria"*.

P.S. Daniel Avedillo de Juan

El Director de Administración y Control

Avda. General Perón, 38
Edificio Master's II, Pl. 16-17
28020 – Madrid
C.I.F. V85737112
www.frob.es

FROB
Autoridad de Resolución Ejecutiva

ALEGACIONES
AL ANTEPROYECTO DE NOTA DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2018 DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

ÍNDICE

A) Al apartado VI.2.1. Antecedentes. Epígrafe 6.9. 3

B) Al apartado VI.2.3. Gestión de BFA por Bankia. 4

B.1) Sobre el encaje de este este apartado en los objetivos de la fiscalización. 4

B.2) Sobre el grupo BFA-Bankia y el marco de gestión de su participación por el FROB..... 5

C) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.30.b)..... 6

D) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.31.a)..... 7

E) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.31 b), d) y e). 10

F) Al apartado VIII Conclusiones. Epígrafe 8.8 a)..... ¡Error! Marcador no definido.

G) Al apartado VIII Conclusiones. Epígrafe 8.8 b)..... 12

H) Al apartado VIII Conclusiones. Epígrafe 8.8 c), d) y e) 13

Con fecha 11 de julio de 2019 se ha recibido en esta autoridad el *"Anteproyecto de Nota de fiscalización a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria"*, para que se proceda a realizar las correspondientes alegaciones.

Con fecha 15 de julio de 2019, el FROB ha solicitado la prórroga que contempla el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Con fecha 22 de julio de 2019 se ha recibido comunicación del Tribunal de Cuentas concediendo una prórroga al plazo para formular alegaciones hasta el 2 de agosto de 2019.

De conformidad con lo anterior, sin perjuicio de la valoración positiva que el anteproyecto de nota realiza sobre el cumplimiento de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dentro del plazo conferido para ello y en relación con las cuestiones que afectan al FROB, se formulan al Anteproyecto de Nota de fiscalización las siguientes ALEGACIONES.

A) Al apartado VI.2.1. Antecedentes. Epígrafe 6.9.

Este epígrafe del anteproyecto establece lo siguiente:

> *«Tras la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, y para satisfacer las mayores exigencias de capital de las entidades de crédito, el Consejo de Administración de BFA diseñó un sistema para sacar a bolsa la entidad. Para ello, el 5 de abril de 2011 BFA aprobó un proyecto de segregación consistente en la aportación por BFA a Bankia (que sería objeto de la operación de salida a bolsa) de los negocios bancarios y financieros que recibió BFA de las siete cajas de ahorro que integraban el SIP (clientes, oficinas, depósitos, capital, etc.), quedándose BFA con las empresas inmobiliarias y las sociedades de participaciones preferentes. Como resultado de la segregación, BFA se erigió en el accionista único de Bankia. En julio de 2011, con la salida a bolsa instrumentada por medio de una Oferta Pública de Suscripción de Acciones (OPS), BFA pasó a ostentar la titularidad del 45% de esta entidad de crédito.»*

En las cuentas anuales de Bankia correspondientes a 2011, la nota 23.1 establece lo siguiente:

A continuación se presenta la relación de los accionistas individuales más significativos de Bankia, S.A. al 31 de diciembre de 2011:

Accionista	Número de acciones	% de participación
Banco Financiero y de Ahorros, S.A.	908.000.000	52,41%(*)

(*) Participación mantenida al 31 de diciembre de 2011, previa a la ampliación de capital descrita en la nota 1.11.

Debería figurar, por tanto, como porcentaje de participación de BFA en Bankia a 31 de diciembre de 2011 el 52,41% en lugar del 45% que figura en el anteproyecto.

B) Al apartado VI.2.3. Gestión de BFA por Bankia.

B.1) Sobre el encaje de este este apartado en los objetivos de la fiscalización.

Con independencia de las consideraciones específicas que se realizan más adelante a los distintos epígrafes de este apartado, es conveniente manifestar las dudas de carácter más metodológico que suscita la incorporación a la fiscalización del Tribunal de Cuentas de este apartado relativo a la gestión del grupo BFA-Bankia.

En efecto, los objetivos de esta fiscalización, fijados en el epígrafe 1.13, son literalmente los siguientes:

> *«1.13. Se ha realizado una fiscalización de regularidad con los siguientes cuatro objetivos:*
>
> *a) Estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2018, de las ayudas públicas concedidas por el FROB, el FGDEC y el Banco de España en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2018. Esta estimación se ha realizado partiendo de la contenida en el Informe aprobado en diciembre de 2016, referido a 31 de diciembre de 2015, actualizándola en función de las operaciones del trienio 2016-2018.*
> *b) Verificar que las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración bancaria por las entidades citadas en el periodo 2016-2018 se adecúan a la normativa aplicable en esta materia; incluyendo, a los efectos de estas verificaciones, las actuaciones de desinversión en el capital de entidades financieras participadas por el FROB.*
> *c) Verificar que las actuaciones de seguimiento y control de la ejecución de los procesos de reestructuración, implantados por las entidades citadas, han sido adecuadas a la normativa aplicable en esta materia.*
> *d) Comprobar si se han puesto en práctica las recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal en diciembre de 2016.»*

Por su parte, el apartado de referencia analiza las actuaciones del grupo BFA/Bankia en lo que se refiere a la ejecución de los convenios de reparto de las contingencias legales derivadas de la incorrecta comercialización de híbridos y oferta pública de suscripción de acciones (OPS) de Bankia. De modo que su encaje en el ámbito y objetivos anteriores es ciertamente dudoso.

