

**III. OTRAS DISPOSICIONES****CORTES GENERALES**

- 215** *Resolución de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de septiembre de 2009, a la vista del informe emitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria,

ACUERDA:

Instar al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a:

1. Facilitar al Tribunal de Cuentas su labor de fiscalización, permitiéndole el acceso a la documentación necesaria para verificar la aplicación de los procedimientos de supervisión de esos organismos, de acuerdo con las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas en el artículo 136 de la Constitución, en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en su Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento, respetando por parte de todos los organismos implicados el deber de secreto al que todos ellos están obligados.

2. Completar el contenido de los Convenios de colaboración y ampliarlos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, recogiendo las recomendaciones establecidas por el Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2009.–La Presidenta de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, María Isabel Pozuelo Meño.–El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, José Luis Ábalos Meco.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO, SEGUROS Y SERVICIOS DE INVERSIÓN Y DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

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, 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 27 de febrero de 2007, el Informe de Fiscalización de la Organización y los Procedimientos de Supervisión sobre las Entidades de Crédito, Seguros y Servicios de Inversión y de la Coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4. de la Ley de Funcionamiento.

**ÍNDICE**

**I. INTRODUCCIÓN:**

- I.1 INICIATIVA Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.2 NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES:
  - I.2.1 Banco de España.
  - I.2.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores.
  - I.2.3 Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
- I.3 LA ACTIVIDAD SUPERVISORA:
  - I.3.1 Banco de España.
  - I.3.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores.
  - I.3.3 Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones.
- I.4 LIMITACIONES AL ALCANCE.
- I.5 RENDICIÓN DE CUENTAS:
  - I.5.1 Banco de España.
  - I.5.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- I.6 TRÁMITE DE ALEGACIONES.

**II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN:**

- II.1 BANCO DE ESPAÑA:
  - II.1.1 Control de acceso a la actividad crediticia.
  - II.1.2 Registro de entidades.
  - II.1.3 El sistema de supervisión continuada.
  - II.1.4 Procedimiento sancionador.

- II.1.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002.

**II.2 COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES:**

- II.2.1 Control de acceso a la actividad de servicios de inversión.
- II.2.2 Supervisión continua de la actividad inversora.
- II.2.3 Procedimiento sancionador.
- II.2.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002.

**II.3 DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDO DE PENSIONES:**

- II.3.1 Control de acceso a la actividad aseguradora.
- II.3.2 Registro de las entidades de seguros.
- II.3.3 Documentación que deben remitir las entidades de seguros.
- II.3.4 La inspección de las entidades de seguros.
- II.3.5 Procedimiento sancionador.
- II.3.6 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002.

**II.4 COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA:**

- II.4.1 Coordinación entre el BE y la CNMV.
- II.4.2 Coordinación entre el BE y la DGSFP.
- II.4.3 Coordinación entre la CNMV y la DGSFP.
- II.4.4 Coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT.

**III. CONCLUSIONES:**

**III.1 EN RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES AL ALCANCE (SUBPARTADO I.4).**

**III.2 EN RELACIÓN CON EL BANCO DE ESPAÑA:**

- III.2.1 Control de acceso a la actividad crediticia (epígrafe II.1.1.).
- III.2.2 Registro de entidades (epígrafe II.1.2.).
- III.2.3 El sistema de supervisión continuada (epígrafe II.1.3.).
- III.2.4 El procedimiento sancionador (epígrafe II.1.4.).
- III.2.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.1.5.).

- III.3 EN RELACIÓN CON LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES:
- III.3.1 Control de acceso a la actividad inversora (epígrafe II.2.1).
- III.3.2 Supervisión continua de la actividad inversora (epígrafe II.2.2).
- III.3.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.2.3).
- III.3.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.2.4).
- III.4. EN RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES:
- III.4.1 Control del acceso a la actividad aseguradora (epígrafe II.3.1).
- III.4.2 La inspección de las entidades de seguros (epígrafe II.3.4).
- III.4.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.3.5).
- III.5 EN RELACIÓN CON LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS SUPERVISORES Y CON LA AEAT (SUBPARTADO II.4):
- III.5.1 Coordinación entre los Organismos Supervisores.
- III.5.2 Coordinación de los Organismos Supervisores con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- DGS: Dirección General de Supervisión.
- DGSFP: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
- DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea.
- EEE: Espacio Económico Europeo.
- EFC: Establecimientos Financieros de Crédito.
- ESIS: Empresas de Servicios de Inversión.
- IIC: Instituciones de Inversión Colectiva.
- IAIS: Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.
- ICAC: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
- ICE: Informe de la Comisión Ejecutiva.
- ID: Informe al Director.
- IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.
- INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- IOSCO: Organización Internacional de Reguladores de Valores.
- LABE: Ley de Autonomía del Banco de España.
- LFTCu: Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- LDIEC: Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.
- LGT: Ley General Tributaria.
- LMV: Ley del Mercado de Valores.
- LOFAGE: Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.
- LOSSP: Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
- LOTCu: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.
- LRJAP: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- MEH: Ministerio de Economía y Hacienda.
- OM: Orden Ministerial.
- PGC: Plan General de Contabilidad.
- PGCP: Plan General de Contabilidad Pública.
- RM: Registro Mercantil.
- ROSSP: Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
- SABER: Supervisión de la Actividad Bancaria bajo el Enfoque Riesgo.
- SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales.
- SEPBLAC: Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales.
- SGC: Sociedades Gestoras de Cartera.
- SV: Sociedades de Valores.
- TRLCAP: Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- TRLGP: Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
- TRLSA: Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.
- UE: Unión Europea.

## IV. RECOMENDACIONES.

## SIGLAS

AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AV:	Agencia de Valores.
BCBS:	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.
BCE:	Banco Central Europeo.
BE:	Banco de España.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CCS:	Consorcio de Compensación de Seguros.
CE:	Constitución Española.
CEBS:	Comité de Supervisores Bancarios Europeos.
CIR:	Central de Información de Riesgos.
CNMV:	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
DA:	Disposición Adicional.
DGR:	Dirección General de Regulación.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1 Iniciativa y objetivos de la fiscalización

La fiscalización de la organización y de los procedimientos de supervisión sobre las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión y de la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se incluye en el programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004, aprobado por el Pleno en su reunión de 17 de diciembre de 2003 en el apartado de actuaciones a realizar como consecuencia de la iniciativa fiscalizadora reconocida al Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu).

Se trata de una fiscalización de cumplimiento, y de sistemas y procedimientos, de la actividad supervisora ejercida por el Banco de España (BE) respecto a las entidades de crédito, por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) respecto a las empresas de servicios de inversión (ESIS) y por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) respecto a las entidades de seguros, así como de la coordinación entre las Entidades Supervisoras y de éstas con la AEAT.

Las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de abril de 2004 establecieron los siguientes objetivos:

- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la actividad supervisora de las entidades de crédito, seguros y servicios de inversión.
- Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión aplicados por estas entidades en el desarrollo de la actividad supervisora.
- Analizar la coordinación de las actuaciones de las Entidades Supervisoras del sistema financiero español entre ellas y con la AEAT.

El período a fiscalizar está constituido por los ejercicios 2002 y 2003, sin perjuicio de las comprobaciones realizadas en ejercicios anteriores o posteriores que se han estimado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos.

### I.2 Naturaleza jurídica, organización y funciones

#### I.2.1 Banco de España

El BE es, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (LBE), una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que, desarrolla su actividad para el cumplimiento de sus fines con autonomía respecto a la Administración General del Estado.

Su regulación básica se encuentra recogida en dicha Ley de autonomía, que fue posteriormente modificada por la Ley 12/1998, de 28 de abril, reconociendo las

potestades del Banco Central Europeo (BCE) en la definición de la política monetaria de la zona euro y las facultades de la Unión Europea (UE) en relación con la política de tipo de cambio, y en su Reglamento Interno aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno el 28 de marzo de 2000.

El BE está sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que tiene encomendadas, en cuyo caso le resultará de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (LRJAP). No son de aplicación al BE las leyes que regulan el régimen presupuestario, patrimonial y de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan expresamente lo contrario.

Por otra parte, el BE es parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y está sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC.

De acuerdo con el artículo 17 de la LBE, los órganos rectores del BE son: el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. El Gobernador del BE será nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno. El Subgobernador será designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador.

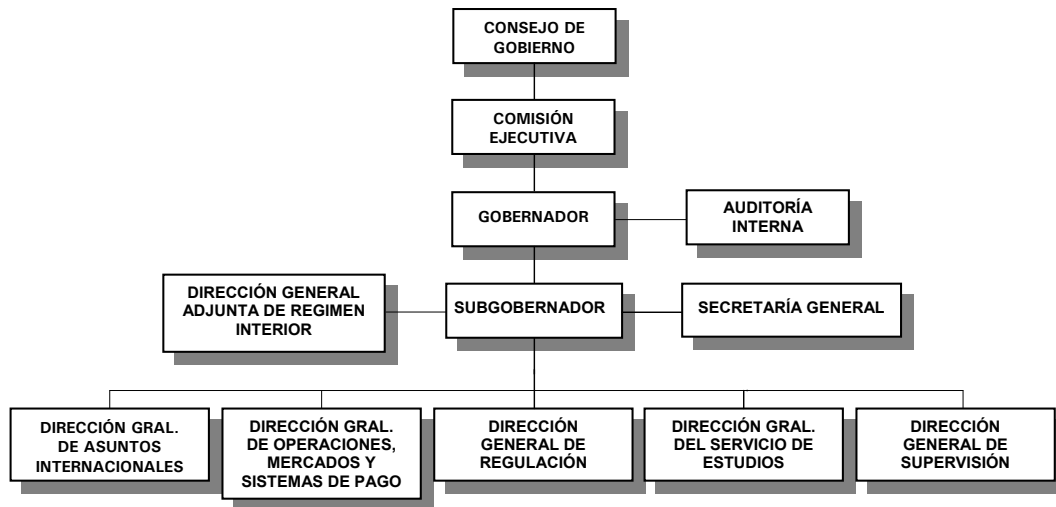
El Consejo de Gobierno está formado por el Gobernador, el Subgobernador, seis Consejeros, el Director General del Tesoro y Política Financiera y el Vicepresidente de la CNMV. Los Consejeros son nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. Los Directores Generales del Banco, asistirán al Consejo con voz y sin voto. También asistirá un representante del personal del Banco, elegido en la forma establecida en el Reglamento Interno, con voz y sin voto.

El Ministro de Economía y Hacienda o el Secretario de Estado de Economía podrán asistir, con voz y sin voto, a las reuniones del Consejo cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial trascendencia de las materias tratadas. El Consejo de Gobierno tiene como Secretario, con voz y sin voto, al Secretario General del BE.

La Comisión Ejecutiva está formada por el Gobernador, el Subgobernador y dos Consejeros designados por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Gobernador. El Secretario General del BE es, a su vez, Secretario de la Comisión Ejecutiva, con voz y sin voto. Asisten a sus sesiones, con voz y sin voto, los Directores Generales.

El BE se organiza en 5 Direcciones Generales y una Secretaría General, disponiendo, para la gestión y administración de los servicios internos de carácter común de la Institución, de una Dirección General Adjunta de Régimen Interior. Además, existen una serie de unidades con dependencia directa del Gobernador o Subgobernador, como es el caso de la Auditoría Interna, Comunicación y Sistemas de Información.

El organigrama del BE es el siguiente:



Las funciones del BE se encuentran señaladas en el artículo 7 de la LBE, donde se tipifican dos grupos:

1. Las funciones atribuidas al SEBC en cuyo desarrollo participa el BE:

- Definir y ejecutar la política monetaria de la comunidad.
- Realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 109 de Tratado.
- Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.
- Emitir los billetes de curso legal.
- Las demás funciones que se deriven de su condición de parte integrante del SEBC.

2. Las funciones directamente atribuidas al BE:

- Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE.
- Promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y los sistemas de pagos nacionales.
- Poner en circulación la moneda metálica y desempañar, por cuenta del Estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella.
- Prestar los servicios de tesorería y agente financiero de la Deuda Pública.
- Asesorar al Gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.

- Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de la información estadística necesaria para el cumplimiento de las funciones del SEBC.

- Supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida.

- Ejercer las demás competencias que la legislación le atribuya.

#### I.2.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

La CNMV es el organismo encargado de velar por la transparencia de los mercados de valores españoles, la correcta formación de los precios y la protección de los inversores. Fue creada por la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores (LMV)<sup>1</sup> que la configura en su artículo 14 como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Las Leyes 37/1998, de 16 noviembre, y 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero han venido a actualizar la LMV, estableciendo un marco regulador adaptado a las exigencias de la UE, propicio para el desarrollo de los mercados de valores españoles en el proceso de integración financiera, ante la necesidad de aumentar la eficiencia y la competitividad del sistema financiero español, y que incorpora nuevas medidas para la protección de los inversores.

En virtud del Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH),

<sup>1</sup> Modificada por las Leyes 37/1998, 14/2000, 24/2001, 44/2002, 53/2002, 22/2003, 26/2003, 35/2003, 62/2003, Real Decreto-Ley 5/2005, Ley 5/2005, 19/2005 y 25/2005.

la CNMV está adscrita al citado Ministerio a través de la Subsecretaría de Economía y Hacienda.

En el ejercicio de sus funciones públicas, y en lo no contemplado por la LMV y sus disposiciones de desarrollo, la CNMV se rige por las normas contenidas en la LRJAP y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En materia presupuestaria y de control la CNMV estaba sometida en los ejercicios 2002 y 2003 a los preceptos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, actualmente derogado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, debiendo elaborar y aprobar anualmente un anteproyecto de presupuesto y remitirlo al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado. Respecto a su régimen contable, la CNMV ha de elaborar sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), aprobado por Orden del MEH de 6 de mayo de 1994, y demás normas de desarrollo.

En materia de contratación la CNMV se regula por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. En sus adquisiciones patrimoniales está sujeta al derecho privado.

De conformidad con lo señalado en el apartado 10 del artículo 14 de la LMV, en su nueva redacción dada por la Ley 44/2002, el Consejo de la CNMV aprobó el Reglamento de Régimen Interior, mediante Resolución de 10 de julio de 2003, modificado por Resolución del Consejo de 14 de diciembre de 2004. Dicho Reglamento regula, entre otras cuestiones, su estructura orgánica, la atribución de competencias a los distintos órganos y los procedimientos internos de funcionamiento.

En cuanto a la organización, de conformidad con lo establecido en el capítulo II del Título II de la LMV, son órganos rectores de la CNMV: el Consejo, el Presidente, el Vicepresidente y el Comité Ejecutivo.

La CNMV está regida por un Consejo que se encuentra integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la CNMV, nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, el Director General del Tesoro y Política Financiera, el Subgobernador del BE y tres Consejeros nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores.

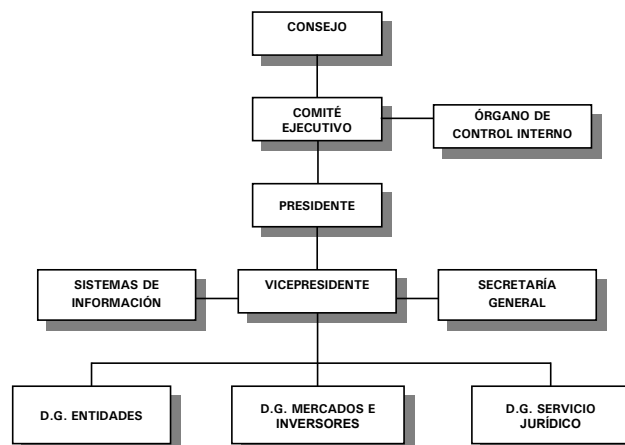
De acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la LMV, reformado por la Ley 44/2002, se constituyó el Comité Ejecutivo de la CNMV, integrado por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros, actuando como secretario, con voz y sin voto, el Secretario del Consejo. Pueden asistir a las reuniones los Directores Generales y aquellos otros directivos que fuesen expresamente convocados por el Presidente.

La CNMV dispone de un Comité Consultivo previsto en el artículo 22 de la LMV, como órgano de asesoramiento del Consejo, que se rige por lo dispuesto en el Real Decreto 504/2003, de 3 de mayo.

En cuanto a la actual estructura interna de la CNMV, está vigente desde enero de 2002. La reorganización supuso la unificación de varias divisiones anteriores en tres Direcciones Generales, en las que se integran las actividades principales de la CNMV en relación con los objetivos que le marca la LMV. Dichas Direcciones Generales son las siguientes:

- Dirección General de Entidades.
- Dirección General de Mercados e Inversores.
- Dirección General del Servicio Jurídico.

A su vez, cada una de ellas agrupa otras direcciones. La primera engloba la Dirección de Autorización y Registro de Entidades y la Dirección de Supervisión, la segunda las Direcciones de Mercados Primarios, Mercados Secundarios e Inversores, mientras que en la tercera se encuentran la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador y la Asesoría Jurídica.



Junto a estas direcciones, dependen directamente del Presidente o Vicepresidente de la CNMV otras cinco direcciones que llevan a cabo actividades de apoyo: la Dirección adjunta a Presidencia, la de Estudios y Estadísticas, la de Relaciones Internacionales, la de Sistemas de Información y la Secretaría General.

Al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, en diciembre del año 2003 se creó la Dirección de Control Interno, bajo la dependencia funcional del Comité Ejecutivo, comenzando a ejercer sus funciones en enero de 2004.

Asimismo la CNMV dispone desde 1996 de una Delegación en Cataluña que cubre todos los servicios y trámites que presta la Comisión en dicha área geográfica.