En primer lugar, es evidente que las partidas derivadas de los citados convenios no son consideradas *ayudas públicas concedidas por el FROB en el marco de los procesos de reestructuración bancaria* [objetivo a)]. Así lo contempla el propio anteproyecto cuando en el apartado 6.29 establece que:

> *«(…) Los costes asumidos por BFA por las contingencias legales citadas no se consideran coste del proceso de reestructuración bancaria a los efectos de este Informe, debido a que no suponen desembolsos para el FROB, de manera análoga al tratamiento dado a los importes percibidos por BFA por las desinversiones en Bankia y los dividendos percibidos de esta entidad de crédito, citados en el punto 3.13 de este Informe.»*

Asimismo, estas actuaciones no pueden tener la consideración de *actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración bancaria*, en cuyos planes no han estado nunca incorporadas. Los convenios sobre las contingencias legales se derivan de la actividad posterior del grupo bancario que recibió las ayudas públicas, de modo que difícilmente puede encontrarse un vínculo relativamente directo con los objetivos b) y c), indudablemente ligados a los procesos de reestructuración.

Los razonamientos anteriores, que cuestionan la inclusión de este análisis en el ámbito del anteproyecto, son a su vez consistentes con la metodología de fiscalización del proceso de reestructuración acometida por el Tribunal de Cuentas en informes previos. El propio informe realizado en el 2016 relativo al periodo 2009-2015, no abordó tal análisis a pesar de que los convenios se aprobaron en ese tramo temporal ni, en general, nunca antes el Tribunal había superado el ámbito objetivo de los procesos de reestructuración para analizar actividades acometidas desde las entidades receptoras de ayudas públicas.

Por todas las razones anteriores y con el propósito adicional de que este enfoque no desvirtúe la consistencia de la labor de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria que realiza el Tribunal de Cuentas, y que hasta ahora ha operado con claridad y coherencia, se sugiere la supresión del apartado VI. Supletoriamente, debiera hacerse un ajuste del citado análisis para enmarcarlo adecuadamente en sus límites, pues novedosamente se refiere a actividades del grupo BFA/Bankia de un alcance, como se ha adelantado y se detallará a continuación, sustancialmente diferente y sometido a derecho privado.

B.2) Sobre el grupo BFA-Bankia y el marco de gestión de su participación por el FROB.

En aras a la mayor inteligibilidad de las alegaciones a este apartado, conviene también hacer una referencia a los elementos básicos de la estructura del grupo BFA-Bankia y de la política del FROB respecto a su participación en el grupo.

1. Desde el 27 de junio de 2012 en que se convirtieron las participaciones preferentes que había concedido, el FROB ostenta la participación del 100% en el capital de BFA que, a su vez, había sido la entidad de crédito cabecera del SIP de cajas de ahorros y, desde la constitución de Bankia, su entidad matriz. Tras la suscripción de una ampliación de capital en Bankia por BFA en 2013, las dos ventas de paquetes accionariales realizadas en 2014 y 2017, la agrupación en BFA de las acciones recibidas consecuencia de la fusión de BMN y la ejecución de sentencias judiciales que han supuesto la recompra de acciones a inversores minoristas, BFA mantiene en la actualidad una participación indirecta en Bankia del 61%.

2. Bankia se creó en 2011 como consecuencia de la segregación de la mayor parte de los activos y pasivos de BFA, entidad a la que previamente las cajas de ahorros originales habían transmitido su negocio bancario. BFA no ha contado nunca con una estructura productiva propia, siendo Bankia desde el inicio quien presta los servicios necesarios para el desarrollo de su actividad y gestión, en los términos

fijados en el contrato marco y el contrato de prestación de servicios suscrito por ambas entidades.

3. BFA renunció a la licencia para operar como entidad de crédito en enero de 2015. No obstante, como matriz del grupo continúa sometida a la supervisión prudencial del Mecanismo Único de Supervisión (ejercida por el Banco Central Europeo al tratarse de una *entidad significativa*) y le resulta de aplicación la normativa de ordenación y disciplina de entidades de crédito[1].

4. En virtud del artículo 32.2 de la Ley 11/2015, el grupo BFA-Bankia ejerce su actividad sometido al derecho privado propio de su naturaleza mercantil y bancaria sin que se le extienda a ningún efecto el régimen jurídico público del FROB.

5. Conforme al artículo 54.7 de Ley 9/2012, el FROB aprobó en febrero de 2014 *«las líneas básicas de su política de propiedad sobre las entidades a las que haya aportado apoyo financiero público»*, que fueron modificadas en enero de 2019. Los principios y reglas básicas de seguimiento de la participación previstas en la política se plasmaron en el «*Acuerdo relativo a la gestión de la participación indirecta de FROB, a través de BFA Tenedora de Acciones S.A.U., en BANKIA, S.A.*», publicado en enero de 2019. Los principios sobre los que descansa la política aprobada son básicamente tres. El de gestión responsable de la participación, conforme al que el FROB ejercerá su gestión como un accionista informado y responsable para favorecer que la administración de la misma se desarrolle de forma profesional, transparente y eficiente. El de seguimiento informado, por el que el FROB ejercerá sus derechos como accionista y facultades como autoridad de resolución de manera responsable y diligente, basándose en la información relevante de las entidades, para el cumplimiento de los objetivos públicos perseguidos. Y el de independencia en la administración de la entidad de crédito, que supone que el FROB no participará en la administración, cuya responsabilidad corresponde exclusivamente a sus administradores bajo el principio de independencia profesional.

C) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.30.b).

En el anteproyecto de nota se indica en este apartado que:

> *«Respecto a la concreción del porcentaje de reparto entre Bankia y BFA de las contingencias legales derivadas de la OPS, mencionado en el punto 6.26 de este Informe, este Tribunal ha obtenido los siguientes resultados: (…)*
>
> *b) El porcentaje de reparto real, directo e indirecto, que finalmente va a asumir BFA es superior al 60% del importe de las contingencias directas que como máximo autorizó el FROB y fue acordado entre BFA y Bankia. El 60% del coste imputable directamente a BFA se ve incrementado, indirectamente, en la parte del 40% asignado a Bankia, en la medida en que BFA ostenta la titularidad de un importante porcentaje del capital de esta entidad de crédito (al cierre de 2018, el 61,38%).»*

[1] Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión y Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

La referencia a que el coste imputable directamente a BFA se ve incrementado indirectamente por su participación en Bankia describe una circunstancia elemental e inevitable, pero la redacción del anteproyecto puede dar lugar a equívocos. Es evidente que al ser BFA la matriz del grupo, con una participación mayoritaria y muy elevada en Bankia, el impacto total de esta contingencia (directo e indirecto) es superior al exclusivamente asumido como BFA (por alcanzar también al porcentaje de su participación en Bankia). Por su parte, se antoja difícil articular otra operativa de reparto, toda vez que la participación en Bankia había de ser necesariamente variable (mandato de desinversión, recompra de acciones por sentencias). Incluso hay que considerar que dicho reparto hubiera seguido generando sus efectos aún en caso de que BFA hubiese desinvertido completamente la participación (conforme al marco legal aplicable), eliminándose con ello cualquier efecto indirecto.

No obstante, la redacción de este párrafo no debiera suscitar duda alguna sobre el hecho de que el porcentaje de reparto acordado entre BFA y Bankia respeta los límites fijados, que se refieren siempre al coste a asumir directamente por cada entidad.

Por todo lo anterior, se sugiere la aclaración de la redacción del párrafo en los siguientes términos:

«b) El importe de costes que ha asumido BFA alcanza el 60% del importe de costes objeto de reparto que el FROB autorizó como máximo y que fue acordado entre BFA y Bankia. *El 60% del coste imputable directamente a BFA se ve incrementado, indirectamente, en la parte del 40% asignado a Bankia, en la medida en que BFA ostenta la titularidad de un importante porcentaje del capital de esta entidad de crédito (al cierre de 2018, el 61,38%).»*

D) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.31.a).

En el anteproyecto de nota se indica en este apartado que:

> *«En lo que se refiere a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de las contingencias legales por la comercialización de híbridos y la OPS, este Tribunal ha obtenido los siguientes resultados:*
>
> *a). Los importes pagados por BFA a Bankia derivan de actuaciones que no cumplen con el principio de desagregación de las funciones de tramitación, control y pago de las operaciones financieras, que debe aplicarse en la gestión de los fondos públicos. A estos efectos es indiferente que la Ley 11/2015 disponga que el régimen jurídico del FROB no se extenderá a las entidades por él participadas, pues no se trata de una cuestión de régimen jurídico sino de la aplicación de un principio básico de control de los fondos públicos. La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia.»*

Critica este epígrafe la no aplicación de un criterio de gestión de fondos públicos de conformidad con el cual debieran desagregarse las funciones de tramitación, control

y pago de las contingencias legales que afectan a BFA. Su inexactitud se puede apreciar desde tres perspectivas.

En primer lugar, el anteproyecto señala que no se cumple el citado principio de gestión de fondos públicos, sin hacer constar de manera alguna la norma legal, procedimiento o recomendación en que figure el citado principio, su forma de aplicación y las razones que sostendrían su aplicación al caso específico de la actividad de referencia (sometida al derecho privado). Tampoco este principio ha sido mencionado en ningún informe previo del Tribunal de Cuentas ni exigida su aplicación a la actividad de ninguna de las entidades que recibieron ayudas públicas del FROB.

En segundo lugar, requeriría una explicación específica la consideración como fondos públicos del reparto de pagos de conformidad con los convenios mencionados en los apartados VI.2.3.2. y VI.2.3.3, suscritos entre las entidades del grupo bancario. Esos pagos tienen un impacto muy relevante en la capacidad de recuperación de ayudas públicas, son de cuantía significativa y justifican una labor específica y rigurosa de seguimiento que el FROB viene ya realizando. Pero su consideración como fondos públicos es, como mínimo, suficientemente incierta como para requerir una justificación adicional.