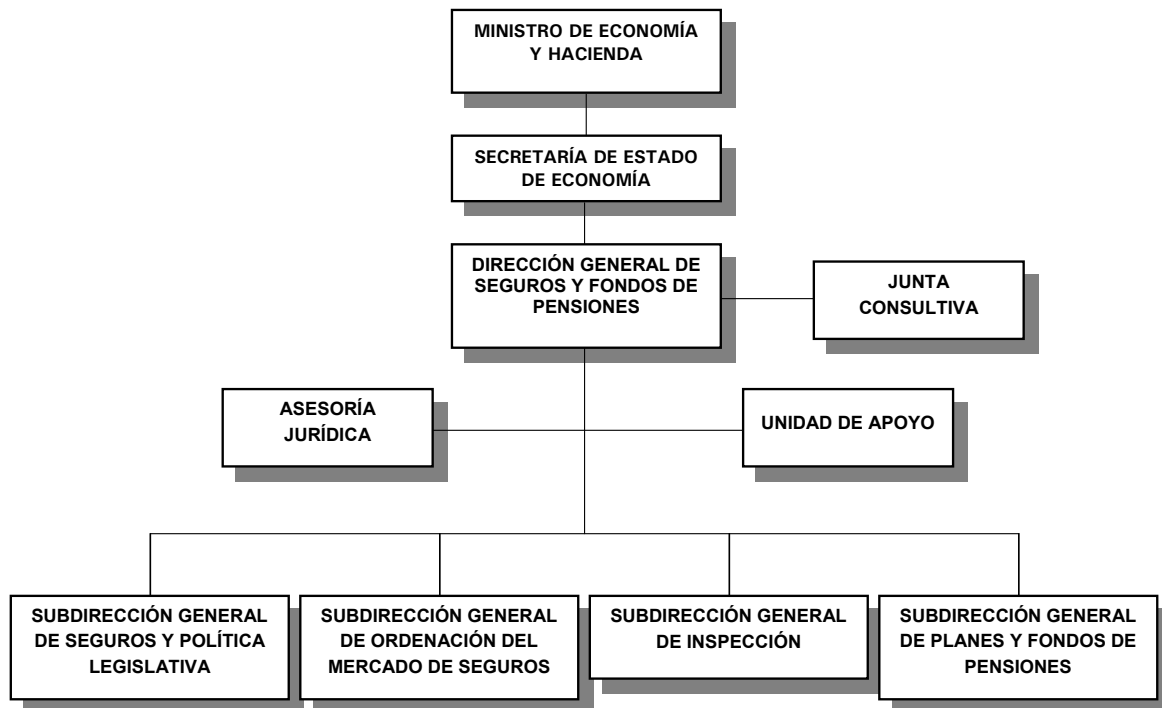
Las funciones de la CNMV figuran recogidas en el artículo 4 de su Reglamento de Régimen Interior que enumera:

- a) La supervisión e inspección de los mercados de valores.
- b) La supervisión e inspección de la actividad de cuantas personas físicas o jurídicas se relacionan en el tráfico de aquellos mercados.

- c) El ejercicio de la potestad sancionadora.
- d) Las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico vigente.

### I.2.3 Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía vigente durante el periodo fiscalizado. De acuerdo con el artículo 7, la DGSFP depende de la Secretaría de Estado de Economía y desempeña las funciones que las disposiciones vigentes atribuyen a dicho Ministerio en materia de seguros, reaseguros, mediación en seguros, capitalización y fondos de pensiones, salvo las expresamente encomendadas al Ministro. En idénticos términos, el artículo 17 del Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, que desarrolla la actual estructura orgánica del MEH, establece la organización y funciones de la DGSFP. La Dirección se divide en cuatro Subdirecciones Generales, como se puede apreciar en el organigrama adjunto.



Las dos Subdirecciones que se ven afectadas por los objetivos y alcance de la presente fiscalización son la de Ordenación del Mercado de Seguros y la de Inspección, cuya estructura, composición y funciones se expondrán en los correspondientes apartados del Informe.

En cuanto a las funciones encomendadas a la DGSFP, están también reguladas por el citado Real

Decreto 1371/2000, cuyo artículo 7 enumera, entre otras, las siguientes:

- El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos

exigibles a administradores y socios de las entidades que realizan dicha actividad y a las demás personas físicas y jurídicas sometidas a la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (LOSSP).<sup>2</sup>

- El control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras.

- El control previo para el acceso a la actividad de mediación en seguros, la supervisión ordinaria de su ejercicio y el desempeño de las demás funciones de vigilancia previstas en la ley.

- El control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso a la actividad por entidades gestoras de fondos de pensiones, la supervisión ordinaria de su ejercicio, así como de los requisitos que, según la ley, han de cumplir los planes y fondos de pensiones.

- La supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad por las entidades aseguradoras y personas anteriormente enunciadas y el análisis de la documentación que deben remitir las entidades aseguradoras a la DGSFP para facilitar el control de su solvencia.

- La preparación de proyectos normativos en materia de las competencias del centro directivo.

- La realización de estudios sobre los sectores de seguros y reaseguros privados y planes y fondos de pensiones, así como la coordinación de las relaciones en estos ámbitos con la UE, con otros Estados y con organismos internacionales, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

### I.3 La actividad supervisora

#### I.3.1 Banco de España

En nuestro ordenamiento jurídico, la función de supervisión de las entidades de crédito ha venido siendo atribuida al BE por diferentes disposiciones legales desde 1962. En la actualidad, la delimitación básica de las competencias del BE en materia de supervisión bancaria se encuentra en la LABE y en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (LDIEC).

El artículo 7.6 de la LABE atribuye al BE la función de supervisión de las entidades de crédito al señalar que «el Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida».

La LDIEC, en su artículo 43 bis, atribuye al BE el control e inspección de las entidades de crédito, extendiéndose esta competencia a cualquier oficina o centro dentro o fuera del territorio nacional y, en la medida en que el cumplimiento de las funciones

encomendadas al BE lo exija, a las sociedades que se integren en el grupo de la afectada. También le corresponde la supervisión de los grupos consolidables de entidades de crédito, según lo previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, modificada en relación con este tema por la Ley 13/1992, de 1 de junio, sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras. Con posterioridad al periodo fiscalizado, la Ley 5/2005, de 22 de abril, de supervisión de los conglomerados financieros, establece un régimen prudencial específico aplicable a los conglomerados financieros.

El artículo 9 de la Ley 13/1985, otorga al BE competencias para analizar entidades no financieras controladas por grupos bancarios, con objeto de determinar su incidencia en la situación económico-patrimonial del grupo. El artículo 12.2 de esta misma norma atribuye al BE la vigilancia de las reglas prudenciales referidas a determinados grupos mixtos no consolidables (normalmente a aquellos cuya matriz sea una entidad de crédito).

La LMV, en su artículo 88, faculta al BE para la supervisión e inspección sobre todos los titulares y entidades gestoras del mercado de deuda pública, así como sobre las actividades relacionadas con el mercado de valores realizadas por entidades de crédito. En todos los casos en los que concurran competencias del BE y de la CNMV, ambas instituciones supervisoras coordinarán sus actividades bajo el principio de que la tutela efectiva de la solvencia de las entidades afectadas recae sobre la institución que mantenga el correspondiente Registro en el que deba inscribirse la entidad supervisada y la del funcionamiento de los mercados de valores sobre la CNMV.

El artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, en su redacción dada por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre y de acuerdo con la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, establece que se entiende por entidad de crédito:

a) Toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza.

b) Toda empresa o cualquier otra persona jurídica, distinta de la recogida en el párrafo anterior que emita medios de pago en forma de dinero electrónico.

<sup>2</sup> Modificada casi en su totalidad por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre y desarrollado por los Reales Decretos 7/2004, de 29 de octubre y 8/2004, de 29 de octubre.



El número de entidades de crédito sujetas a supervisión por el BE en los ejercicios fiscalizados son las siguientes:

ENTIDADES SUJETAS A SUPERVISIÓN	31-12-2002	31-12-2003
Crédito oficial	1	1
Bancos	84	80
Cajas de ahorro	47	47
Cooperativas de crédito	87	86
Establecimientos financieros de crédito (EFC)	83	78
Sucursales de entidades de crédito extranjeras comunitarias	50	49
Sucursales de entidades de crédito extranjeras extracomunitarias	9	9
TOTAL	361	350

Fuente: BE

En el caso de las sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, el BE podrá inspeccionarlas:

- En el ejercicio de sus propias competencias de control, en particular, en lo que se refiere a la liquidez de la sucursal, la ejecución de la política monetaria y el adecuado funcionamiento del sistema de pagos.
- Para colaborar con las autoridades supervisoras del Estado miembro donde la entidad esté autorizada, especialmente en la vigilancia de los riesgos que asuman por operaciones realizadas en los mercados financieros españoles.
- Para controlar que la actividad de la sucursal se realiza de conformidad con las normas de interés general.

La competencia decisoria en materia de supervisión de entidades de crédito está atribuida a la Comisión Ejecutiva, a la que le corresponde, según el artículo 23.1 f) de la LABE, «formular a las entidades de crédito las recomendaciones y requerimientos precisos, así como acordar respecto a ellas y a sus órganos de administración y dirección la incoación de expedientes sancionadores y las medidas de intervención, de sustitución de sus administradores, o cualesquiera otras medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico cuyo ejercicio se haya encomendado al BE». En cualquier caso, la Comisión Ejecutiva deberá actuar con sujeción a las directrices generales aprobadas por el Consejo de Gobierno. No obstante, las competencias relativas a la aprobación de las Circulares y a la imposición de las sanciones están atribuidas por la las letras d) y i) de la LABE al Consejo de Gobierno.

Desde el punto de vista interno, la función de supervisión de entidades de crédito se lleva a cabo por dos direcciones generales: la Dirección General de Supervisión (DGS) y la Dirección General de Regulación (DGR). Ambas Direcciones Generales

participan y colaboran en la definición de la política de supervisión y regulación bancaria que aplica el BE. A esta colaboración se suman otras dependencias del BE, tales como la Dirección General de Operaciones, Mercados y Sistemas de Pago y el Servicio Jurídico.

### I.3.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

Las competencias atribuidas a la CNMV para la vigilancia de los mercados de valores vienen desarrolladas en el Título VIII de la LMV, que regula el régimen de supervisión, inspección y sanción.

Además de la LMV, la normativa aplicable a la actividad supervisora de las ESIS en vigor durante los años 2002 y 2003 está comprendida en un conjunto de disposiciones, las principales de las cuales se enumeran a continuación:

- Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras.<sup>3</sup>
- Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992.<sup>4</sup>
- Real Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las ESIS.<sup>5</sup>
- Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores.<sup>6</sup>

El Título V de la LMV y el Real Decreto 867/2001, definen a las ESIS en su artículo 62 como «aquellas entidades financieras cuya actividad principal consiste en prestar servicios de inversión, con carácter profesional, a terceros». Por su parte, el artículo 63 enumera lo que se entiende por servicios de inversión:

- La recepción y transmisión de órdenes por cuenta de terceros.
- La ejecución de dichas órdenes por cuenta de terceros.
- La negociación por cuenta propia.
- La gestión discrecional e individualizada de carteras de inversión con arreglo a los mandatos conferidos por los inversores.
- La mediación, por cuenta directa o indirecta del emisor, en la colocación de las emisiones y ofertas públicas de ventas.
- El aseguramiento de la suscripción de emisiones y ofertas públicas de venta.

<sup>3</sup> Modificada por las Leyes 30/1995, de 8 de noviembre y 5/2005, de 22 de abril.

<sup>4</sup> Modificado por los Reales Decretos 538/1994, 1245/1995, 2024/1995, 1572/1996, 2486/1998, 845/1999, 1419/2001 y 1332/2005.

<sup>5</sup> Modificado por los Reales Decretos 54/2005, de 21 de enero, 1309/2005, de 4 de noviembre y 1332/2005, de 11 de noviembre.

<sup>6</sup> Modificado por la Ley 53/2002, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Asimismo las ESIS están autorizadas a la realización de una serie de actividades complementarias, como el alquiler de cajas de seguridad, la concesión de préstamos a los inversores, el asesoramiento, etc.

De acuerdo con el artículo 64 de la LMV, se distinguen 3 categorías de ESIS:

1) Las sociedades de valores, son las que pueden operar profesionalmente, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, y realizar todos los servicios de inversión y actividades complementarias.

2) Las agencias de valores, son las que profesionalmente sólo pueden operar por cuenta ajena, con representación o sin ella.

3) Las sociedades gestoras de cartera, son las que exclusivamente pueden prestar el servicio de gestión discrecional e individualizada de carteras de inversión con arreglo a los mandatos conferidos por los inversores.

La evolución de las ESIS y sus representantes en el periodo 2002-2003 ha sido la que se ofrece en el cuadro siguiente:

	2002	2003
<b>ESIS nacionales</b>	<b>141</b>	<b>129</b>
-Sociedades de valores (SV)	45	46
-Agencias de valores (AV)	65	59
-Sociedades gestoras de cartera (SGC)	31	24
<b>ESIS extranjeras</b>	<b>782</b>	<b>762</b>
-ESI con sucursal	19	19
-ESI en libre prestación de servicios	763	743
<b>Agentes y representantes</b>	<b>6.732</b>	<b>6.432</b>
<b>Grupos consolidables</b>	<b>57</b>	<b>53</b>

Fuente: Informe anual CNMV, ejercicios 2002 y 2003.

El Consejo de la CNMV tiene atribuidas las competencias en materia de supervisión e inspección de las ESIS, en su mayoría delegadas a favor del Comité Ejecutivo, del Presidente y del Vicepresidente.

Desde el punto de vista interno, la CNMV lleva a cabo la función de supervisión de las ESIS mediante la Dirección General de Entidades, a la que corresponde el ejercicio de, entre otras, las siguientes funciones:

a) Instruir, informar y tramitar los expedientes de autorización de ESIS, así como los expedientes sobre modificación de los estatutos sociales, de los servicios prestados por las mismas o los relacionados con la revocación de las autorizaciones otorgadas.

b) Tramitar los expedientes de inscripción en los Registros de ESIS.

c) Supervisar e inspeccionar las ESIS y los agentes o representantes de las mismas.

La Dirección General de Entidades se estructura en dos direcciones, la Dirección de Autorización y Registro (que ejerce las dos primeras funciones) y la Direc-

ción de Supervisión (que ejerce la tercera función). En ambas direcciones se han establecido subdirecciones específicas para la supervisión del colectivo de ESIS, las cuales serán analizadas en los apartados correspondientes del presente Informe.

### I.3.3 Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones

Las competencias en relación con la supervisión de las entidades de seguros se encuentran definidas en la LOSSP y en el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento (ROSSP). Establece el artículo 69 de la Ley, actualmente derogado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, que «las competencias de la Administración General del Estado en la ordenación y supervisión de los seguros privados, incluido el reaseguro, se ejercerán a través del Ministerio de Economía y Hacienda». La función de supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad por las entidades aseguradoras es atribuida a la DGSFP expresamente por el artículo 7 del Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía.

La disposición final 4.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002, autorizó al Gobierno para elaborar, entre otros, un texto refundido de la Ley 30/1995, y le facultó para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales afectados. Por otra parte, la disposición final 1.<sup>a</sup> de la Ley 34/2003, de 4 de noviembre, de modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de seguros privados, dispuso que la elaboración del texto refundido incluyese la incorporación de las modificaciones contenidas en esa ley, así como las que se derivasen de lo dispuesto en la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal. Al cumplimiento del mandato contenido en ambas disposiciones obedece el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la LOSSP.

La LOSSP no establece expresamente el concepto de entidad de seguros; sin embargo, de la definición del ámbito objetivo y subjetivo de la misma, puede concluirse que se consideran entidades de seguros aquellas entidades que realicen operaciones o actividades de seguro directo de vida, de seguro directo distinto de vida y de reaseguro, así como las operaciones preparatorias o complementarias de las de seguro o capitalización que practiquen las entidades aseguradoras en su función canalizadora del ahorro y la inversión, las actividades de prevención de daños vinculadas a la actividad aseguradora y las operaciones de capitalización basadas en técnica actuarial que consistan en obtener compromisos determinados en cuanto a duración e importe a cambio de desembolsos únicos o periódicos previamente fijados.

La evolución de las entidades aseguradoras en los ejercicios fiscalizados, se puede observar en el cuadro adjunto:

ENTIDADES ASEGURADORAS	2002	2003
<b>Entidades de Seguro Directo</b>	<b>359</b>	<b>348</b>
- Sociedades Anónimas	247	240
- Mutuas	47	45
- Mutualidades de previsión social	65	63
<b>Entidades reaseguradoras especializadas</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Total Entidades Aseguradoras</b>	<b>362</b>	<b>350</b>

Fuente: DGSFP

Dentro de la estructura actual de la DGSFP, coincidente en términos generales con la estructura organizativa de los años objeto de fiscalización, son dos las subdirecciones con competencias supervisoras en lo relativo a las entidades de seguros, la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros y la Subdirección General de Inspección.

La Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, según establece el artículo 17.2 del Real Decreto 1552/2004, se encarga del control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos exigibles a los administradores y socios y demás personas sometidas a la LOSSP; se encarga también del control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras y del control previo para el acceso a la actividad de mediación en seguros y de la contestación a consultas formuladas en materia de seguros.

El citado Real Decreto encomienda a la Subdirección General de Inspección la supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de su actividad y el análisis de la documentación que las entidades deben remitir periódicamente a la DGSFP para facilitar el control de su solvencia. En relación con las entidades aseguradoras, el desarrollo del procedimiento de supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes que vienen a coincidir con las tres Áreas en que organizativamente se estructura la Subdirección General de Inspección:

- 1) Área de Análisis de Balances, responsable de evaluar la información que las entidades aseguradoras remiten a la DGSFP.
- 2) Área de Inspección «in situ», encargada de las labores de inspección de las entidades y de las comprobaciones de supervisión continuada.
- 3) Área de Régimen Cautelar, en la cual, una vez elaborada y firmada la correspondiente acta por el inspector, se elabora la propuesta de resolución de la ins-

pección para posteriormente efectuar un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones adoptadas. También le corresponde la competencia para la tramitación de procedimientos sancionadores en los casos previstos por la ley y de adopción de medidas de control especial sobre la entidad.

#### I.4 Limitaciones al alcance

La legislación específica de cada uno de los Organismos objeto de la presente fiscalización somete la función supervisora de las mismas al deber de secreto profesional.