Sobre estos pagos, la confusión se hace palmaria cuando el anteproyecto señala que *«la tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia»* para colegir que los pagos de BFA a los clientes los gestiona Bankia sin practicar la citada desagregación exigida. Pues bien, es necesario aclarar que no existen expedientes de Bankia o de BFA, existen expedientes de reclamaciones de clientes minoristas presentadas ante Bankia, bien por la salida a bolsa, bien por la mala comercialización de híbridos. Estos expedientes son, lógicamente, tramitados por el personal de Bankia, quien analiza, verifica y establece su aceptación o no, así como el alcance, en su caso, de la compensación a realizar. Bankia se encarga, por tanto, de la gestión del proceso completo, de manera integral, dado que el reparto de los costes no significa la existencia de expedientes diferentes o tramitaciones paralelas (el propio informe describe esta metodología en el epígrafe 6.27). En este proceso de análisis de las reclamaciones de clientes es Bankia quien inicialmente asume el coste, evidentemente con sus propios fondos. Parece, por tanto: (i) evidente que la tramitación de los expedientes corresponda en exclusiva a Bankia; (ii) difícil de sostener la consideración de que estos expedientes dan lugar al uso de fondos públicos, cuando surgen para la compensación a minoristas dentro del grupo bancario; y (iii) lo que sucede efectivamente es que se le imputa a BFA una parte de ese coste, no ya por las reclamaciones mismas, sino por los convenios transaccionales que dividieron entre las dos sociedades mercantiles el coste de las citadas contingencias legales/judiciales frente a particulares.

Finalmente, en tercer lugar, sorprende la mención que hace el texto a que «*es indiferente que la Ley 11/2015 disponga que el régimen jurídico del FROB no se extenderá a las entidades por él participadas, pues no se trata de una cuestión de régimen jurídico, sino de la aplicación de un principio básico de control de los fondos*

públicos». En efecto, la prevalencia de ese *principio básico*, cuya formalización y eficacia al caso no se explicita, frente a la realidad legal de la personalidad jurídica diferenciada de FROB (autoridad pública) y las entidades que recibieron el apoyo público, BFA y Bankia, requiere una mención especial. Mientras el artículo 32.2 de la Ley 11/2015 es de muy directa y clara aplicación al caso al señalar que «*el régimen jurídico del FROB no se extenderá a las entidades por él participadas de conformidad con lo previsto en este artículo, que habrán de regirse por el ordenamiento jurídico privado que resulte de aplicación*», el anteproyecto exige que se eleve sobre esa previsión legal la aplicación de un principio operativo aplicable para el uso de fondos públicos. Todo ello cuando el citado artículo 32.2 no solo evita la extensión del régimen público del FROB a sus participadas, sino que expresamente señala su sometimiento al derecho privado y, por tanto, otorga primacía en sus actuaciones al derecho propio de su personalidad jurídica individualizada.

Asimismo, el régimen jurídico especial del FROB (artículo 52 de la Ley 11/2015), propio de las autoridades de resolución, es el que le ha dotado de la capacidad para adquirir capital de entidades, sujetas exclusivamente al derecho privado, sin aplicar la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Siendo precisamente ese régimen jurídico específico el que le ha permitido al FROB ostentar participaciones de control en sociedades privadas, sin necesidad de integrarlas y, muy especialmente, manteniendo su personalidad jurídica diferenciada, su propio régimen jurídico y sus órganos de gobierno independientes y autónomos, resulta difícil de entender la afirmación de que el citado régimen jurídico del FROB resulta *indiferente* a estos efectos. Más bien al contrario, parece una evidencia más, de naturaleza nada menos que legal, de la incongruencia de exigir la aplicación de un principio de gestión pública a la actividad de BFA.

Por lo expuesto, se concluye que una adecuada comprensión del régimen jurídico del FROB y de su participación en BFA y Bankia evidencia que carece de sentido reprochar la no aplicación del citado *principio de la gestión de los fondos públicos de segregación de funciones*, en el proceso analizado En este sentido, se sugiere la supresión de este párrafo.
Alternativamente se propone la siguiente redacción:

«*a) La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia. También es el personal de Bankia el que realiza las funciones de control del procedimiento*.»

Realizadas estas alegaciones, es tan importante como las mismas insistir en dos elementos.

En primer lugar, nada de lo expuesto debe confundirse con el hecho de que el reparto que se realiza de los muy significativos costes de las contingencias legales entre las dos entidades, Bankia y BFA, merezca, como de hecho sucede, un seguimiento especial por el FROB, como bien queda reflejado en los apartados VI. 2.3.2., VI 2.3.3. y VI.2.3.4 y sobre cuyo alcance se incide en la alegación siguiente.