Así, el apartado 2 del artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, de adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, modificado por la disposición final undécima de la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, establece que «los datos, documentos o informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad».

Este principio general tiene su correlato lógico en la obligación de guardar secreto que el apartado 3 del mismo artículo impone a las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad para el BE y hayan tenido conocimiento de datos de carácter reservado. Dicha obligación viene también recogida en el artículo 17 de su Reglamento Interno.

Respecto a la CNMV, al artículo 90.4 de la LMV señala que «las informaciones o datos confidenciales que la Comisión Nacional del Mercado de Valores u otras autoridades competentes hayan recibido en el ejercicio de sus funciones y la supervisión e inspección previstas en ésta u otras leyes, estarán sujetas a secreto profesional y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad».

El artículo 75 de la LOSSP establece el deber de secreto en relación con la DGSFP en los siguientes términos: «los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Ministerio de Economía y Hacienda en virtud de cuantas funciones le encomienda la presente Ley tendrán carácter reservado».

Asimismo la legislación de cada una de las tres Entidades prevé una serie de excepciones al deber de secreto, entre las cuales no figuran expresamente las informaciones requeridas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. Entre las excepciones aludidas se encuentran las siguientes:

- a) Cuando el interesado consienta expresamente la difusión, publicación o comunicación de los datos.

b) La publicación de los datos agregados con fines estadísticos, o las comunicaciones en forma sumaria o agregada de manera que las entidades individuales no puedan ser identificadas ni siquiera indirectamente.

c) Las informaciones requeridas por las autoridades judiciales competentes en un proceso penal.

d) Las informaciones que, en el marco de los procedimientos mercantiles derivados de la suspensión de pagos, quiebra o liquidación forzosa de una entidad de crédito, de servicios de inversión o de seguros, sean requeridas por las autoridades judiciales, siempre que no versen sobre terceros implicados en el reflotamiento de la entidad.

e) Las informaciones que, en el marco de recursos administrativos o jurisdiccionales entablados sobre resoluciones administrativas dictadas en materia de ordenación y disciplina de las entidades anteriores, sean requeridas por las autoridades administrativas o judiciales competentes.

f) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas se intercambien para el cumplimiento de sus funciones.

g) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas tengan que facilitar, para el cumplimiento de sus funciones, a los organismos o autoridades de otros países en los que recaiga la función pública de supervisión de las entidades de crédito, de las ESIS, de las empresas de seguros, de otras instituciones financieras y de los mercados financieros, o la gestión de los sistemas de garantía de depósitos o indemnización de los inversores de las entidades de crédito, siempre que exista reciprocidad, y que los organismos y autoridades estén sometidos a secreto profesional en condiciones que, como mínimo, sean equiparables a las establecidas por las leyes españolas.

h) Las informaciones que las Entidades fiscalizadas tengan que facilitar a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, así como las comunicaciones que de modo excepcional puedan realizarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la antigua Ley General Tributaria (LGT), previa autorización indelegable del Ministro de Economía y Hacienda (artículos 93 y 94 de la actual LGT de 2003).

i) Las informaciones requeridas por una Comisión Parlamentaria de Investigación en los términos establecidos en su legislación específica.

j) Las informaciones que el BE tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones, a los Fondos de Garantía de Depósitos, a los interventores o síndicos de una entidad de crédito o de una entidad de su grupo, designados en los correspondientes procedimientos administrativos o judiciales, y a los auditores de cuentas de las entidades de crédito y sus grupos.

k) Las informaciones que el BE trasmita, en tanto que autoridad monetaria, al BCE, a los bancos centrales y organismos de función similar de la UE, así como a otras autoridades públicas encargadas de la supervisión de los sistemas de pagos.

l) Las informaciones que el BE decida facilitar a una cámara u organismo semejante autorizado legalmente a prestar servicios de compensación o liquidación de los mercados españoles, cuando considere que son necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de dichos organismos ante cualquier incumplimiento, o posible incumplimiento, que se produzca en el mercado.

m) Las informaciones que, por razones de supervisión prudencial o sanción de las entidades de crédito, el BE tenga que dar a conocer al MEH o a las autoridades de las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias sobre entidades de crédito.

n) Las informaciones que la CNMV tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones a las CCAA con competencias en materia de Bolsas de Valores; a los órganos rectores de los mercados secundarios oficiales con el objeto de garantizar el funcionamiento regular de los mismos; a los fondos de garantía de inversores; a los interventores o síndicos de una empresa de servicios de inversión o de una entidad de su grupo, designados en los correspondientes procedimientos administrativos o judiciales, y a los auditores de cuentas de las ESIS y sus grupos.

o) Las informaciones que la CNMV decida facilitar a un sistema o cámara de compensación y liquidación de un mercado de valores español, cuando considere que son necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de dichos sistemas ante cualquier incumplimiento, o posible incumplimiento, que se produzca en el mercado.

p) Las informaciones que la DGSFP tenga que facilitar a la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

q) Las informaciones que la DGSFP tenga que facilitar para el cumplimiento de sus respectivas funciones a los auditores de cuentas de las entidades aseguradoras y sus grupos y al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC).

Amparándose en la citada legislación, los tres Organismos han negado en el transcurso de la fiscalización el acceso a todos aquellos documentos y expedientes que estimaban contenían información sometida al deber de secreto, los cuales se irán enumerando al analizar cada uno de los apartados del presente Informe, exponiendo igualmente las consecuencias directas que estas

limitaciones han supuesto en la consecución de los objetivos de la fiscalización.

Con carácter general hay que señalar que la independencia de funcionamiento que la legislación específica atribuye a las entidades de supervisión en modo alguno les exime de control, éste, en nuestro ordenamiento jurídico se realiza por vías diversas: el Gobierno las controla a través de su poder de dirección (artículo 97 CE), el Parlamento a través de, en su caso, las Comisiones Parlamentarias correspondientes y de la potestad de modificar su régimen jurídico recortando su autonomía, los Tribunales de Justicia controlando la legalidad de su actuación y, a su vez, el Tribunal de Cuentas vía artículo 136 de la Constitución Española (CE). En este sentido por tanto, la independencia de que se dota a las Entidades Supervisoras no es ilimitada, sino que gozarán de una autonomía de gestión para garantizar su eficacia y el cumplimiento de las funciones que les están atribuidas (véase a título de ejemplo el artículo 14.6 LMV).

El fundamento de la capacidad de intervención de los poderes públicos en las citadas entidades se halla en el artículo 128 de la CE, las cuales encuentran en la regulación del deber de secreto profesional una garantía al desarrollo de sus funciones. El secreto profesional es un requisito imprescindible en el funcionamiento de las entidades de crédito, de seguros y del mercado de valores para impedir la divulgación de informaciones confidenciales que dañarían el sistema financiero, bursátil y de seguros.

Sin embargo, la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida expresamente por la CE, en su artículo 136, así como en la LOTCu, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). El reconocimiento constitucional de la función fiscalizadora prima sobre cualquier otra norma, en tanto que se trata de la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, se considera errónea la fundamentación de alguno de los Organismos fiscalizados al señalar que la normativa reguladora del funcionamiento del Tribunal es ley general respecto al régimen de funcionamiento de las Entidades Supervisoras, configurada como ley especial. La Constitución, como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico prima sobre cualquier otra norma, disponiendo que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sector público en el que se encuadran el BE, la CNMV y la DGSFP.

Asimismo, la propia normativa reguladora de aquéllas reconoce la sujeción a la fiscalización del Tribunal; así, a título de ejemplo, el artículo 14 de la LMV dispone que el control económico y financiero se llevará a cabo por la IGAE, sin perjuicio de las funciones que

correspondan al Tribunal de Cuentas; en términos similares se regula en la LABE cuyo artículo 4 establece que «el Banco de España queda sujeto a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas».

Si bien es cierto que hubiera sido más conveniente que se citara al Tribunal de Cuentas entre los órganos e instituciones entre los que se exceptiona el deber de secreto, con lo que se hubieran evitado interpretaciones y discrepancias, sin embargo, ello no es suficiente para negar el acceso a determinados documentos, amparándose en ese deber, en tanto que la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida por la propia CE.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, no cabe oponer una posible negativa por parte de las entidades reseñadas a que el Tribunal de Cuentas fiscalice su actividad, y en concreto la organización y los procedimientos de supervisión sobre las entidades sujetas a ello, en base al cuestionamiento del contenido de la función fiscalizadora del Tribunal, como más adelante se fundamentará, y basado principalmente en la alegación del deber de secreto.

Del examen de la regulación de la materia se desprende la existencia de información de carácter confidencial o sensible referente a la dirección, gestión, solvencia, etc. de las entidades sujetas a supervisión o control, cuyo tratamiento se sujeta con carácter general al secreto profesional que es de naturaleza bien distinta a las materias secretas o materias clasificadas a las que hace referencia la Ley de secretos oficiales en su modificación producida por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, materias que han de ser determinadas por Ley o mediante acto expreso adoptado por órgano competente, y cuya finalidad esencial es salvaguardar la defensa y seguridad del Estado, supuesto este ante el que evidentemente no se está.

Por otra parte, hay que señalar también que si el fundamento del secreto profesional es evitar la divulgación de informaciones confidenciales, que dañarían el sistema financiero, el acceso del Tribunal de Cuentas a la organización y a los procedimientos de supervisión no pone en peligro esa confidencialidad, en tanto que los funcionarios del Tribunal están sujetos a ese mismo deber de secreto, conforme el artículo 27.5 de la LFTCu en el que se establece que «Los funcionarios, auditores y comisionados expertos que practiquen las actuaciones a que se refieren los apartados anteriores, tienen obligación de guardar secreto respecto de las mismas, incurriendo, si incumpliesen dicha obligación, en las responsabilidades disciplinarias y, en su caso, penales a que hubiere lugar.»

Es por ello indudable, con relación a la fiscalización de la organización y los procedimientos de supervisión

sobre las entidades de crédito, seguros y sociedades de inversión, la competencia del Tribunal de Cuentas para desarrollar sus funciones de control en base a la competencia plena de atribución que le otorga la CE en su artículo 136, funciones en cuyo ejercicio ha de observar sin duda los mandatos del secreto profesional a los que le obliga la legislación vigente, pero puede exigir la colaboración y el acceso a toda aquella documentación precisa para desarrollar las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, pudiendo utilizar, ante una presunta falta de colaboración o acceso, los instrumentos previstos en las normas.

Las funciones que constitucionalmente se atribuyen al Tribunal de Cuentas son esencialmente dos: la función fiscalizadora y la función jurisdiccional, regulándose con un mayor detalle la primera y reservándose únicamente una mera referencia a la segunda cuando el artículo 136 señala «sin perjuicio de su propia jurisdicción». Son funciones de gran trascendencia económico-social, ya que contribuyen a hacer transparente la gestión económico-financiera del sector público.

De igual forma, la LOTCu en su artículo 2 señala que son sus funciones la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Respecto al ámbito objetivo de la función fiscalizadora, la propia Ley Orgánica en su artículo 9 señala que «se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía», pudiendo exigir el Tribunal la colaboración de todas las entidades a que se refiere el artículo 4, que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite, relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Sobre la naturaleza de la función fiscalizadora es preciso citar la Sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1986, en la que se reconoce aquélla, de forma irrefutable, como una actividad técnica previa a la función política de las Cortes, actividades técnicas de fiscalización respecto de las cuales el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador según el artículo 136 de la CE y el 1.º de su propia Ley Orgánica.

Por su parte, la LFTCu, que entre otras cuestiones, regula los procedimientos mediante los cuales el Tribunal de Cuentas lleva a cabo la función de fiscalización, reitera su carácter externo, permanente y consuntivo, así como la referencia al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y ello, recogiendo el apartado 2.º del artículo 9 de la LOTCu en

relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

El Tribunal podrá además recabar y utilizar, para el ejercicio de su función, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de control de las CCAA, según se reconoce en el artículo 27.2 de la LFTCu.

El ámbito subjetivo de la actuación del Tribunal de Cuentas lo constituye primordialmente, como es sabido, el sector público, que aparece integrado, a tenor del artículo 4 de la LOTCu por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades gestoras de la Seguridad Social, los Organismos autónomos y las Sociedades estatales y demás Empresas públicas. El Tribunal puede, además, fiscalizar una faceta de la actividad económico-financiera del sector privado, ya que le corresponde también la fiscalización de las subvenciones, crédito, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas y jurídicas.

Como se ha señalado anteriormente, la Ley de Funcionamiento regula los procedimientos mediante los que se ejerce la función fiscalizadora (vienen regulados en el Título IV, Capítulo IV), efectuando una enumeración no exhaustiva de los mismos y habilitando al Tribunal de Cuentas, en base al artículo 31.f), a realizar cualesquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función.

No obstante, a tenor de lo establecido en la normativa, la labor fiscalizadora del Tribunal ha de ejercerse básicamente a través del análisis y comprobación de la documentación que le faciliten los obligados a rendir cuentas. Así el artículo 7 de la LOTCu cuando delimita el ámbito subjetivo y objetivo del deber de colaboración, establece que éste alcanza a suministrar al Tribunal «cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite relacionados con el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras o jurisdiccionales».

Este deber de colaboración no cabe entenderlo reducido, en base a los términos del artículo 30.1 de la LFTCu, únicamente respecto de los bienes, fondos, efectos o caudales públicos que tengan en depósito, custodia o administración o en cuya gestión hayan participado o participen cualesquiera personas naturales o jurídicas, así como a las personas físicas o jurídicas preceptoras de subvenciones u otras ayudas del sector público. Tampoco puede entenderse limitado, como señala el apartado 3.a «que los datos, estados, documentos o antecedentes solicitados se referirán a los que consten o deban constar en los correspondientes estados contables o en la justificación de éstos», y ello en base a razones de jerarquía normativa, dado que las pre-

visiones contenidas en Ley orgánica priman sobre la Ley ordinaria, como al objeto de la propia Ley de Funcionamiento en la materia, cual es, siguiendo lo dispuesto en la LOTCu, la regulación de los procedimientos mediante los cuales el Tribunal de Cuentas lleva a cabo la función de fiscalización externa de la actividad económico-financiera del sector público.

A la vista del mandato constitucional puede afirmarse que una fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la organización y los procedimientos de supervisión realizados sobre las entidades sujetas se encuadra dentro de sus competencias fiscalizadoras; en definitiva, se trata de determinar que una entidad pública sujeta una parte sustancial de su actividad que tiene una proyección económico-financiera evidente, a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia a que se refiere el artículo 103 de la CE y la propia normativa del Tribunal de Cuentas.

El control externo ejercido por el Tribunal no se limita a la práctica de auditorías financieras y de cumplimiento. La labor del Tribunal va más allá de lo meramente formal, lo que tiene su respaldo en el propio artículo 9 de la LOTCu cuando habla de una actividad dirigida al sometimiento de la actividad económico-financiera del Estado a los principios de legalidad, eficiencia y economía, entendiendo el principio de eficiencia como el cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos así como el uso eficiente de los caudales públicos.

En esta aproximación se puede constatar cómo la función fiscalizadora se ha referido, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la LOTCu, al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, superando en muchos casos el alcance del examen de legalidad y representatividad de las cuentas analizadas, para abordar el análisis técnico de la organización implantada y de la gestión desarrollada, contribuyendo, de este modo, a resaltar la interconexión entre las funciones de organización, gestión y control, y a potenciar que la actividad pública se acomode a los objetivos de equidad, eficiencia y economía, constitucionalmente asignados al gasto público.

Ha de destacarse por tanto, que la actividad fiscalizadora no se limita a la detección y exposición de las deficiencias e irregularidades observadas, sino que, en virtud de lo previsto en el artículo 14 de la LOTCu, se completa con la formulación de propuestas de mejora en la mayor parte de los informes aprobados en relación con la actividad o entidad fiscalizada.

La CE ha configurado al Tribunal como el supremo órgano fiscalizador, no sólo de las cuentas sino también de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Desde esta perspectiva el Tribunal puede analizar no sólo los estados contables y su adecuación a las normas de contabilidad vigentes, sino también verificar el funcionamiento de las entidades integrantes del sector público, la gestión de los fondos públicos y los resultados obtenidos. Esto no supone que la fiscaliza-

ción del Tribunal de Cuentas tenga por objeto la supervisión de los mercados financieros, sino comprobar los resultados de los procedimientos empleados para ello y la organización configurada para efectuar aquellas funciones, así como el funcionamiento efectivo del control interno establecido por las entidades supervisoras que tienen atribuida tal función.

Las dificultades encontradas a lo largo de los trabajos de fiscalización han sido múltiples y constantes, y ello hasta tal punto que han llegado a configurar un amplio abanico de limitaciones, provocadas esencialmente por la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para realizar determinadas verificaciones, justificada, por las entidades sujetas a aquélla, en su propia normativa, interpretación que este Tribunal en modo alguno comparte, y que en sentido estricto hubiera podido llevar a la no realización de la fiscalización, y a la utilización subsidiaria de otras vías previstas en la legislación vigente, con la finalidad de solventar la problemática reseñada. No obstante lo cual, este Tribunal, valorando los elementos disponibles, optó por continuar desarrollando la fiscalización, entendiendo que, en cierta forma, la documentación a la que se pudiera tener acceso permitiría realizar las pruebas de auditoría suficientes para sustentar la opinión del Tribunal en relación con la mayor parte de los objetivos previstos en la fiscalización.

Durante los trabajos de fiscalización se ha intentado buscar, con los responsables de cada entidad, fórmulas alternativas a la entrega de cierta documentación sometida al deber de secreto que permitiesen avanzar los trabajos con el objetivo comentado (acceso a los documentos sin fotocopiarlos, supresión del nombre de las compañías afectadas en determinados documentos para evitar su identificación, o la realización de entrevistas para contrastar la información, entre otras).