La cuestión es que ese seguimiento se articula de conformidad con el régimen jurídico aplicable, es decir, sin eludir la sujeción a derecho privado de las dos entidades del grupo (BFA y Bankia) y de conformidad con el marco de gobierno corporativo del FROB, fundamentado, como se mencionó anteriormente, en los principios de fomento de la gestión responsable, seguimiento informado y respeto a la independencia de los administradores profesionales.

Y, en segundo lugar, no debe tampoco confundirse la no aplicación del principio de gestión pública con el hecho de que, a nivel individual, tanto BFA como Bankia, tengan establecidos sistemas de control en distintos niveles, de conformidad con los estándares habituales en el sector financiero, la normativa de ordenación y disciplina de entidades de crédito y los requerimientos sobre la materia del supervisor bancario (Mecanismo Único de Supervisión). A estos efectos, el grupo tiene implementado un modelo de tres líneas de defensa. Estas tres líneas están constituidas por: (i) las áreas operativas, líneas de negocio o las áreas de riesgo que dan servicio directo al negocio (primera línea); (ii) las áreas – riesgos y cumplimiento normativo- que controlan y supervisan internamente los riesgos (segunda línea); y (iii) la auditoría interna (tercera línea). Asimismo, desde el punto de vista de gobierno corporativo tanto en BFA como en Bankia, el Comité de Auditoría y Cumplimiento, dependiente del Consejo de Administración, tiene entre sus funciones supervisar la eficacia del control interno de la entidad, la auditoría interna, el cumplimiento normativo y los sistemas de gestión de riesgos.

E) Al apartado VI. 2. 3. 5. Resultado de los trabajos realizados. Epígrafe 6.31 b), d) y e).

En el anteproyecto de nota se indica en este apartado que:

> *«En lo que se refiere a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de las contingencias legales por la comercialización de híbridos y la OPS, este Tribunal ha obtenido los siguientes resultados (…)*
>
> *b) El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones de costes a asumir por BFA. (…)*
> *d) El FROB carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (desglosados por fechas, importes individuales o conceptos), habiendo elaborado solo documentos con información agregada. Debido a que el FROB no disponía del reparto de los costes totales asumidos por BFA entre cada una de las contingencias legales por cada uno de los años y por distintos conceptos de pago, el FROB hubo de solicitar a Bankia, a instancia de este Tribunal, los datos referidos a 31 de diciembre de 2018 reflejados en este Informe.*
> *e) El FROB no ha realizado comprobaciones documentales para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia.»*

La redacción de este párrafo presenta una imagen errónea del sistema de seguimiento del FROB aplicable a las contingencias legales del grupo.

Como se ha señalado ya, el objetivo establecido en la «*Política de propiedad del FROB sobre entidades receptoras de apoyo financiero público*» es el de establecer los principios y líneas básicas a desarrollar por el FROB para realizar una gestión responsable de las participaciones. En aplicación de la citada política y en lo que se refiere al seguimiento general del grupo BFA, que lógicamente incluye como elemento significativo la evolución de las contingencias legales, el FROB realiza un seguimiento basado en el acceso a información por diferentes cauces, como, por ejemplo, las reuniones periódicas celebradas con la alta dirección del Grupo BFA-Bankia, la documentación correspondiente al consejo de administración de BFA, las cuentas mensuales de BFA individual, las cuentas anuales y semestrales e informe de auditoría de cuentas de BFA individual y del Grupo BFA.

Específicamente relacionado con el seguimiento de las contingencias legales, el FROB dispone mensualmente del importe acumulado que ha asumido el grupo con desglose de los distintos conceptos de coste (principal invertido, rendimientos obtenidos, intereses, costes y costas judiciales) para cada una de las contingencias. También accede a la previsión de coste futuro por las demandas interpuestas por los clientes contra las entidades que todavía se encuentran pendientes de sentencia. Además, existe un Comité de litigiosidad creado al efecto de facilitar el seguimiento de estas contingencias.

El FROB ha informado del estado y evolución de dichas contingencias en los Informes trimestrales de gestión elevados a las Ministras de Hacienda y Economía y Empresa, para su remisión a la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados y también informa periódicamente a las autoridades responsables de la contabilidad nacional, para su correspondiente registro en cuentas públicas.

El análisis conjunto de toda la información disponible permite el examen de la evolución de las contingencias en BFA y a nivel del grupo, y la revisión de su adecuación a los criterios de reparto establecidos en los convenios suscritos. Conviene reiterar que la gestión de los expedientes se realiza por personal de Bankia, sin diferenciar reclamaciones, para proceder después a repartir el coste de conformidad con lo previsto en los convenios.

Este seguimiento continuado ha permitido al FROB verificar que Bankia no asumía menos costes de los contemplados en los convenios y que a su vez BFA no asumía importes superiores a los que le correspondían. En ese sentido, tal y como se especifica en el punto 6.29 del anteproyecto de nota, una vez superados los importes fijados para BFA en el convenio de reparto de costes de la OPS, el exceso está siendo asumido por Bankia.

En coherencia con lo anterior, se propone la sustitución de la actual redacción de los párrafos 6.31 b), d) y e), por la siguiente.

«*b) El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones* ***individuales*** *de costes a asumir por BFA****, sino que realiza una comprobación a nivel agregado***.