La realidad que se ha ido imponiendo en mayor o menor grado dependiendo de las Entidades ha sido la siguiente:

1. No se ha facilitado, ni tan siquiera mediante alguna de las fórmulas citadas, información que se considera básica y fundamental en el desarrollo de la fiscalización, en concreto:

- Los Planes de Supervisión correspondientes a los dos ejercicios fiscalizados.
- Los expedientes de las autorizaciones que deben conceder o informar las Entidades fiscalizadas.
- Los documentos derivados de la labor de seguimiento continuo que las Entidades fiscalizadas llevan a cabo sobre las entidades que operan en el sistema financiero.
- Listado de las inspecciones llevadas a cabo por las Entidades Supervisoras durante los ejercicios fiscalizados.
- Los expedientes de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por las Entidades fiscalizadas durante los ejercicios fiscalizados.

- Relación nominativa de los expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante los ejercicios 2002 y 2003.
- Los expedientes sancionadores tramitados por las Entidades fiscalizadas durante los ejercicios fiscalizados.
- Las comunicaciones efectuadas entre las Entidades fiscalizadas.

2. Los Organismos fiscalizados han negado en repetidas ocasiones, tal y como se pone de manifiesto a lo largo del Informe, documentación que, a juicio de este Tribunal, no puede considerarse bajo ningún concepto sometida al deber de secreto.

3. Se han podido programar y realizar todas las entrevistas individuales que se han considerado necesarias a los responsables ejecutivos de las entidades. Sin embargo, cuando se ha solicitado autorización para entrevistar individualmente a los inspectores o técnicos actuantes a fin de contrastar la información disponible, no ha sido permitido por ninguna de las entidades (salvo en la DGR del BE), que han exigido la presencia de un coordinador nombrado por los responsables de las mismas. Resulta significativo que esta negativa se plantee por primera vez después de las numerosas fiscalizaciones que el Tribunal de Cuentas ha realizado en estas entidades.

La realización de entrevistas individuales a los técnicos, sin la supervisión de sus superiores, se considera imprescindible para la consecución de los objetivos de la presente fiscalización<sup>7</sup>, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la misma y ello por las siguientes razones:

- Tanto en los procedimientos internos de fiscalización del Tribunal de Cuentas como en las normas de auditoría generalmente aceptadas, se considera, la realización de entrevistas con el personal de la entidad fiscalizada, como uno de los medios para la obtención de evidencia.

- Aunque dentro de los distintos tipos de evidencias que se pueden obtener en auditoría (física, documental, analítica...) la evidencia testimonial es la menos fiable, la negativa del BE, CNMV y DGSFP a entregar cierta documentación hace que esta evidencia testimonial sea en ocasiones la principal fuente de información a disposición del equipo fiscalizador para fundamentar sus conclusiones.

- En estos casos, las «Directrices de Aplicación Europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI»<sup>8</sup> señalan que «las pruebas fehacientes orales deben con-

siderarse las menos fiables. Siempre que sea factible, los auditores deben tratar de obtener una confirmación documental de las pruebas orales (...). Cuando esto no sea posible, se pueden confirmar las pruebas orales entrevistando por separado a más de una persona».

Esta cuestión debe ser analizada en relación con la limitación general anteriormente comentada, ya que, dadas las especiales circunstancias de esta fiscalización, en la que el Tribunal no ha dispuesto, para la mayoría de las comprobaciones, de evidencia documental, la imposibilidad de entrevistar individualmente al personal de las Entidades fiscalizadas supone otra importante limitación para la consecución de los objetivos previstos, con la diferencia de que en este caso la limitación es consecuencia, no de la interpretación dada a la normativa existente, sino de una decisión propia de las Entidades fiscalizadas tomada sin ninguna justificación.

4. Se ha producido en algunos casos, tal y como se indica en los apartados correspondientes, una demora injustificable (de hasta más de ocho meses) en la entrega de determinada documentación a este Tribunal, lo que ha contribuido a dificultar aún más los trabajos de fiscalización programados.

Estas limitaciones han incidido significativamente en el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización, suponiendo, en la mayor parte de los casos, la imposibilidad de conformar una opinión sobre la organización y aplicación práctica de los procedimientos de supervisión encomendados al BE, a la CNMV y a la DGSFP y sobre la coordinación entre estas entidades. No obstante, a lo largo del presente Informe se exponen aquellas conclusiones y recomendaciones a las que, a pesar de las dificultades, se ha podido llegar.

## I.5 Rendición de Cuentas

De los tres Organismos fiscalizados, rinden cuentas a este Tribunal el BE y la CNMV, el primero directamente, en virtud de lo dispuesto en su normativa, y la Comisión a través de la IGAE. La DGSFP, al carecer de personalidad jurídica, no rinde cuentas individualmente, estando incluidas en las de la Administración General del Estado.

### I.5.1 Banco de España

Las cuentas anuales del BE correspondientes al ejercicio 2002 fueron aprobadas por el Consejo de Ministros en su sesión de 25 de julio de 2003, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 17 de septiembre de 2003, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente.

Las cuentas anuales del BE correspondientes al ejercicio 2003 fueron aprobadas por el Consejo de Ministros en su sesión de 30 de julio de 2004, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 15 de septiembre de 2004, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente.

<sup>7</sup> En este sentido, resulta, cuando menos, curioso que ante la reiterada petición del Tribunal de Cuentas a la DGS del BE de realizar entrevistas individuales, ésta, justifique su negativa alegando «la única finalidad de prestar al Tribunal de Cuentas la máxima colaboración posible en sus labores de fiscalización y asegurar el correcto cumplimiento de la obligación del Banco de España de garantizar que la documentación entregada y la información facilitada al equipo fiscalizador tuviera siempre el mayor nivel posible de calidad, consistencia y utilidad».

<sup>8</sup> Organización internacional que agrupa a los Tribunales de Cuentas de más de 170 países, que, tras un largo período de gestación (1984-1989), aprobó en octubre de 1991, en la reunión del comité directivo celebrado en Washington, sus normas de auditoría. Estas normas vienen siendo un referente para la auditoría del sector público desde la aparición de los primeros borradores, a mediados de 1987.



### I.5.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

Las cuentas anuales de la CNMV correspondientes al ejercicio 2002 fueron remitidas a la IGAE el 16 de julio de 2003, dentro del plazo previsto en el artículo 130.1 TRLGP, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 1 de septiembre de 2003, un día después del plazo señalado para ello en la legislación vigente. La publicación de las mismas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se realizó el 2 de agosto de 2003.

Las cuentas anuales de la CNMV correspondientes al ejercicio 2003 fueron remitidas a la IGAE el 21 de junio de 2004, dentro del plazo previsto en el artículo 130.1 TRLGP, siendo recibidas en el Tribunal de Cuentas el 2 de julio de 2004, dentro del plazo señalado para ello en la legislación vigente. La publicación de las mismas en el BOE se realizó el 21 de julio de 2004.

### I.6 Trámite de alegaciones

De conformidad con lo establecido 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 remitidos el 12 de mayo de 2006 a los que fueron responsables y representantes del BE, CNMV, DGSFP y AEAT durante los ejercicios fiscalizados, y a los que lo son a la fecha de remisión del Anteproyecto de Informe para alegaciones.

El plazo otorgado inicialmente, de 15 días, fue prorrogado por un periodo de idéntica duración a los responsables que así lo solicitaron. Se han recibido en el plazo establecido las alegaciones formuladas por el Gobernador del BE, por el Presidente de la CNMV, por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones, y por el Director General de la AEAT, responsables todos ellos a la fecha de remisión del Anteproyecto de Informe, habiéndose incorporado al texto del Informe las modificaciones que se han considerado oportunas, así como determinadas explicaciones mediante notas a pie de página.

En el plazo anteriormente señalado, han remitido a este Tribunal escrito sin formular alegación alguna el Presidente de la AEAT y la Directora General de Seguros y Fondos de Pensiones responsables de las Entidades durante el periodo fiscalizado.

En relación con el contenido y tratamiento de las alegaciones, con independencia de las aclaraciones y puntualizaciones que se incluyen en los diversos apartados del Informe, es preciso señalar que con carácter general no se formulan valoraciones expresas respecto de las siguientes alegaciones:

- Las que confirman deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe.
- Las que plantean criterios u opiniones diferentes al contenido del Informe sin aportar nuevos argumentos, soporte documental o normativo distintos de los ya analizados en la fiscalización.

c) Las que pretenden explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones, sin rebatir el contenido del Informe.

d) Las que señalan que las deficiencias o irregularidades detectadas se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1 Banco de España

El BE realiza la supervisión de las entidades de crédito fundamentalmente a través de la Dirección General de Supervisión y la Dirección General de Regulación que participan y colaboran estrechamente en la definición de la política de supervisión y regulación bancaria que aplica el BE.

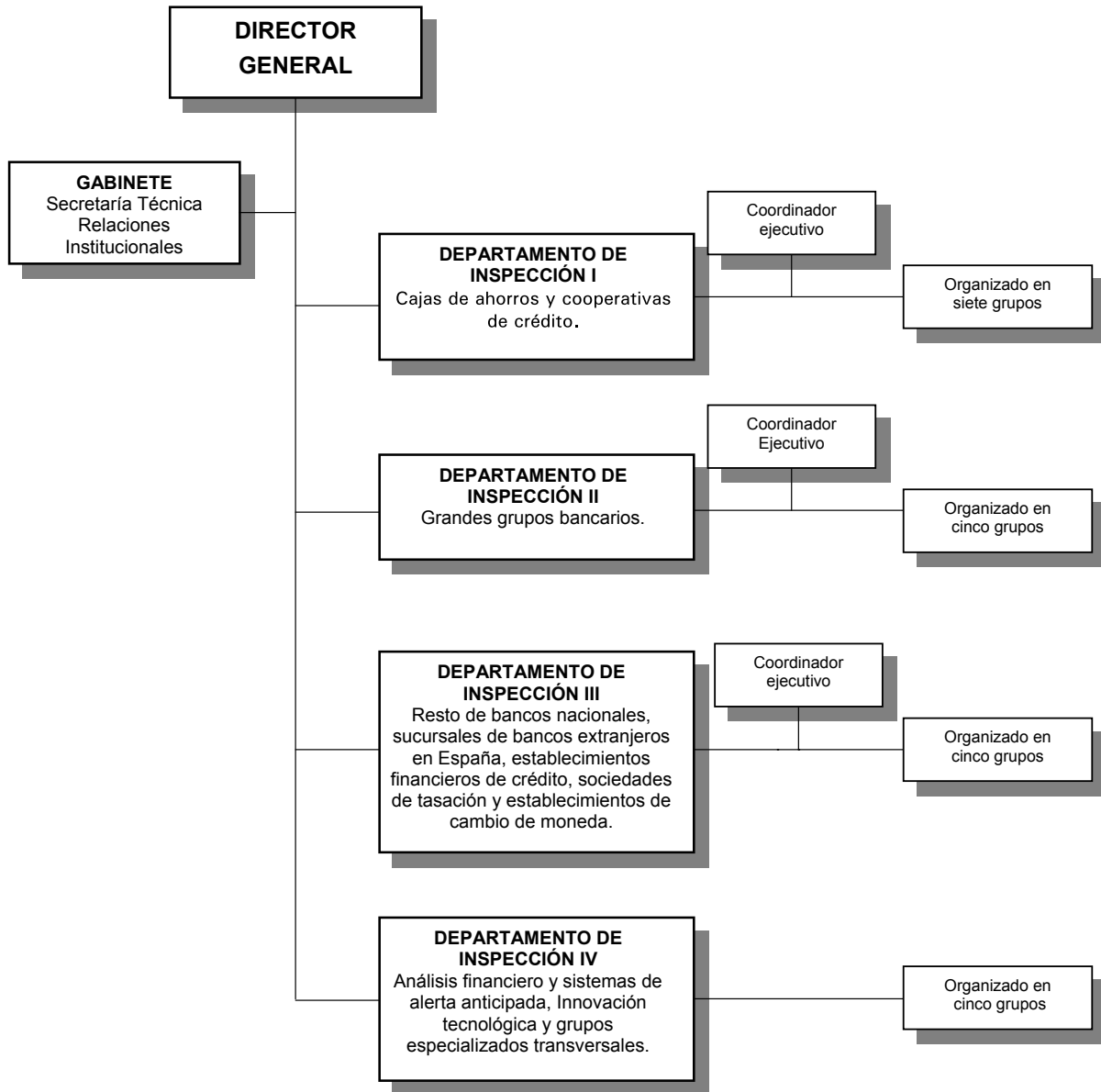
#### A) Dirección General de Supervisión

Esta Dirección General tiene encomendadas las competencias de supervisar el sistema crediticio, analizando la situación de las entidades de crédito y sus grupos financieros, verificar el cumplimiento de la normativa, formular propuestas de adopción de medidas disciplinarias o cautelares, tramitar los procedimientos administrativos que le correspondan y colaborar con otros organismos nacionales o extranjeros en materia de supervisión. De acuerdo con lo anterior, esta Dirección General es la unidad encargada de la planificación de la actividad supervisora, del análisis a distancia y de las inspecciones «in situ» de las entidades de crédito.

La DGS se organiza en cuatro departamentos de inspección, el gabinete y el grupo de planificación. Los tres primeros departamentos son los que tienen encomendadas las funciones de inspección directa de las entidades de crédito a su cargo, mientras que el cuarto departamento, creado en noviembre de 2000, se configura como una unidad de apoyo que asume aquellos cometidos técnicos y especializados que afectan de forma transversal a todas las entidades de crédito y que anteriormente se distribuían entre los demás departamentos de inspección de la DGS. Su función es dar soporte técnico y asistencia especializada a los departamentos que tienen exclusivamente responsabilidades operativas de supervisión. Además, se encarga de proponer, coordinar y rentabilizar esfuerzos en el desarrollo de nuevos sistemas y herramientas de supervisión, proporcionando homogeneidad y estabilidad en su aplicación.

El gabinete del Director General de Supervisión se encarga de las funciones de secretariado técnico de la Dirección, de la coordinación de sus relaciones externas tanto nacionales como internacionales, de las relaciones internas con otras Direcciones Generales del BE, en especial de las que hayan de mantenerse con la DGR.

La estructura de la DGS es la señalada en el siguiente gráfico:



La colaboración del personal de la DGS ha sido adecuada, y el plazo de entrega de la documentación solicitada a esta Dirección ha sido, por término medio, de 11 días, lo cual, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de la presente fiscalización, se considera razonable.

Se han podido realizar todas las entrevistas que se han considerado oportunas con los responsables ejecutivos de esta Dirección General en presencia de un coordinador.

Para contrastar la información obtenida y verificar la aplicación práctica en cada uno de los departamentos, el equipo fiscalizador solicitó de la entidad la realización de entrevistas individuales con los inspectores de la DGS, lo que no fue atendido por la citada dirección, al imponer que dichas entrevistas se realizaran con la presencia del coordinador.

Con esta prueba de auditoría se pretendía obtener información libremente emitida por los inspectores sobre determinadas condiciones en las que desarrollan sus actuaciones supervisoras, siendo imprescindible para ello que no se llevaran a cabo bajo la presencia de superiores jerárquicos que pudieran condicionar las respuestas obtenidas. A la vista de la escasa utilidad que su realización tendría en estas condiciones, el equipo fiscalizador renunció a realizarlas.

Esta negativa no se ha producido en las demás unidades del BE con las que el equipo fiscalizador ha desarrollado su trabajo, en las que se han podido llevar a cabo las entrevistas que se ha considerado oportuno sin la presencia de coordinador.

La imposibilidad de que el equipo fiscalizador realizara las entrevistas individuales en las condiciones soli-

citadas ha impedido que la información facilitada por la Entidad reúna los requisitos de consistencia y utilidad necesarios en una fiscalización realizada en las circunstancias de la presente.

#### B) Dirección General de Regulación

Esta Dirección General realizaba durante el periodo fiscalizado, entre otras, las siguientes funciones: el diseño de la información que las entidades de crédito deben rendir al BE, el procesamiento de la misma, la gestión de los Registros Especiales de entidades de crédito, la tramitación de los procedimientos administrativos que le correspondan y la colaboración con otros organismos nacionales o extranjeros en las materias anteriores.

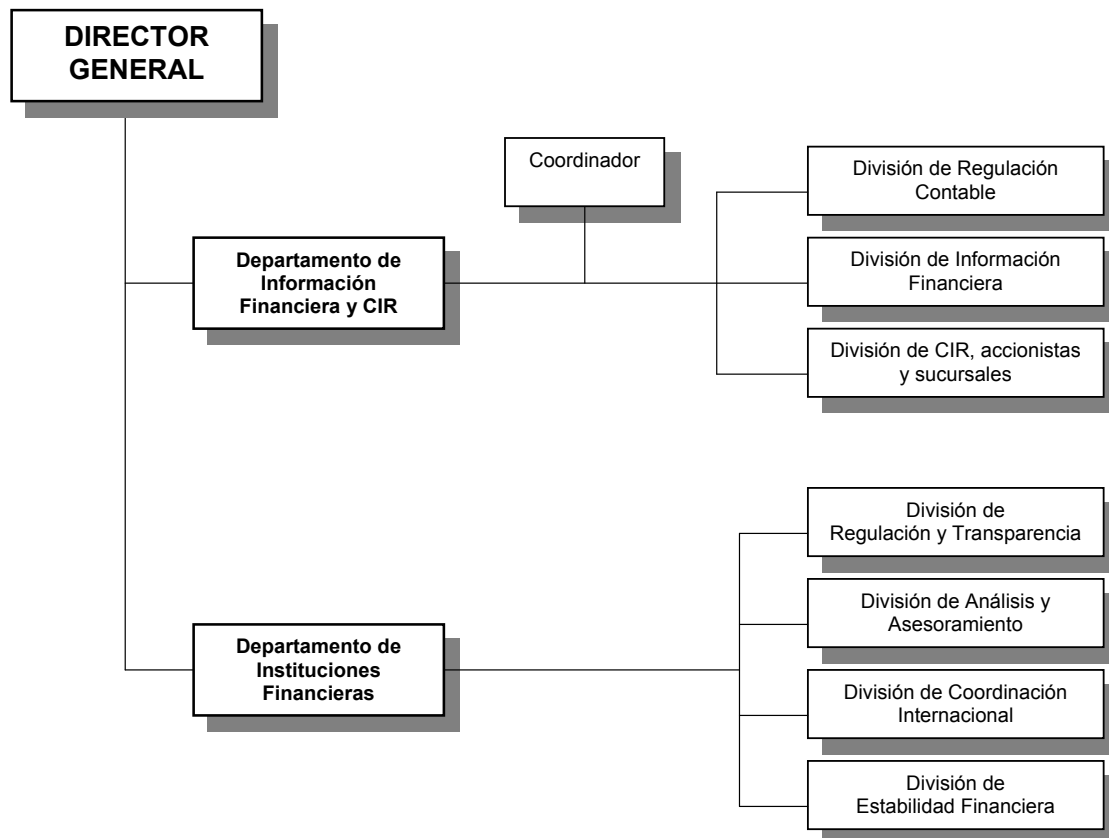
Durante los ejercicios fiscalizados, la DGR se organizaba en dos departamentos:

- Departamento de Información financiera y Central de Información de Riesgos.
- Departamento de Instituciones Financieras.

El Departamento de Información Financiera y Central de Información de Riesgos (CIR) tenía asignadas fundamentalmente las funciones de elaboración e interpretación de las Circulares que aprueba el Banco sobre temas de contabilidad de entidades de crédito; las relaciones con el ICAC, CNMV y DGSFP y con otros organismos internacionales relacionados con la elaboración de la normativa contable que deben seguir las entidades que actúan en el sistema financiero; de la gestión y el mantenimiento de la base de datos de la CIR del BE; y el diseño del formato, la recepción y el tratamiento de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito al BE.

El Departamento de Instituciones Financieras se encargaba, entre otras funciones, de la gestión de los Registros que el BE debe mantener en relación con las entidades de crédito, de la autorización de inicio de actividad y de la publicidad y la transparencia de las operaciones de las entidades de crédito.

La estructura de la DGR durante los ejercicios fiscalizados viene recogida en el siguiente organigrama:



En el caso de la DGR, es necesario destacar el importante retraso con el que los documentos solicitados a esta Dirección eran entregados al equipo fiscalizador, lo que ha entorpecido significativamente los trabajos realizados.

En este sentido, el plazo medio de entrega de la documentación solicitada a la DGR ha sido de 78 días, lo cual, teniendo en cuenta que en la gran mayoría de los casos se trataba de información que no requiere trabajo de elaboración, resulta inaceptable. Como ejemplo

de lo expuesto, la citada Dirección General ha tardado entre 40 y 44 días en facilitar los organigramas de las diferentes divisiones que la componen, o en contestar que no existen los manuales de procedimientos que se solicitaban, documentos éstos que no requieren ningún tipo de preparación, y que no se encuentran afectados por el deber de secreto, por lo que deberían haber sido entregados inmediatamente por el BE.

Dentro de la DGR se debe resaltar negativamente la colaboración de la División de Regulación y Transparencia de esta Dirección General, en la que los plazos medios de entrega de la documentación se han elevado a 104 días, lo que se considera completamente inaceptable y no sólo ha dificultado el trabajo del equipo fiscalizador sino que ha originado retrasos significativos en la conclusión de la fiscalización. Como muestra de la falta de colaboración, a modo de ejemplo se puede señalar lo siguiente:

- Esta división ha tardado 95 días en entregar los listados de las autorizaciones solicitadas durante los ejercicios 2002 y 2003 (excepto la de inicio de actividad), documentos que deberían ser de entrega inmediata para cualquier entidad que disponga de un registro adecuadamente informatizado y gestionado.
- La citada División ha empleado 88 días en entregar una estadística de las decisiones de la Comisión Ejecutiva, cuando lo solicitado era una relación de las mismas.
- El retraso en la entrega de la documentación solicitada ha llegado a ser, en algunos casos, de más de ocho meses.

Hay que señalar que el retraso en la entrega de la documentación fue puesto en conocimiento del coordinador de esta Dirección General en numerosas ocasiones y se comunicó por escrito al Subgobernador, sin que a raíz de ello se produjera una mejora en los plazos de entrega de la misma.

Contrariamente a lo manifestado por la entidad en alegaciones los retrasos en la entrega de la documentación por la DGR, que han llegado a ser de ocho meses, distan mucho de poder calificarse, como se realiza en las alegaciones, de «una actitud de colaboración» sino más bien todo lo contrario<sup>9</sup>. En este sentido, los tiem-

<sup>9</sup> Respecto a las alegaciones del BE deben hacerse las siguientes puntualizaciones:

- La División de Información Financiera no puso a disposición del Tribunal la información el 26 de abril como se señala en alegaciones. En ese momento, se comunicó al Tribunal que la información estaba preparada pendiente de que el Departamento Jurídico determinara lo que se podía entregar al Tribunal, lo que finalmente se hizo, de forma parcial, el 27 de mayo. En esta fecha, se entregó sólo parte de la información solicitada, alegando que el resto estaba sujeta al deber de secreto.

- Al contrario de lo manifestado por el BE en sus alegaciones, el Tribunal intentó que las formalidades a la hora de hacer las peticiones al personal del BE fueran las mínimas posibles, solicitando la documentación necesaria a nivel de jefes de división, y fue la DGR del Banco de España la que solicitó que todas las peticiones de documentación se hicieran por el jefe del equipo al propio Director General de Regulación, lo que contribuyó a los retrasos comentados.

- La documentación solicitada, el 15 de abril, a la División de Regulación y Transparencia no se entregó por completo a finales de agosto como parece desprenderse de lo señalado en el último párrafo de la pág 12 de las alegaciones. La realidad es que después de estas primeras entregas se hicieron otras: el 15 de noviembre, 2 de diciembre y 19 de diciembre, estas dos últimas ocho meses después de su solicitud en el mes de abril.

pos medios de entrega de documentación resultan bastante significativos sobre la colaboración prestada por la DGR al Tribunal.

### C) Resto de unidades del Banco de España.

En el desarrollo de la presente fiscalización, el equipo fiscalizador ha tenido contacto con otras unidades (Departamento de Auditoría Interna y División de Asesoría Jurídica) cuya colaboración ha sido buena en todo momento. El plazo medio de entrega de la documentación solicitada a estas unidades ha sido de 7 días, lo cual se considera razonable.

### II.1.1 Control de acceso a la actividad crediticia

El acceso a la actividad crediticia está sujeto a autorización puesto que, de acuerdo con el artículo 43 de la LDIEC, corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del BE, autorizar la creación de las entidades de crédito, así como el establecimiento en España de sucursales de entidades de crédito no autorizadas en un Estado miembro.

Las normas que establecen las condiciones que deben cumplir las entidades de crédito para obtener y conservar la autorización para operar en el sistema financiero español, son distintas en función del tipo de entidad de que se trate: bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y EFC.

La normativa española refuerza las exigencias de la normativa comunitaria en aspectos tales como un mayor número de personas responsables directos de la gestión, un capital mínimo más elevado, así como el control del accionariado a partir de un nivel cuantitativo inferior, e introduce ciertos criterios que no se contemplan directamente en aquélla, en orden a la evaluación de la indicada idoneidad (medios patrimoniales suficientes o implicaciones con su actividad no financiera).

El Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, de creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, establece, además del procedimiento para autorizar la creación de un banco, las condiciones que debe cumplir para obtener y conservar la autorización para operar, que de una forma resumida se señalan a continuación:

#### a) Condiciones de carácter societario:

- Sociedad anónima constituida por el procedimiento de fundación simultánea.

- Respecto a la solicitud efectuada al Director General de Regulación el 2 de junio (no el 6 de junio) sobre la relación de decisiones de la Comisión Ejecutiva y los modelos de expediente de autorizaciones, el 29 de agosto el BE entrega una estadística de las decisiones y unos modelos utilizados en autorizaciones señalándose en ese momento al equipo fiscalizador, 88 días después de la solicitud, que la documentación solicitada está sometida al deber de secreto.

- La mayor parte de la documentación entregada al Tribunal no exigía un grado de preparación importante, como se sugiere en las alegaciones, y, en ningún caso, la DGR ha entregado al Tribunal expediente alguno que necesitase ser revisado para eliminar las menciones a entidades concretas como parece indicar en sus alegaciones el Banco.

- Capital inicial mínimo de 18 millones de euros.
  - Limitación del objeto social a las actividades propias de las entidades de crédito.
  - No reserva de ventaja o remuneración especial para los fundadores.
  - Domicilio social y administración efectiva en el territorio nacional.
- b) Viabilidad del proyecto de negocio
- c) Administración y dirección general:
- Consejo de Administración formado por, al menos, cinco miembros.
  - Honorabilidad profesional de sus miembros.
- d) Organización:
- Buena organización administrativa y contable.
  - Procedimientos de control interno adecuados para una gestión sana y prudente.
- e) Accionariado:
- Idoneidad de los accionistas con participaciones significativas (tenencia igual o superior al 5% del capital o de los derechos de voto), no sólo en el momento de la creación de la misma, sino durante la toda la vida de estas entidades.
- f) Adscripción al Fondo de Garantía de Depósitos correspondiente.

La normativa estatal sobre creación de cajas de ahorros se encuentra recogida en el Real Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sobre creación de cajas de ahorro y distribución de los beneficios líquidos de estas entidades, que ha sido modificado sucesivamente para su adaptación al ordenamiento comunitario, y que recoge criterios análogos a los previstos para bancos en lo relativo al fondo fundacional inicial, programa de actividades, administración y dirección efectiva en territorio nacional, etc., sometiéndolo también el proceso de creación a autorización del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del BE.

No obstante, las CCAA, de acuerdo con el reparto competencial establecido en la CE y con lo previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía un alto grado de competencias sobre las cajas de ahorros establecidas en su territorio. En este sentido, las CCAA han dictado un amplio elenco normativo que abarca, entre otros aspectos, criterios para llevar a cabo los procedimientos de creación o fusión de este tipo de entidades de crédito cuando están o pretenden domiciliarse en su territorio, ubicando la competencia de autorización previa en la Consejería de Economía o unidad similar.

Por lo que respecta a las cooperativas de crédito, la normativa estatal que regula las condiciones para la creación de las cooperativas de crédito está constituida principalmente por la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, y el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, que aprueba el reglamento por el que se desarrolla, a las cuales hay que añadir, por un lado, aquellas disposiciones dictadas por las CCAA que hubiesen asumido competencias en este ámbito, y por otro, la legislación general de cooperativas que, en este caso, se aplica con carácter subsidiario. Esta regulación incorpora condiciones de acceso a la actividad y causas de denegación análogas a las anteriormente señaladas para los bancos, con ciertas particularidades derivadas de su régimen societario. Sin embargo, hay un aspecto relevante en el que la regulación de las cooperativas de crédito difiere de aquéllas, como es el relativo a la inferior cuantía del capital inicial exigido, fijado respetando, en este caso, los importes mínimos previstos en la normativa comunitaria, en función del ámbito territorial en el que pretendan operar y del total de habitantes de los municipios incluidos en el mismo.

Por otro lado, al igual que ocurría en el caso de las cajas de ahorro, las CCAA han asumido y desarrollado competencias en el marco de la legislación básica estatal, si bien, en este caso son menores las competencias asumidas. No obstante, respecto a la creación de cooperativas de crédito, la facultad de autorización previa reside en el Ministro de Economía y Hacienda, salvo cuando el ámbito de la cooperativa que se pretende crear no exceda del autonómico.

El régimen aplicable a la creación de los EFC se encuentra recogido en el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los EFC que establece condiciones sustantivas y de procedimiento sobre el acceso a la actividad muy similares a las indicadas para los bancos, si bien con unas exigencias de capital inicial inferior, habida cuenta de que estas entidades tienen vedada la posibilidad de captación de depósitos del público, y de la mayor especialización de su objeto social, que deberá estar limitado a la realización de operaciones crediticias en diversas modalidades, gestión o emisión de tarjetas de crédito y concesión de avales y garantías.

El procedimiento que se sigue para la tramitación de las solicitudes de autorización de inicio de actividad de entidades de crédito es similar en todos los casos, por lo que se va a exponer únicamente el correspondiente a los bancos.

La solicitud de autorización para la creación de un banco se dirigirá a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera acompañada de los siguientes documentos:

- Proyecto de estatutos sociales, acompañado de una certificación registral negativa de la denominación social propuesta.

- Programa de actividades, en el que, de modo específico, deberá constar el género de operaciones que se pretenden realizar, la organización administrativa y contable y los procedimientos de control interno.
- Relación de socios que han de constituir la sociedad, con indicación de sus participaciones en el capital social.
- Relación de personas que hayan de integrar el primer Consejo de Administración y de quienes hayan de ejercer como directores generales o asimilados, con información detallada sobre la trayectoria y actividad profesional de todos ellos.
- Justificación de haber constituido en el BE, en metálico o mediante deuda pública, un depósito equivalente al 20 por 100 del capital social mínimo.

En todo caso, en la instrucción del procedimiento, se podrá exigir a los promotores cuantos datos, informes o antecedentes se consideren oportunos para verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en este Real Decreto.

Una vez recibida la solicitud, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera remite el expediente completo al BE, en el que la DGR se encarga de comprobar que cumple todas las condiciones establecidas en la normativa. A estos efectos, se solicita a la DGS un informe sobre todos los aspectos que esta última conoce mejor: idoneidad de los accionistas, idoneidad de los altos cargos, aspectos sobre las actividades que va a realizar la entidad de crédito y sobre el negocio bancario.

Con toda la información anterior, la DGR redacta una propuesta de informe que se eleva a la Comisión Ejecutiva, junto con el informe propuesta del Departamento de Instituciones Financieras de la DGR y el informe de la DGS.

Una vez aprobada por la Comisión Ejecutiva la propuesta de informe, se envía al MEH o al órgano competente que tenga la potestad de autorizar el inicio de la actividad de la entidad de crédito.

Del análisis del procedimiento para la tramitación de las solicitudes, y de los requisitos establecidos en la normativa para que las entidades de crédito obtengan y conserven la autorización para operar, se debe señalar la gran subjetividad contenida en algunos de estos requisitos: la idoneidad de los accionistas, la viabilidad del proyecto de negocio, la honorabilidad profesional de los administradores y la existencia de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno para una gestión sana y prudente. El BE no ha desarrollado una norma interna que concrete los criterios establecidos de forma general en la normativa anteriormente citada para la valoración de los requisitos, de manera que se consiga limitar la subjetividad que comporta la autorización de las entidades de crédito en estos momentos.

A petición del equipo fiscalizador, el BE facilitó las fechas en las que se completaron las distintas fases del

proceso de autorización correspondiente a los EFC autorizados en el periodo fiscalizado, y del estudio de las mismas se debe destacar que en cuatro de las seis autorizaciones tramitadas se incumplió el plazo máximo de seis meses establecido en la normativa para su resolución.

Durante el periodo fiscalizado no se presentaron solicitudes de autorización de inicio de actividad de bancos, cajas de ahorro o cooperativas de crédito, por lo que no se ha realizado un análisis similar para estas entidades.

En el desarrollo de la presente fiscalización, el Banco no ha facilitado expediente alguno de autorización por lo que no ha sido posible comprobar en que medida el BE cumple el procedimiento establecido en las normas aplicables a esta autorización y actúa con homogeneidad en el estudio de las solicitudes de autorización que recibe de diferentes entidades y con objetividad a la hora de evaluar aquellos requisitos que, como anteriormente se ha señalado, no están suficientemente definidos en la normativa aplicable.

#### II.1.2 Registro de entidades

Una vez que las entidades de crédito obtienen la autorización de inicio de actividad del MEH, y con anterioridad al inicio de sus actividades se deberá proceder a su inscripción en el Registro Especial de entidades de crédito del BE. Esta inscripción en el Registro, así como las bajas en el mismo, se deberán publicar en el BOE y se comunicarán a la Comisión Europea.

Este Registro se compone en realidad de una pluralidad de registros, en los que, a 31 de diciembre de cada uno de los ejercicios fiscalizados, figuraban inscritas las entidades que se señalan en el cuadro de la página 18 del presente Informe.

Las normas que regulan el Registro Especial de entidades de crédito del BE son las siguientes:

- El Registro de bancos y banqueros se regula en la Orden del Ministerio de Hacienda de 12 de marzo de 1947 y en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, de creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito.
- El Registro Especial de cajas generales de ahorro popular se regula en Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, sobre régimen de ahorro popular y en el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, sobre creación de cajas de ahorro y distribución de los beneficios líquidos de estas entidades.
- El Registro Especial de cooperativas de crédito se regula en la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito y en el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se desarrolla.
- El Registro de EFC se regula en el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, de régimen jurídico de los EFC.

Los datos que contiene el Registro son de dos tipos:

- Información pública: nombre de la entidad de crédito, dirección, fecha de inscripción, número de registro (asignado cuando ingresan), dirección de correo electrónico y de su página web.
- Información no pública: datos sobre los grupos a los que pertenece la entidad, las entidades absorbidas, ciertos datos sobre su constitución, datos de personas de contacto, otras páginas web, las sanciones impuestas (se inscriben a través de una comunicación interior del servicio jurídico), y otras informaciones que se consideren de interés.

El Registro de entidades de crédito que debe mantener el BE es gestionado por la División de Regulación y Transparencia dependiente de la DGR. El procedimiento que se sigue para dar de alta una entidad es el siguiente:

- La condición necesaria para que una entidad pueda inscribirse en el Registro es haber obtenido del Ministro de Economía y Hacienda la autorización para operar.
  - Posteriormente, se les da un plazo, diferente según el tipo de entidad, para que se otorgue la escritura de constitución y se inscriba a la nueva sociedad en el Registro Mercantil (RM).
  - Una vez inscrito en el RM, la entidad debe solicitar el alta en el Registro de entidades del BE, aportando la escritura de constitución, la inscripción en el RM, los estatutos iniciales y una relación de los altos cargos. No existe para ello ningún formulario establecido, y se suele solicitar por carta aportando toda la información anterior.
  - Se verifica la existencia de autorización y la escritura de constitución y la inscripción en el RM, comprobando que estas últimas se ajustan a los términos en los que se ha concedido la autorización y, en caso afirmativo, se procede a dar de alta a la entidad en el Registro, recabando toda la información que es necesario introducir en el mismo.
  - El alta de una entidad en el Registro, lleva aparejada el alta en el Registro de estatutos y las altas correspondientes en el Registro de altos cargos.