*d) **El FROB dispone de información del importe agregado de las contingencias que ha asumido el grupo BFA-Bankia con desglose de los distintos conceptos de coste (principal invertido, rendimientos obtenidos, intereses, costes y costas) para cada una de las contingencias, con los que elabora distintos documentos de seguimiento de la evolución y coste de la contingencia**.* **No obstante,** *carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (desglosados por fechas, importes individuales o conceptos). Debido a que el FROB no disponía del reparto para cada uno de los años y por cada uno de los conceptos de costes asumidos por BFA para cada una de las contingencias legales, el FROB hubo de solicitar a Bankia, a instancia de este Tribunal, los datos hasta 31 de diciembre de 2018 reflejados en este Informe.*

*e) El FROB no ha realizado comprobaciones documentales **de expedientes individuales** para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia. **La verificación que realiza el FROB es a nivel agregado**.»*

F) Al apartado VIII Conclusiones. Epígrafe 8.8 b)

En el Anteproyecto de Nota se concluye en este apartado que:

> *«En las comprobaciones efectuadas por este Tribunal en relación a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de estas contingencias legales se han obtenido los siguientes resultados (puntos 6.30 y 6.31): (…)*
>
> *b) Los importes pagados por BFA a Bankia derivan de actuaciones que no cumplen con el principio de desagregación de las funciones de tramitación, control y pago de las operaciones financieras, que debe aplicarse en la gestión de los fondos públicos. A estos efectos es indiferente que la Ley 11/2015 disponga que el régimen jurídico del FROB no se extenderá a las entidades por él participadas, pues no se trata de una cuestión de régimen jurídico sino de la aplicación de un principio básico de control de los fondos públicos. La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia.»*

Se reiteran a estos efectos las alegaciones formuladas al párrafo 6.31.a).

Se sugiere la supresión de este párrafo y en defecto de lo anterior, se propone la sustitución de la actual redacción del párrafo 8.8 b), por la siguiente:

*«**b) La tramitación de los expedientes se realiza íntegramente por personal de Bankia, que es el encargado de formar el expediente, verificar, liquidar y ordenar los pagos de BFA a Bankia. También es el personal de Bankia el que realiza las funciones de control del procedimiento**.»*

G) Al apartado VIII Conclusiones. Epígrafe 8.8 c), d) y e)

En el Anteproyecto de Nota se concluye en este apartado que:

> *«En las comprobaciones efectuadas por este Tribunal en relación a los pagos efectuados por BFA a Bankia derivados de estas contingencias legales se han obtenido los siguientes resultados (puntos 6.30 y 6.31): (…)*
>
> *c) El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones de costes a asumir por BFA.*
> *d) El FROB carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (fechas, importes individuales, conceptos), habiendo elaborado solo documentos con información agregada.*
> *e) Por último, el FROB no ha realizado comprobaciones documentales para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia.»*

Se reiteran a estos efectos las alegaciones formuladas al párrafo 6.31.b) d) y e) y se propone la sustitución de la actual redacción de las letras c), d) y e) del párrafo 8.8, por las siguientes:

«c) *El FROB no tiene establecido un sistema de revisión de las liquidaciones* ***individuales*** *de costes a asumir por BFA,* ***sino que realiza una comprobación a nivel agregado.***

d) El FROB carece de información detallada de cada uno de los pagos efectuados a Bankia por BFA derivados de estas contingencias legales (desglosados por fechas, importes individuales o conceptos), habiendo elaborado solo documentos con información agregada ***basándose en la información de la que dispone sobre el importe de las contingencias que ha asumido el grupo BFA-Bankia con desglose de los distintos conceptos de coste (principal invertido, rendimientos obtenidos, intereses, costes y costas)****.*

e) Por último, el FROB no ha realizado comprobaciones documentales ***de expedientes individuales*** *para verificar el cumplimiento de los límites y condiciones establecidos en los convenios de reparto de los costes entre BFA y Bankia.* ***La verificación que realiza el FROB es a nivel agregado****.»*

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN GESTORA DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO

FGD **Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito**

Margarita Delgado Tejero
Presidenta

FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS DE ENTIDADES DE CREDITO
Fecha.....: 22/07/2019 Salida
Registro.: 2019/363 S

Madrid, 18 de julio de 2019

E 201900100004819
TRIBUNAL DE CUENTAS
22/07/2019 11:46:39
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL
CSV: 67647-15371-35725-261AF

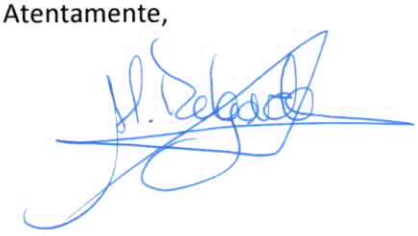
Sr. D. Javier Medina Guijarro
Consejero
TRIBUNAL DE CUENTAS
Sección de Fiscalización
Dpto. Financiero y de Fundaciones y Otros Entes Estatales
C/ Fuencarral, 81
28010 Madrid

Asunto: Anteproyecto de Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria.