Para modificar alguno de los datos contenidos en el Registro, las entidades deben comunicarlo al BE y para ello deben aportar la escritura pública y la inscripción en el RM de la modificación que se quiere inscribir. Cuando el cambio se refiere a un dato que es considerado poco importante no es necesario que la entidad aporte la escritura pública para la inscripción de la modificación, siendo necesaria únicamente la comunicación por parte de la entidad.

Un caso aparte son las sanciones impuestas a la entidad que se inscriben a través de una comunicación interior del servicio jurídico y se eliminan cuando han

transcurrido cinco años desde que se cumplió la sanción impuesta.

Las entidades de crédito causan baja en el Registro Especial y sus datos son eliminados del mismo cuando se revoca la autorización para operar por las razones que se establecen en la normativa, cuando desaparece la entidad por fusión con otra entidad, o cuando cambia el objeto social y la entidad deja de ser una entidad de crédito.

También es posible que la propia entidad pida la baja del Registro, en cuyo caso será necesaria una autorización para dejar de operar que se concede por el Ministro de Economía y Hacienda previo informe de la DGR. Una vez que se ha concedido esta autorización se debe inscribir la baja en el RM, y sólo entonces, aportando la escritura y la inscripción, puede solicitarse la baja en el Registro Especial de entidades de crédito.

El procedimiento descrito resulta adecuado a su finalidad y respeta lo establecido en las normas que crean y regulan el Registro Especial, a las que anteriormente se ha hecho referencia. De las comprobaciones efectuadas sobre la información pública disponible y sobre una muestra de las altas, bajas y modificaciones efectuadas de las entidades de crédito durante los ejercicios 2002 y 2003 se desprende el buen funcionamiento del mismo.

No obstante, no se ha permitido el acceso a los datos del Registro Especial anteriormente definidos como información no pública, por lo que no se puede dar una opinión sobre el cumplimiento de las normas, ni sobre los procedimientos seguidos para la gestión de estos datos.

### II.1.3 El sistema de supervisión continuada

El BE realiza la supervisión de las entidades de crédito a través del sistema de supervisión continuada que abarca la obtención de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito, el análisis a distancia realizado sobre toda la información que el BE tiene sobre las entidades que supervisa y la realización de inspecciones «in situ» sobre las entidades de crédito.

El objetivo del sistema de supervisión continuada consiste en mantener un conocimiento contrastado y actualizado de la situación de las entidades supervisadas y su perfil de riesgos, para lo cual, el BE utiliza una metodología conocida como Supervisión de la Actividad Bancaria bajo el Enfoque Riesgo (SABER).

#### II.1.3.1 Metodología SABER

La metodología SABER se ha ido implantando de forma progresiva en la DGS para la supervisión de las entidades de crédito desde que en septiembre de 1999 se creó el grupo de trabajo encargado de su desarrollo, hasta el ejercicio 2003 en el que se generaliza esta metodología en las actuaciones supervisoras del BE.

Los cambios en la supervisión ejercida por el BE durante este periodo de implantación son numerosos y muy importantes, al pasar de un sistema para controlar la solvencia de las entidades mediante la revisión contable a posteriori, a un sistema de determinación dinámica de los riesgos de las entidades para realizar la supervisión en función de dicho análisis.

El objetivo fundamental de esta nueva metodología es tener un conocimiento actualizado y profundo de cada una de las entidades de crédito objeto de supervisión, con la finalidad de poder anticipar los posibles problemas de las mismas. Para ello, analiza los ries-

gos que afectan a la entidad y los mecanismos con los que estos son gestionados y controlados, determinando un perfil de riesgo de cada entidad que permita establecer, por comparación con los perfiles de riesgo de otras entidades, los recursos que cada entidad requiere a efecto de supervisión y, al mismo tiempo, las áreas que, por su debilidad, requieren más atención.

El documento fundamental del análisis del perfil de riesgo de cada entidad es la matriz de riesgos. En el siguiente cuadro se recoge un ejemplo de matriz de riesgos de una entidad concreta:

Tipo de Riesgo	Riesgo Inherente <sup>1</sup>	Control <sup>2</sup>	Riesgo Residual <sup>3</sup>
Crédito	bajo	mejorable	medio
Mercado	bajo	aceptable	bajo
Negocio	medio	bueno	medio
Liquidez	medio	bueno	medio
Tipo de interés	bajo	aceptable	bajo
Tipo de cambio	bajo	aceptable	bajo
Operativo	bajo	mejorable	bajo
Legal	bajo	bueno	bajo
Perfil de riesgo de la entidad <sup>4</sup>	bajo	mejorable	medio
Valoración transversal de la gobernanza <sup>6</sup>			mejorable
Valoración de la solvencia <sup>5</sup>			media
Perfil de Riesgo supervisor <sup>6</sup>			medio

1, 2, 3, 4, 5 y 6 ver cada uno de los siguientes puntos

Para la confección de la matriz de riesgos de una entidad se siguen las siguientes etapas:

1. Cuantificación del riesgo inherente de la entidad. A tal fin se han definido ocho riesgos básicos (riesgo de crédito, de mercado, de negocio, de liquidez, de tipo de interés, de tipo de cambio, operativo y legal) sobre los que el equipo supervisor ha de pronunciarse y calificar como muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo. En el caso de que resulte significativo, se puede añadir un calificativo de tendencia a la valoración del riesgo inherente (por ejemplo creciente o decreciente).

2. Análisis cualitativo de los sistemas de control de la entidad, de tal manera que se mida la capacidad de control y mitigación de los riesgos básicos citados anteriormente. En particular, se evalúan los siguientes factores: existencia de políticas de gestión, calidad de la estructura organizativa, existencia de sistemas de control de riesgos, suficiencia de los sistemas informáticos, integridad y calidad de los sistemas de información y adecuación de la auditoría interna. La calificación de

los controles puede ser: deficiente, mejorable, aceptable, bueno o muy bueno.

3. Posteriormente, se determina también, para cada uno de los riesgos básicos anteriores, el riesgo residual, que será el resultado de un juicio fundamentado que considere tanto la magnitud del riesgo como la calidad de los sistemas de control. Los controles aplicados por la entidad pueden mitigar, pero no eliminan, el riesgo inherente que es el componente con más peso en la obtención del riesgo residual. El riesgo residual se puede calificar, al igual que el inherente, como muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo.

4. A continuación, se debe obtener el perfil de riesgo de la entidad, que sintetiza en un solo calificativo el riesgo inherente, el control y el riesgo residual de la entidad. Para ello, el peso de cada riesgo será diferente en función del tipo de negocio de la entidad, lo que hace necesario establecer la ponderación que cada uno de ellos tiene sobre el riesgo total.

5. Análisis de la solvencia en sentido amplio, esto es, no sólo de la suficiencia de los recursos propios sino



también, entre otros aspectos, de su composición y calidad, de la existencia de plusvalías latentes, así como de la capacidad para generar resultados recurrentes con que reforzar sus recursos propios.

6. Determinación del riesgo supervisor, que se deriva de la comparación del nivel de solvencia de la entidad con su perfil de riesgo. En dicha determinación se han de tener en cuenta también otros factores relevantes no considerados explícitamente en las anteriores etapas, especialmente ciertos aspectos del gobierno de las sociedades.

La metodología SABER que utiliza actualmente el BE debe suponer un paso adelante sobre el anterior sistema de supervisión que basaba su conocimiento de las entidades en las inspecciones periódicas. Este sistema, en teoría, debe tener tres puntos fuertes:

- Permite anticipar los problemas que puedan tener las entidades de crédito.
- Ayuda a planificar los esfuerzos supervisores en función del riesgo efectivo de las entidades. Esto puede permitir planificar inspecciones de aquellas entidades que mayor riesgo presenten, y dentro de cada entidad, dedicar mas esfuerzos inspectores a aquellas áreas que presenten mayores riesgos.
- Las medidas preventivas propuestas cuando se detectan debilidades en la gestión de los riesgos en una entidad siempre son más efectivas y menos traumáticas que las medidas correctoras que se deben tomar a posteriori.

Como un punto débil, cabe señalar la subjetividad que suponen las calificaciones que se otorgan a las diferentes entidades que son evaluadas por diferentes inspectores con percepciones distintas sobre los riesgos. El Tribunal no entra a juzgar la preparación de los inspectores y sus superiores jerárquicos, pero mantiene que aun cuando la preparación y la estructura jerarquizada de la DGS efectivamente podrían llevar a disminuir la subjetividad, pero no lo suficiente, teniendo en cuenta el problema de la falta de concreción escrita del procedimiento de supervisión bancaria al que se alude más adelante.

El BE no ha facilitado los documentos que genera la supervisión en base al riesgo de las entidades de crédito, de manera que no ha sido posible comprobar cómo se construyen las matrices de riesgo, qué indicadores se utilizan en la práctica en el proceso de determinación de cada riesgo, como se ha llegado, en cada caso, de los diferentes indicadores a las calificaciones utilizadas (muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo), el grado de subjetividad que se incluye en las valoraciones y sobre todo, no se ha podido comprobar la homogeneidad aplicada por el BE en la construcción de la matriz de riesgos de los diferentes tipos de entidades. Todo ello impide emitir una opinión sobre la aplicación de la metodología SABER utilizada por el BE.

## II.1.3.2 El libro electrónico

El principal objetivo del sistema de supervisión continuada consiste en mantener un conocimiento contrastado y actualizado de la situación de las entidades supervisadas, lo que requiere el manejo constante de un gran volumen de información que debe estar ordenado y disponible en todo momento para ser utilizado. Con esta finalidad, el BE utiliza un programa informático encuadrable dentro de la categoría de sistema de integración y presentación de la información que se denomina libro electrónico, y permite a todos los usuarios de la DGS, acceder, con diferentes niveles de autorización, a la información de las entidades de crédito.

El proyecto se inició en el año 2000 y se ha ido desarrollando durante los años siguientes hasta su implantación definitiva durante el año 2003, después de un periodo de pruebas que ha durado desde septiembre de 2002 hasta julio de 2003.

El libro electrónico es una aplicación que integra dos formatos diferenciados en la estructura que adopta la información en cada uno de ellos: por un lado el libro para los grandes grupos bancarios y por otro el libro general para el resto de entidades.

El libro general incluye la información en los siguientes epígrafes:

- Resúmenes para la dirección: incluye fundamentalmente el resumen ejecutivo que contiene una descripción de la entidad en cuestión, datos sobre la última inspección, datos básicos del balance, la cuenta de resultados y la rentabilidad, información sobre la gestión y sus puntos fuertes y débiles, información sobre la solvencia de la entidad, su evolución financiera, el perfil de riesgo supervisor y otros datos relevantes.
- Órganos de gobierno: incluye información sobre los accionistas y los consejeros de la entidad y sobre las personas de contacto en cada área de gestión.
- Datos contables: información numérica acompañada de notas explicativas sobre la cartera de valores de la entidad, su estado de liquidez, los recursos propios, los grandes riesgos y los últimos estados financieros.
- Otra información: conjunto heterogéneo de información de la entidad referido entre otros aspectos a las actuaciones inspectoras, la auditoría, las autorizaciones, la banca electrónica, los incumplimientos de la normativa, la información del grupo, notas sobre las reuniones mantenidas con la entidad y otros temas que puedan resultar de interés para valorar la situación de la entidad en cada momento.

En el caso de los grandes grupos bancarios, la información del libro de cada entidad se ordena en los siguientes epígrafes:

- Resumen ejecutivo: incluye un resumen ejecutivo y un resumen ejecutivo reducido.

- Datos básicos: sobre el balance, los resultados, los recursos propios, las acciones y los accionistas y un resumen de todo lo anterior.
- Riesgos: contiene la matriz de riesgos, riesgos estructurales y riesgo de crédito.
- Órganos de gobierno: principios del gobierno corporativo, organigramas, comités del consejo de administración y un directorio con teléfonos.
- Áreas de negocio: información sobre las áreas de negocio de la entidad.
- Participaciones: diagrama de todas las participaciones por países, y participaciones en Latinoamérica.
- Basilea II: información relacionada con el Nuevo Acuerdo de Capitales.
- Otros temas: información relevante sobre actuaciones inspectoras, autorizaciones, presupuestos, presentación del Plan de Inspección.

El libro electrónico debe suponer una inestimable ayuda para mantener un conocimiento adecuado por parte del BE sobre las entidades que tiene que supervisar. Los principales puntos fuertes del mismo son los siguientes:

- Permite a los inspectores tener un completo y actualizado conocimiento de las entidades que van a inspeccionar.
- Permite al personal de la DGS manejar toda la información disponible sobre las entidades de crédito con diferentes niveles de autorización en función de su categoría y de las entidades que tenga a su cargo.
- La actualización de la aplicación es constante y, en principio, debe hacerse trimestralmente.
- Las posibilidades de ampliación de la aplicación son prácticamente ilimitadas.
- El mantenimiento de la información en el sistema se hace de forma semiautomática en lo que a la carga de información se refiere lo que reduce costes y errores.

No se ha permitido el acceso a los documentos concretos que contiene la aplicación que hubieran permitido comprobar el funcionamiento en la práctica del sistema expuesto, lo que impide a este Tribunal emitir una opinión sobre la aplicación descrita.

### II.1.3.3 Recepción de información periódica

La primera fase del sistema de supervisión continuada consiste en la recepción de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito. Esta información se recibe en el BE en la División de Información Financiera de la DGR, donde es comprobada para posteriormente ponerse a disposición de las otras unidades del Banco que la utilizan.

La división está estructurada de forma orgánica en unidades, en función del tipo de entidad de crédito de que se trate. En la división hay cuatro unidades:

- Unidad de Bancos.
- Unidad de Cajas de ahorro y EFC.
- Unidad de Consolidación.
- Unidad de Cooperativas y auxiliares financieros.

El contenido de la información que deben enviar las entidades de crédito al BE se establece en determinadas circulares del BE:

- Información económico-financiera. La Circular 4/1991, sustituida por la Circular 4/2004, establece tanto la información que deben presentar las entidades de crédito, como los modelos a los que debe ajustarse, la periodicidad con la que cada estado debe ser presentado, y la fecha límite de presentación de los mismos.
- Información sobre solvencia (recursos propios). La Circular 5/1993 establece, en relación con la solvencia, tanto la información que deben presentar las entidades de crédito, como los modelos a los que debe ajustarse, la periodicidad con la que cada estado debe ser presentado, y la fecha límite de presentación de los mismos.
- Información sobre tipos de interés. El BCE establece una información sobre las entidades de crédito que cada banco central de cada país debe proporcionarle. Esta información se establece en la circular 18/2002 del BCE, mientras que los modelos que se utilizan para presentarla se establecen en la Circular 4/2002 del BE.

La información recibida de las entidades de crédito es verificada mediante una aplicación informática que hace las siguientes comprobaciones:

- Asimila la información que se introduce en el sistema. Controla que se presenten todos los estados y comprueba su validez.
- Comprueba que coincida la fecha de los estados que se presentan.
- Acepta la documentación.

Posteriormente, la información pasa a la base de datos donde los encargados de cada entidad piden al sistema que realice una serie de controles sobre cada estado y entre estados para determinar la corrección de la información que está entrando. Existen dos tipos de controles a realizar a la información remitida por las entidades de crédito: los difundidos a las entidades de crédito por el BE y otros controles internos.

Los controles difundidos a las entidades de crédito por el BE consisten fundamentalmente en sumas horizontales, sumas verticales, otras relaciones internas y relaciones con otros estados. Dentro del grupo de otros controles internos, que son los que no se comunican a las entidades de crédito hay cuatro tipos de controles: de tipos de interés, de información estadística, análisis de series y trabajos especiales.

Una vez realizados estos controles, los técnicos de la división elaboran unas hojas de cuadros y alertas en

las que se plasman únicamente aquellos controles en los que se ha detectado algún problema. Entonces, los técnicos de la división se ponen en contacto con las entidades en las que se ha detectado algún error para solucionarlo. En la actualidad, estas modificaciones se realizan por el personal de la división en la propia base de datos, sobre los datos originales enviados por las entidades de crédito, de manera que, al efectuar las correcciones no sólo se pierden los datos originales, sino que no queda constancia alguna de que estas modificaciones se hayan producido, ya que ni el sistema ni la división conservan información alguna al respecto. Este aspecto del procedimiento supone un retroceso a nivel de información en relación con el sistema anteriormente seguido por la División en el que si quedaba constancia de todos los cambios que efectuados sobre la información que envían las entidades de crédito y de cuales eran los datos originalmente enviados por éstas.

Cuando se han solucionado todos los problemas contenidos en las hojas de cuadros y alertas, éstas son revisadas por los jefes de unidad, que dan el visto bueno a la información, finalizándose con ello el proceso de validación. Hasta este momento el sistema informático tiene marcada la información como provisional pues es muy probable que sea necesario hacer modificaciones sobre la misma, como consecuencia del gran número de comprobaciones antes descritas.

A partir de este momento, al ser menos probable una posterior modificación de los datos, la información de la base de datos pasa a ser definitiva, de manera que, cuando es necesario modificar, por alguna razón, algún dato en la base, el sistema deja constancia del cambio realizado, pues éste puede afectar a determinadas estadísticas que es necesario recalcular.

El BE ha facilitado numerosa documentación sobre el procedimiento que se sigue para la recepción y tratamiento de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito. Del análisis de la misma, se desprende que, en teoría, el procedimiento que utiliza el BE para la recepción de la información periódica de las entidades de crédito es completo, en cuanto a la gran cantidad de información que deben enviar y en cuanto a la estandarización de los modelos a utilizar; es organizado, en lo que se refiere al establecimiento de controles sobre la información que llega de las entidades de crédito; es fiable, por la utilización de vías seguras a través de las cuales circula la información; y es razonablemente rápido, por el tiempo que se tarda en tener la cuantiosa información al alcance de sus usuarios finales.