Estimado Sr. Medina:

En relación a su comunicación de 10 de julio de 2019, mediante la que se remitía el Anteproyecto de Nota de referencia, adjunto documento con observaciones relativas a la parte del contenido de dicho Anteproyecto concerniente al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Atentamente,



Observaciones al anteproyecto de "Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria", remitido por el Tribunal de Cuentas mediante escrito de 10 de julio de 2019, en lo relativo a la parte de su contenido referido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC).

A continuación se hacen determinadas observaciones al contenido del anteproyecto indicado, por si las mismas debieran tenerse presentes y al objeto de colaborar en la confección de la citada nota. En cada caso se cita la página del anteproyecto, el número del párrafo o cuadro y el concepto al que se refiere la observación:

Página 12. Cuadro 1: Recursos Públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipos de apoyo.

- El epígrafe "Costes asociados con CCM" refleja un importe de 159.213 miles de euros.

  Observación. En opinión del FGDEC, el importe que debería reflejarse por este concepto debería corresponder, en su caso, a la suma de las siguientes partidas, en miles de euros: i) coste del swap, 43.357; ii) ajuste de tesorería del perímetro, 46.940; iii) facturas pagadas hasta 2012 a Briareo Gestión, SA, 15.243, sin IVA, o 17.987 con IVA; y iv) provisión por el principal de las facturas pendientes de pago a Briareo Gestión, SA, 60.939 e IVA reconocido y pendiente de pago de las anteriores facturas, 8.273, indicando que los importes mencionados en este punto iv) no se han pagado a 31 de diciembre de 2018, en espera de la sentencia por el contencioso mantenido con Liberbank, SA y Briareo Gestión, SA.

- La rúbrica "Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.)" recoge un importe de 7.874 miles de euros.

  Observación. Este importe incluye los gastos de esta naturaleza asumidos por el FGDEC en los procesos de reestructuración de CCM, Banco CAM y Unnim Banc. Adicionalmente, el FGDEC ha registrado en sus estados financieros gastos de esta naturaleza por los procesos de reestructuración de CX y Banco de Valencia por importe de 65 y 90 miles de euros, respectivamente.

- En el concepto "Operación de permuta financiera con Finlandia" figura un importe de 291.489 miles de euros.

  Observación. Este importe corresponde al valor de mercado de las inversiones vivas a 31 de diciembre de 2018. El FGDEC considera que también deberían reflejarse en este concepto los intereses devengados de dichas inversiones y el saldo del depósito en efectivo al cierre del ejercicio 2018, por importe de 3.350 y 254 miles de euros, respectivamente, en línea con el importe reflejado por esta garantía en el "Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015".

Página 16. Cuadro 3: Procedimiento de cálculo del coste del proceso de reestructuración.

- El importe reflejado en "*Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas*" asciende a *-929.122* miles de euros.

  Observación. Según la información remitida por el FROB al FGDEC este importe asciende, a 31 de diciembre de 2018, a -929.250 miles de euros, correspondiendo -391.090 miles de euros a las garantías no realizadas en el proceso de reestructuración de CX y -538.160 miles de euros a las del proceso de NCG.

- El concepto de "*Otros ingresos*" refleja un importe de *-143.846* miles de euros.

  Observación. El FGDEC considera que en este epígrafe, además de incluirse las comisiones e intereses pagados por las entidades beneficiarias de los EPAs, también deberían incluirse los ingresos netos obtenidos por la gestión de los activos adquiridos por el FGDEC en ejercicio del derecho de tanteo previsto en el Protocolo de 7 de diciembre de 2011, que regula el EPA otorgado a Banco CAM, por un importe total, a 31 de diciembre de 2018, de 16.256 miles de euros.

Página 20. III.2.2.: Coste soportado por EPA. Apartado 3.14.

- En la letra c) del mencionado apartado se indica, en relación con el EPA concedido a Banco CAM: "*Con todo ello, y teniendo en cuenta la disminución del importe de la garantía como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta, a 31 de diciembre de 2018 este EPA ha quedado totalmente consumido*".

  Observación. Indicar que la disminución del importe de la garantía se produce tanto por la reducción de la cartera cubierta como por el Acuerdo de Clarificación suscrito con la entidad beneficiaria el día 17 de diciembre de 2018. Por otra parte, el EPA sigue en vigor aunque como consecuencia del mencionado Acuerdo de Clarificación y de la estimación de pérdidas futuras realizada por el experto independiente, la provisión efectuada a 31 de diciembre de 2018 alcanza la pérdida máxima posible, por lo que en el futuro ya sólo cabe que, en su caso, se produzca una recuperación de provisiones pero no mayor dotación.

- En la letra d) del mismo apartado se indica: "*En el marco del proceso de reestructuración de CCM el FGDEC otorgó en 2009 un EPA por un importe máximo cubierto de 2.475 millones de euros. Este EPA venció el 31 de diciembre de 2017, ascendiendo la pérdida al total de su importe*".

  Observación. El vencimiento del EPA concedido a CCM tuvo lugar el 31 de diciembre de 2016, si bien la entidad remitió su propuesta de liquidación al FGDEC en 2017 y el FGDEC comunicó a aquella en 2018 que, tras la revisión

realizada, no procedía presentar una liquidación alternativa, conforme a lo establecido en el Protocolo del EPA.