Sin embargo, el BE no ha facilitado la siguiente información solicitada por el Tribunal:

- Relación de las fechas en las que se recibieron en el BE, de cada una de las entidades de crédito, los estados de los ejercicios 2002 y 2003.
- Relación de entidades que presentaron algún estado fuera de plazo durante los ejercicios 2002 y 2003.

- Relación de entidades que presentaron algún estado con información incompleta o errónea durante 2002 y 2003.

- Hojas de cuadros y alertas de los ejercicios 2002 y 2003.

- Relación de entidades que presentaron la información en papel durante los ejercicios 2002 y 2003.

La negativa a proporcionar la anterior documentación ha impedido a este Tribunal determinar las siguientes cuestiones que se consideran fundamentales para la evaluación del funcionamiento práctico del procedimiento anteriormente descrito:

1. En primer lugar, ha impedido conocer la puntualidad real con la que las entidades envían la información al BE, así como la existencia de entidades que de forma reiterada envían la información fuera de plazo, incompleta o errónea. Aspecto éste que resulta relevante teniendo en cuenta que la información que envían las entidades suele contener un número considerable de errores y que el BE no ha enviado escrito ni abierto expediente alguno a las entidades de crédito, durante los ejercicios fiscalizados, para requerir el envío de la documentación presentada fuera de plazo o con errores.

2. En segundo lugar, no se ha podido comprobar la importancia que los errores o inexactitudes pueden representar sobre el conjunto de la información, para poder valorar la eficacia del sistema seguido por el BE y del conjunto de la información obtenida.

3. Y, por último, no se ha podido determinar si los datos de las entidades que durante los ejercicios fiscalizados han presentado la información en papel y no mediante medios telemáticos son realmente incluidos por el BE en la base de datos. A pesar de lo manifestado por la entidad en alegaciones, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar esta cuestión, ya que el BE no ha aportado, ni durante los trabajos de campo ni en el trámite de alegaciones, documentación que lo acredite, ni tan siquiera ha comunicado al Tribunal cuando este lo solicitó el nombre de las tres entidades que rendían en papel.

A pesar de lo manifestado por la Entidad en alegaciones, estas tres limitaciones impiden dar una opinión acerca del funcionamiento práctico del procedimiento teórico antes descrito.

Por otra parte, la División de Información Financiera no dispone de un manual de procedimientos en el que se establezca el procedimiento que se debe seguir en relación con la recepción, organización y tratamiento de la información que se recibe de las entidades de crédito. Las instrucciones informáticas y los otros documentos relativos a otras tareas concretas llevadas a cabo por la División que se enumeran en alegaciones, no contienen el procedimiento anteriormente descrito, carencia ésta, que se considera importante habida cuenta de la relevancia de la información tratada por la División en la supervisión de las entidades de crédito.

#### II.1.3.4 El análisis a distancia

La segunda fase del sistema de supervisión de las entidades de crédito es el seguimiento continuo de la situación de éstas, que consiste en el análisis de la información disponible de las entidades de crédito realizada permanentemente por los grupos de inspección, con objeto de mantener una opinión actualizada sobre la situación de las entidades y su perfil de riesgos.

El análisis a distancia se realiza, dentro de la DGS, por cada uno de los grupos en los que se dividen los departamentos I, II y III que, como ya se ha señalado en el subapartado II.1. son los que tienen a su cargo la inspección directa de las entidades de crédito. No existe un procedimiento general establecido por escrito para la realización de los seguimientos. Es responsabilidad de cada jefe de grupo, bajo la dirección del Director del Departamento, organizar el seguimiento de las entidades cuya vigilancia tiene encomendada de la forma que estime más apropiada, teniendo en cuenta los medios humanos disponibles y las características de las entidades analizadas.

El seguimiento se realiza sobre un volumen importante de información que proviene de las siguientes fuentes:

- Los estados citados anteriormente que periódicamente deben remitir al BE las entidades de crédito.
- Información específica que, en virtud de circunstancias concretas, la DGS pide a determinadas entidades que le envíen periódicamente.
  - Los datos conocidos en inspecciones pasadas.
  - Información procedente de la CIR del BE.
  - Información de las auditorías de las entidades de crédito.
  - Información confeccionada por el Grupo de Análisis a Distancia del departamento IV. Esta información consiste en un sistema de alertas que informan si determinados datos de las entidades de crédito se alejan de unos baremos establecidos o varían durante un periodo de tiempo más de una cuantía preestablecida.
    - Información aparecida en la prensa sobre las entidades de crédito.
    - Información en internet. En cada grupo existe una persona encargada de consultar en internet noticias sobre las entidades de crédito.
    - Reuniones periódicas con las entidades.
    - Conversaciones telefónicas.

Los documentos que se derivan de la labor de seguimiento realizada por la DGS, a través de los cuales se difunde la situación actualizada de las entidades de crédito, son los siguientes:

- El informe de seguimiento. Documento redactado para cada entidad de crédito en el que se plasman los datos analizados y las conclusiones obtenidas de cada uno de ellos.

- El resumen ejecutivo trimestral. Documento en el que se recogen los aspectos más importantes de la situación de cada entidad. Debe actualizarse, al menos, trimestralmente.

- La matriz de riesgos. Documento en el que figura la evolución de los riesgos de cada entidad. Este documento debe actualizarse también trimestralmente como mínimo.

- La nota informativa. Cuando en la realización de un seguimiento surge una cuestión que se considera importante, se redacta una nota informativa que pasa al Director de Departamento y, si éste lo considera oportuno, al Director General.

Como consecuencia de los resultados del seguimiento, el Director de Departamento podrá proponer al Director General la adopción de alguna o algunas de las medidas siguientes:

- Inicio de una inspección extraordinaria.
- Formulación de escrito de recomendaciones y requerimientos.
- Proposición de apertura de expediente disciplinario.
- Proposición de medidas de sustitución o intervención.

El procedimiento de análisis a distancia anteriormente descrito debe, en teoría, permitir al BE tener un amplio y actualizado conocimiento de la situación de las entidades y los riesgos que éstas asumen, lo que, a su vez, debería permitir:

- Determinar aquellas entidades en las que es necesario concentrar más esfuerzos supervisores.
- Conocer las áreas de cada entidad que deben ser inspeccionadas más profundamente.

Sin embargo, no se ha permitido el acceso a ninguno de los documentos derivados de los seguimientos llevados a cabo por el BE durante el periodo fiscalizado, y únicamente se ha tenido acceso a modelos de documentos, lo que impide dar una opinión sobre si el procedimiento descrito se sigue en la práctica, sobre la calidad y profundidad con la que se realiza realmente el análisis de las entidades, sobre si se aplica con objetividad a todas las entidades de crédito sin hacer distinciones y fundamentalmente sobre los plazos de actualización de los documentos que derivan de la labor de seguimiento. Todo lo anterior impide emitir una opinión sobre el análisis a distancia realizado por el BE sobre las entidades de crédito.

#### II.1.3.5 La planificación de las inspecciones «in situ»

La planificación de la actividad inspectora del BE sobre las entidades de crédito se inicia cada año con la elaboración del Plan de Supervisión. Este documento, introducido por primera vez en la planifica-

ción de la supervisión del ejercicio 2001, se actualiza cada año y contiene, para cada una de las entidades de crédito supervisada, cuatro apartados que sintetizan el conocimiento que se tiene de su naturaleza y actividad; de su perfil de riesgo, dependiente del nivel de exposición a los diferentes riesgos bancarios; de la eficacia de su gestión y control; y de la estrategia supervisora y el grado de atención que dicha entidad requiere.

Estos cuatro apartados son los siguientes:

1. El perfil institucional constituye una breve síntesis tanto de los aspectos institucionales de las entidades (accionistas, administradores, organización, tipología de actividad, áreas de negocio, participadas, etc.) como de otras informaciones de carácter cuantitativo o cualitativo que permiten ubicar a la entidad en términos de dimensión y ámbitos geográficos de actuación, de nivel patrimonial, de rentabilidad, etc.

2. El perfil de riesgo se sintetiza en la matriz de riesgos, a la que ya se ha hecho referencia, y sus comentarios, proporcionando una rápida valoración del riesgo asumido por cada entidad, así como del grado de preocupación supervisora que representa, y poniendo de manifiesto aquellas áreas a las que se debe prestar más atención desde el punto de vista supervisor.

3. La estrategia de supervisión detalla aspectos clave del tipo de supervisión que se ha de llevar a cabo: cuáles son los objetivos de supervisión a medio plazo, qué áreas de actividad deben ser objeto de especial atención, qué clase de herramientas supervisoras se han de utilizar (inspecciones, seguimientos, reuniones, trabajos de auditoría interna o externa), cuál es la frecuencia o ciclo que deben seguir las actuaciones seleccionadas, etc.

4. Por último, la prioridad es una referencia numérica que define el grado de atención supervisora que requiere la entidad, en un rango del 1 al 4, cuya traducción puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Prioridad 1. Entidades o áreas de actividad de una entidad que merecen la máxima y constante atención supervisora, por lo que han de ser objeto de visita de inspección todos los años.

- Prioridad 2. Entidades o áreas de actividad de una entidad que, sin ser preocupantes, se considera requieren un seguimiento especial y deben ser objeto de visitas de inspección frecuentes, aunque no necesariamente anuales.

- Prioridad 3. Entidades o áreas de actividad de una entidad que no presentan una problemática especial y que pueden ser inspeccionadas dentro de una frecuencia ordinaria de visitas (cada tres años, como plazo indicativo).

- Prioridad 4. Entidades o áreas de actividad de una entidad sin problemática especial, que, por su escasa o nula actividad, por ser filiales de otras cuyas visitas proporcionan información suficiente sobre aquellas, o

por alguna otra razón, no requieran ser objeto de visita de inspección específica o puedan serlo con una frecuencia inferior a la ordinaria.

Para la obtención del Plan de Supervisión, cada departamento elabora el contenido del mismo que se refiere a las entidades que tiene asignadas y posteriormente se contrasta en reunión con el Director General de Supervisión.

La documentación que sirve de base para su confección es el Plan de Supervisión del ejercicio anterior, el último resumen ejecutivo y toda la documentación actualizada que los Directores de Departamento tienen como consecuencia de la supervisión continuada de las entidades de crédito. El Plan de Supervisión no es objeto de una aprobación formal ni por el Director General de Supervisión ni por la Comisión Ejecutiva.

Una vez obtenido el Plan de Supervisión, se elabora el Plan de Inspecciones (actualmente denominado Plan de Actuaciones), que es un documento de periodicidad anual que incorpora el programa de visitas de inspección previstas para el ejercicio. Dicho Plan se estructura por departamentos de inspección y dentro de estos por grupos de inspección, y contiene las actuaciones que se encuentran en curso al final del ejercicio, las entidades que se van a visitar en el año, la última vez que el BE hizo una inspección en cada una de ellas y el grado de prioridad de la inspección del 1 al 4.

Para la elaboración del Plan de Actuaciones se tienen en cuenta las necesidades expresadas por los Directores de Departamento, auxiliados por los Coordinadores Ejecutivos y Jefes de Grupo y las exigencias que en cada momento establezca la legislación vigente. Así, la frecuencia de la inspección será mayor en las entidades nuevas en los primeros cinco años de funcionamiento, en las entidades con inadecuado perfil de riesgos o escasez o déficit de recursos propios, y en aquellas con escasa rentabilidad y mala gestión que puedan poner en peligro la viabilidad de la institución. El Plan de Actuaciones se aprueba al principio de cada ejercicio, a propuesta del Director General, por la Comisión Ejecutiva.

Al final del ejercicio se elabora un cuadro comparativo entre las inspecciones realizadas y programadas en el Plan, analizando el grado de realización y teniendo en cuenta las circunstancias acaecidas durante el mismo (necesidad de realizar inspecciones no previstas, programa de formación, bajas, excedencias, etc). Esta información se utiliza para que el Director General de cuenta anualmente a la Comisión Ejecutiva sobre el grado de cumplimiento del Plan de Actuaciones.

En teoría, el sistema de supervisión continuada debe permitir un mejor conocimiento de la situación de las entidades de crédito que posibilite una mejor planificación de las actuaciones supervisoras que el anterior sistema utilizado por el BE, que estaba basado en las ins-

pecciones periódicas de las entidades. Sin embargo, la imposibilidad de analizar en la práctica ninguno de los documentos que ha generado la planificación de la actividad supervisora impide dar una opinión sobre la misma.

El Tribunal de Cuentas no ha tenido acceso a los Planes de Supervisión ni a los Planes de Actuaciones de los ejercicios fiscalizados. Ni tan siquiera ha tenido acceso a una estadística que señale el número de entidades que se encuentran clasificadas en cada una de las cuatro categorías de prioridad que anteriormente se han definido para el Plan de Supervisión. Esta circunstancia, motivada por la limitación comentada con anterioridad en el subapartado I.4. de este Informe, ha impedido a este Tribunal comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento de planificación anteriormente descrito y, al mismo tiempo, dar una opinión no sólo sobre el funcionamiento en la práctica del procedimiento de planificación en sí mismo, sino sobre su bondad y la objetividad de su aplicación.

Tampoco ha tenido acceso el Tribunal de Cuentas a los cuadros que se realizan en la DGS para comprobar el cumplimiento de lo establecido en los Planes de Actuaciones de los ejercicios fiscalizados, comparando el Plan de Actuaciones aprobado por la Comisión Ejecutiva y las inspecciones llevadas a cabo. Ello impide dar una opinión sobre la realización efectiva de los Planes de Actuación, sobre la razonabilidad de las causas de las desviaciones producidas y sobre este control concreto de la DGS y su posible utilización para la planificación del ejercicio siguiente.

#### II.1.3.6 El desarrollo de las inspecciones «in situ»

El comienzo de las visitas de inspección se decide teniendo en cuenta el Plan de Actuaciones y las circunstancias y necesidades adicionales que, en su caso, puedan ponerse de manifiesto en el transcurso del ejercicio.

En el caso de que la inspección esté programada en el Plan de Actuaciones, la justificación del inicio se tiene en el propio Plan. Sin embargo, cuando durante el ejercicio cambian determinadas circunstancias y se considera necesario realizar una inspección «in situ» que no se hubiera programado inicialmente, no es necesario modificar el Plan para incluirla. En estos casos, el inicio de la inspección debe justificarse en el informe previo, señalando la razón que motiva la realización urgente de una inspección no programada.

El Director General, a propuesta del Director del Departamento, ordena el inicio de la visita de inspección y mediante escrito dirigido a la entidad de crédito, comunica su inicio, su alcance, y los nombres de los inspectores responsables de la misma.

El número de inspecciones iniciadas por el BE sobre entidades de crédito durante los ejercicios fiscalizados fue el siguiente:

Inicio de visitas de inspección	2002	2003
Bancos	64	51
Cajas de Ahorros	27	16
Cooperativas de crédito	25	29
Establecimientos financieros de crédito	6	2
TOTAL	122	98

Fuente: BE

Una vez efectuadas las comprobaciones en la entidad inspeccionada se redacta el informe general y, en su caso, el acta de inspección. El informe general expresa la opinión sobre la solvencia de la entidad, su rentabilidad, su liquidez, los grados de exposición a riesgos, su organización, las políticas aplicadas, su capacidad gerencial y eficiencia de los administradores, sus sistemas de gestión, sus procedimientos de control interno, el grado de cumplimiento de la normativa vigente y, en general, cuantos aspectos de las entidades de crédito sean relevantes para evaluar el perfil de riesgos de la entidad, su situación actual y su continuidad futura. En el caso de inspecciones parciales, el contenido del informe se limitará a los aspectos incluidos en el alcance de la visita.

El contenido y la extensión del informe será el que, bajo la supervisión del jefe de grupo, consideren apropiado los inspectores responsables, y variará en función del objeto de la visita, de las características de la entidad y del alcance de los trabajos desarrollados en su sede. No existen unas normas escritas que establezcan la estructura y el contenido mínimo que deban seguir los inspectores a la hora de redactar los informes generales. Sí existen algunas normas no escritas en algunos de los departamentos de inspección sobre la redacción de informes, así como algunos apartados que se redactan de forma estandarizada.

El acta de inspección se redactará cuando en el transcurso de la inspección se hayan puesto de manifiesto circunstancias que puedan ser constitutivas de infracción de normas de ordenación y disciplina o de malas prácticas bancarias, así como cuando se pretenda dejar constancia de alguna situación que se quiera poner en evidencia. Se redactará por los inspectores responsables bajo la supervisión del jefe de grupo.

La decisión de levantar acta corresponde al Director del Departamento a la vista de los informes presentados por el jefe de grupo y por el equipo de inspección. Las actas no contendrán juicios de valor e irán firmadas por los inspectores responsables y los representantes de la entidad de crédito, constanding, en su caso, su negativa a hacerlo. El representante de la entidad de crédito podrá hacer constar en el acta las alegaciones que considere oportunas sobre los hechos reflejados. Se facilitará a la entidad de crédito una copia del borrador del acta, al menos, con cinco días de antelación a la fecha de su firma, o con un plazo inferior si existe conformidad de la entidad.

Con posterioridad, el jefe de grupo, con la colaboración que resulte precisa del equipo de inspección, y con el visto bueno del Director del Departamento elaborará el Informe del Departamento al Director General (ID) en el que el responsable del departamento encargado de la inspección informa al Director General de Supervisión de las conclusiones básicas de la visita a la entidad y de las consideraciones adicionales que se consideren de importancia, al tiempo que formula su propuesta de actuación.

Las propuestas que se presenten a la Comisión Ejecutiva y los acuerdos que, en función de la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 26 de junio de 2001 sobre delegación de funciones y la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 17 de octubre de 2003 que modifica la anterior, se adopten por delegación de este órgano, deben respetar las reglas contenidas en la Resolución la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003 relativa a las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGS que deba resolver la Comisión Ejecutiva.