- En la letra e) del mencionado apartado se indica, en relación con el EPA concedido a Unnim Banc: "*Tras la disminución del importe garantizado producto de la reducción de la cartera cubierta, el importe vigente de las garantías es nulo*".

  Observación. Indicar que la disminución del importe de la garantía se produce tanto por la reducción de la cartera cubierta como por el Acuerdo de Clarificación suscrito con la entidad beneficiaria el día 13 de diciembre de 2018. Por otra parte, el EPA sigue en vigor aunque como consecuencia del mencionado Acuerdo de Clarificación y de la estimación de pérdidas futuras realizada por el experto independiente, la provisión efectuada a 31 de diciembre de 2018 alcanza la pérdida máxima posible, por lo que en el futuro ya sólo cabe que, en su caso, se produzca una recuperación de provisiones pero no mayor dotación.

<u>Página 25. VI.1. Seguimiento y control de los procesos de reestructuración. Apartado 6.5.</u>

- En este apartado se indica: "*Las decisiones de la Comisión Europea relativas a la aprobación de los distintos EPA incluyen el requerimiento al FROB para que periódicamente remita a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera informes de seguimiento de tales EPA. Se ha comprobado que estos informes han sido elaborados y remitidos a la citada Secretaría General*".

  Observación. El FGDEC también remite periódicamente, a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, los informes de seguimiento de su participación en los procesos de reestructuración de Banco CAM, Unnim Banc y CCM para facilitar el cumplimiento de los compromisos de información adquiridos por las autoridades españolas.

Adicionalmente, indicar que en el "Informe de Fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015", (Página 35. Párrafo 2.23: Gastos de gestión de híbridos), se indicaba, en relación a los procesos de NCG y CX, que "*Dicha adquisición estaba condicionada a que el FROB compensara al FGDEC por los pagos o provisiones que este Fondo realizara a tales clientes minoristas por cualquier motivo derivado de los procesos judiciales o extrajudiciales que tuvieran su razón en reclamaciones respecto a la comercialización de los instrumentos híbridos origen de las acciones adquiridas por el FGDEC. Del citado importe correspondieron al proceso de NCG un total de 66 millones de euros y al de CX un total de 47 millones*".

Observación. Salvo error, en el actual anteproyecto no se incluye esta compensación, cuyo importe reconocido por el FROB a 31 de diciembre de 2018 asciende a 145.028 miles de euros, de los que el FGDEC ya ha cobrado en esa fecha un importe de 115.184 miles de euros.

Por otra parte, salvo mejor opinión del Tribunal de Cuentas, el FGDEC entiende que la aportación realizada al capital del FROB, por importe de 2.250.000 miles de euros, es un mayor coste del proceso de reestructuración bancaria para el FGDEC.

Por último, con carácter general y sin valorar los criterios de cómputo de ingresos y gastos seguidos por el equipo inspector del Tribunal de Cuentas para concluir los importes reflejados en el anteproyecto como recursos empleados y costes incurridos en los procesos de reestructuración de entidades en los que participa el FGDEC, se señala que en algunos casos los mismos no son coincidentes con los utilizados por el FGDEC en la formulación de sus cuentas anuales, cuya confección se realiza siguiendo el Plan General de Contabilidad.

ESCRITO PRESENTADO POR EL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA

Salida
Fecha: 22/07/2019
2019/C79/00S012184
BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema
Registro
Central de Madrid

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

D. Javier Medina Guijarro
Tribunal de Cuentas
c/ Fuencarral 81
28004, Madrid

E 201900100004818
22/07/2019 11:42:41
TRIBUNAL DE CUENTAS
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL
CSV: 164F3-23423-66E56-51149

LAA/dj

Madrid, 19 de julio de 2019

Asunto: "anteproyecto de nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria"

Estimados Señores:

En respuesta a su providencia fechada el pasado 10 de julio de 2019 y registrada en el Banco de España el siguiente día 11, por la que se remite el anteproyecto de "Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria", a fin de que por esta Institución se formulen, en su caso, las alegaciones pertinentes en un plazo de ocho días, por la presente les comunico que, tras analizar el contenido de la nota referido al Banco de España, esta Institución no considera necesario formular ninguna alegación.

Atentamente,

ESCRITO PRESENTADO POR EL EXPRESIDENTE DE LA COMISIÓN GESTORA DEL FGDEC

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

Javier Alonso Ruiz-Ojeda
EXSUBGOBERNADOR

D. Javier Medina Guijarro
CONSEJERO
Presidente de la Sección de Fiscalización
Tribunal de Cuentas

Madrid, 17 de julio de 2019

Estimado Javier,

He recibido el anteproyecto de "**Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria**", y no tengo observaciones que hacer al citado documento.

Recibe un cordial saludo,

EXPRESIDENTE DE LA COMISIÓN GESTORA DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO.

E 201900100004758
18/07/2019 12:50:20
TRIBUNAL DE CUENTAS
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL
CSV: 43571-27724-7C775-4663A

Javier Alonso Ruiz- Ojeda