Las propuestas a la Comisión Ejecutiva irán acompañadas de un Informe a la Comisión Ejecutiva (ICE) de la DGS, principal documento de respaldo de la propuesta. Aunque no exista una norma escrita en la que se establezcan los formatos y criterios para su elaboración, el ICE deberá contener la propuesta que se eleva a la Comisión Ejecutiva junto con las conclusiones de las actuaciones inspectoras que fundamenten dicha propuesta<sup>10</sup>. En aquellos casos en los que el contenido del ID e ICE sea idéntico, únicamente será necesario la elaboración de este último.

Las actuaciones que pueden proponerse a la Comisión Ejecutiva son el archivo de conclusiones o la adopción de alguna o algunas de las medidas siguientes:

- Formulación de un escrito de recomendaciones y requerimientos.
- Proposición de apertura de expediente disciplinario.
- Proposición de medidas de sustitución o intervención.

El escrito de recomendaciones y requerimientos es un documento dirigido al Presidente del Consejo de Administración de las entidades supervisadas, en el que se exponen los principales hechos o circunstancias puestos de manifiesto en el transcurso de las inspecciones y se solicita la adopción de medidas para su subsanación.

<sup>10</sup> Las instrucciones a las que se refiere el BE en las alegaciones son las dictadas por el Director General para la preparación del archivo de propuestas de la DGS a la Comisión Ejecutiva. En esta instrucción únicamente se dedican 15 líneas al ICE, señalándose únicamente que el documento debe identificarse como «Informe a la Comisión Ejecutiva» que debe ser claro y conciso, que lo debe firmar persona con nivel de al menos jefe de grupo y que debe ajustarse a los formatos adjuntos, en los cuales sólo se indica que el ICE constará de dos apartados: hechos o conclusiones de las actuaciones y propuesta que se eleva, lo cual resulta manifiestamente insuficiente teniendo en cuenta de la importancia de dicho documento.

Una vez recibida la contestación de la entidad al escrito de requerimientos, se estudian las medidas adoptadas para cumplir con cada uno de los requerimientos formulados, de manera que si se considera que la entidad ha solucionado los problemas, se archiva la cuestión, y en caso contrario se enviaría otro escrito a la entidad con aquellos requerimientos que no se hayan solucionado adecuadamente.

El número de escritos de requerimientos y observaciones remitidos a las entidades de crédito supervisadas en cada uno de los ejercicios fiscalizados fue el siguiente:

Escritos de requerimientos	2002	2003
Bancos	35	29
Cajas de Ahorros	11	26
Entidades de crédito comunitarias	3	3
Entidades de crédito extracomunitarias	2	2
Cooperativas de crédito	22	29
Establecimientos financieros de crédito	13	16
TOTAL	86	105

Fuente: BE

Cuando los hechos apreciados en el transcurso de la inspección puedan ser constitutivos de infracción de normas de ordenación y disciplina, el Director General, previo informe del Servicio Jurídico, propondrá a la Comisión Ejecutiva la apertura de expediente sancionador. La propuesta se motivará, de acuerdo con la Resolución la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003, en el correspondiente Informe a la Comisión Ejecutiva de la DGS.

A la vista de la propuesta presentada, la Comisión Ejecutiva adoptará uno de los dos acuerdos siguientes:

- Acuerdo de no apertura del expediente. En este caso, se trasladará el acuerdo al Director General de Supervisión para la formulación de los escritos de recomendaciones y requerimientos que procedan.
- Acuerdo de apertura de expediente. En este caso, se notificará a la entidad de crédito afectada mediante escrito motivado dirigido a las personas indicadas en el apartado correspondiente y se comunicará a los Servicios Jurídicos para la tramitación del expediente (ver epígrafe II.1.4. del presente Informe).

Cuando de los hechos y situaciones conocidos se infiera que una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia, el Director General podrá proponer a la Comisión Ejecutiva, previo informe de los Servicios Jurídicos, la intervención de la misma o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección. También podrán proponerse las medidas anteriores en aquellos casos en que, existiendo indicios fundados de que concurra situación de excep-

cional gravedad, la verdadera situación de la entidad de crédito no pueda deducirse de su contabilidad.

Una vez aprobada por la Comisión Ejecutiva la intervención de una entidad de crédito o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección, las actuaciones dependen de las circunstancias que concurren en cada caso. En general, se pueden resumir en las siguientes:

- Nombramiento de los nuevos administradores que deben encargarse de la gestión de la entidad. En caso de intervención, se nombran los interventores que autorizarán todas las operaciones importantes de la entidad.
- Comunicación de la situación a los Fondos de Garantía de Depósitos.
- Comparecencia del Gobernador en las Cortes.
- Comunicado de prensa para explicar la situación a los medios de comunicación.

El Tribunal de Cuentas ha tenido acceso a numerosa documentación relacionada con el procedimiento de inspección descrito anteriormente que, una vez analizada, permite realizar las siguientes observaciones:

1. El BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Esta falta de concreción escrita del procedimiento de supervisión bancaria puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la función supervisora.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> A pesar de lo manifestado por la entidad, los documentos descritos en alegaciones no se pueden considerar un manual de procedimientos de la supervisión por los siguientes motivos:

- El llamado manual de supervisión no es sino un conjunto de programas de trabajo divididos por áreas que pueden servir de guía a los inspectores en su trabajo pero no son de obligado cumplimiento y desde luego no contienen los elementos necesarios para poder hablar de un manual de la inspección: las diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades.

- El documento denominado en alegaciones «procedimientos aplicados en la DGS en el desarrollo de los trabajos» es un escrito en el que de forma rápida se describen las tareas llevadas a cabo por la Dirección General que fue preparado por el BE para que sirviera al equipo fiscalizador «con fines didácticos» pero tampoco puede ser tenido en cuenta como un manual de procedimiento por ser un documento únicamente de consulta que no tiene ningún valor normativo, como en él mismo se señala.

- Las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la Direcciones Generales de Supervisión que deba conocer la Comisión Ejecutiva únicamente recogen los documentos que deben contener las propuestas que deba resolver la Comisión Ejecutiva, sin establecer el procedimiento concreto de las actuaciones del BE en relación con la función supervisora que tiene atribuida respecto a las entidades de crédito.

- Las instrucciones para la preparación y archivo de propuestas de la DGS a la Comisión Ejecutiva únicamente describen la gestión del archivo señalado.

2. Del examen de la documentación entregada y de las diferentes entrevistas realizadas al personal de la DGS, se puede concluir que el procedimiento para la supervisión de las entidades de crédito, descrito anteriormente, es adecuado a la finalidad que tiene establecida.

No obstante, el BE no ha facilitado documento alguno de los que se relacionan a continuación<sup>12</sup>:

- Relación de decisiones adoptadas por la Comisión Ejecutiva respecto a las materias del ámbito de la DGS durante 2002 y 2003.
- Relación de acuerdos adoptados por delegación de la Comisión Ejecutiva respecto a las materias del ámbito de la DGS durante los años 2002 y 2003.
- Listado de inspecciones realizadas a entidades de crédito durante los ejercicios 2002 y 2003.
- Los expedientes de las inspecciones realizadas durante los ejercicios 2002 y 2003, a los que anteriormente se ha hecho referencia.

Esta circunstancia ha impedido comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento de inspección anteriormente descrito y, sobre todo, si este procedimiento se aplica de una forma homogénea a todas las entidades de crédito, lo cual, considerando al mismo tiempo las limitaciones relacionadas en los epígrafes anteriores de este Informe (planificación y seguimientos), impide a este Tribunal emitir una opinión sobre la supervisión de entidades de crédito llevada a cabo por el BE.

#### II.1.4 Procedimiento sancionador

Una vez concluida la visita de inspección y en el caso de que se hayan detectado hechos que se considere que pueden dar lugar a infracciones de las normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, el Director General, previo informe del Departamento Jurídico, en su caso, propondrá a la Comisión Ejecutiva la apertura de expediente sancionador. La propuesta se motivará en el correspondiente ICE de la DGS.

El procedimiento sancionador se encuentra regulado en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de entidades de crédito y los Reales Decretos 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad

<sup>12</sup> Los demás documentos contienen sólo alguna pequeña parte de las cuestiones que deberían encontrarse en un verdadero manual.

<sup>12</sup> En sus alegaciones, el BE afirma que entregó las relaciones y listados señalados por el Tribunal omitiendo el nombre de la entidad afectada. Este extremo es cierto, pero al eliminar precisamente ese dato los listados carecen por completo de valor, como ocurre, por ejemplo, con un listado de inspecciones en el que se elimina el nombre de la entidad, que es la única información que aporta. Por otro lado, el BE aportó un expediente ejemplo en el que se suprimieron, no sólo el nombre de la entidad de crédito sino todos aquellos datos que el BE consideró sometidos al deber de secreto. Teniendo en cuenta que únicamente se aportó un expediente y que éste fue elegido por el BE, la información que aporta es completamente nula y no ha contribuido en absoluto a formar la opinión del Tribunal.



sancionadora, y 2119/1993 de 3 de diciembre, que regula el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

De acuerdo con la citada normativa, y a la vista de la propuesta presentada, la Comisión Ejecutiva podrá acordar la no apertura del expediente disciplinario comunicándolo al Director General para la formulación de los escritos de recomendaciones y requerimientos que procedan, o bien la apertura de expediente sancionador, en cuyo caso, se comunicará al Servicio Jurídico para la tramitación del mismo.

El inicio de la tramitación de los expedientes sancionadores a las entidades de crédito se produce con el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de incoación de expediente sancionador. La iniciación del procedimiento debe contener, de acuerdo con el artículo 13 del Real Decreto 1398/1993 en relación con el artículo 3 del Real Decreto 2119/1993, lo siguiente:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos sucintamente expuestos que motiven la incoación del procedimiento. La calificación de los hechos y las sanciones que pudieran corresponder se diferirán al pliego de cargos.
- c) El Instructor y, en su caso, el secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Las medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo.
- e) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.

Este acuerdo debe ser notificado individualmente a cada uno de los interesados en el plazo de 2 meses, pues en caso contrario se producirá la caducidad del procedimiento.

A la vista de las primeras diligencias, el instructor formulará el pliego de cargos, en el que se plasman los hechos que, presuntamente, son constitutivos de infracción y los preceptos legales que incumplen. Este documento tendrá, de acuerdo con el artículo 6 del Real Decreto 2119/1993, el siguiente contenido específico:

- a) Diligencias practicadas hasta el momento de su formulación.
- b) Concreción de los hechos imputados a cada presunto responsable.
- c) Tipificación de la infracción.
- d) Sanciones que se podrían imponer.
- e) La autoridad competente para imponer las sanciones y la norma que atribuya tal competencia.

En el plazo de veinte días desde la notificación del pliego de cargos podrán los interesados contestarlo, aportando los documentos o alegaciones que estimen convenientes y, en su caso, proponer prueba, concretando los medios de que pretendan valerse.

Recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para efectuarlas, el instructor debe redactar la propuesta de resolución del expediente, en la que además de describir los hechos, los califica, incluye una fundamentación jurídica elaborada y la propuesta, remitiéndola junto al expediente, a la Comisión Ejecutiva, para que lo resuelva o lo eleve al órgano al que compete la decisión, cuando corresponda a uno distinto.

La resolución corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Comisión Ejecutiva cuando se trata de infracciones leves y graves, al Ministro de Economía y Hacienda cuando se trata de infracciones muy graves y al Consejo de Ministros cuando se trata de la revocación de la autorización para ejercer la actividad bancaria. El órgano competente dictará la resolución en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de las alegaciones de los interesados o desde que vence el plazo para formularlas.

Una vez que el órgano competente ha dictado resolución, el expediente vuelve al BE, notificándose la resolución a los interesados y abriéndose la vía del recurso. En el caso de que la resolución corresponda al MEH, cabe el recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional; en el caso de resoluciones del Consejo de Ministros, son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo; y en el caso de resoluciones del BE, se prevé el recurso ante el Ministro de Economía y Hacienda y después el contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

El número de expedientes sancionadores tramitados y resueltos durante los ejercicios fiscalizados ha sido el siguiente:

Tipos de expedientes	2002	2003
Expedientes a entidades	17	43
Expedientes a administradores de entidades	20	42
TOTAL	37	85

Fuente: BE

Las infracciones apreciadas en los expedientes tramitados y resueltos durante los ejercicios fiscalizados se exponen en el siguiente cuadro:

	2002		2003	
	A entidades	A administradores de entidades	A entidades	A administradores de entidades
Infracciones muy graves	1	13	9	59
Infracciones graves	14	102	35	131
Infracciones leves	2	-	5	-
Sobreseimiento	2	4	2	3
Archivo	-	-	-	2
Otros*	12	-	11	-
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>119</b>	<b>62</b>	<b>195</b>

\*incumplimiento del coeficiente de reservas BCE y denominación/actividad reservada

Fuente: BE

El apartado 5 del artículo 27 de la LDIEC establece que «las sanciones por infracciones muy graves serán publicadas en el BOE una vez que sean firmes. También será objeto de dicha publicación la de amonestación pública». En relación a esta previsión, se ha podido comprobar que todas las sanciones firmes del tipo de las anteriormente señaladas impuestas durante los ejercicios fiscalizados fueron objeto de publicación en el BOE.

La Entidad no ha facilitado una relación nominativa de expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante 2002 y 2003 relacionados con entidades de crédito. Esto ha impedido tomar una muestra de expedientes tramitados durante los ejercicios fiscalizados y solicitar los documentos que componen los expedientes de la misma, lo que, a su vez, ha hecho imposible comprobar el procedimiento sancionador seguido por el BE.

#### II.1.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, establece una serie de medidas que deben adoptar los órganos encargados de la supervisión de determinadas entidades, entre los que se encuentra el BE, para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados.

##### II.1.5.1 Creación de un órgano de control interno

El primer punto de esta disposición, establece que el BE deberá disponer de un órgano de control interno cuya dependencia funcional y capacidad de informe se regirá por los principios de imparcialidad y objetividad, evitando que se produzcan conflictos de intereses.

El acuerdo de la Comisión Ejecutiva del BE de 28 de noviembre de 2001 modifica la denominación de la Oficina de Inspección de Servicios, que pasa a denominarse Departamento de Auditoría Interna, modificando el organigrama del Banco en el sentido de que la citada Oficina pasa a depender funcionalmente del Gobernador respondiendo ante él de las funciones que se le encomiende, y aprueba el Estatuto de este departamento que establece la adscripción orgánica, funciones, reglas de actuación y funcionamiento del mismo. Este Estatuto dota al Departamento de Auditoría Interna de toda la independencia funcional y de actuación que es posible al tratarse de un órgano de control interno.

El artículo 32 del Reglamento Interno del BE regula la Comisión de Auditoría, que está formada por tres miembros del Consejo de Gobierno del BE designados por él mismo, y cuyas funciones son las siguientes:

- Informar del proyecto de cuentas anuales.
- Supervisar las relaciones con los auditores externos.
- Supervisar el funcionamiento de los servicios de auditoría y control de carácter interno.
- Elaborar los informes pertinentes al Consejo de Gobierno sobre los temas anteriores.

El Departamento de Auditoría Interna tiene como función evaluar los riesgos inherentes a las actividades del BE y la eficacia y eficiencia de los sistemas establecidos para su gestión y control. En particular le corresponde:

- Auditar las cuentas anuales antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

- Auditar los sistemas de información, contabilidad y tratamiento de datos.
- Auditar los sistemas y procedimientos de control de riesgos.
- Auditar los sistemas y procedimientos para la salvaguarda de los activos del BE.
- Velar por el cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones aplicables.
- Inspeccionar las sucursales.
- Llevar a cabo las auditorías específicas que le encomienden el Gobernador y el Subgobernador.

La estructura del Departamento es la siguiente: un director, dos jefes de división y tres jefes de unidad de los que dependen 15 inspectores, 6 auditores y 4 oficiales administrativos.

Las actuaciones del Departamento de Auditoría Interna se rigen por lo establecido en el Manual de Auditoría Interna aprobado el 30 de noviembre de 2004 que, en su apartado cuarto, establece las fases y los procedimientos de la actividad desarrollada por el departamento: planificación y determinación de las auditorías a realizar, elaboración del programa de auditoría, ejecución de la auditoría, elaboración del informe, seguimiento y evaluación de los resultados.

Las auditorías a realizar cada año se determinan en el Plan Anual de Auditoría Interna que se elabora por el Departamento y, previa consulta a la Comisión de Auditoría, se somete a la aprobación del Gobernador del BE.

Con periodicidad, al menos anual, el Departamento de Auditoría Interna debe dar cuenta de las auditorías realizadas y de las observaciones y recomendaciones efectuadas en las mismas, elevando para ello a los Órganos rectores de BE y en particular a la Comisión de Auditoría un Informe de Ejecución del Plan Anual de Auditoría Interna.

Se ha verificado la elaboración de los Planes Anuales de Auditoría Interna para los años 2002, 2003 y 2004, así como la elaboración de los programas de auditoría y la redacción de los informes de una muestra de las auditorías previstas en aquellos, de lo que puede desprenderse que cumple adecuadamente las funciones que tiene encomendadas.

#### II.1.5.2 Memoria de supervisión del Banco de España

El segundo punto establece que el BE deberá elaborar anualmente una memoria sobre la función supervisora que desempeña, respecto a las actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones. Estas memorias deberán ser aprobadas por los órganos de gobierno correspondientes y se remitirán a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación.

El BE ha elaborado anualmente una memoria de la supervisión bancaria de España, editada por el servicio de publicaciones del BE y disponible en la página web

del Banco. Las memorias sobre la supervisión del BE de los ejercicios 2002-2004 fueron aprobadas y se remitieron a las Cortes Generales y al Gobierno en las siguientes fechas:

Memoria Ejercicio	Aprobación	Remisión
2002	25/4/2003	22/5/2003
2003	28/5/2004	2/7/2004
2004	29/7/2005	1/8/2005

Las memorias de la supervisión bancaria de España de los ejercicios fiscalizados presentan un elevado grado de detalle en lo que se refiere a datos estadísticos del sector bancario, así como en las novedades normativas tanto nacionales como comunitarias en materia de supervisión prudencial. Sin embargo, en lo que a información sobre la supervisión propiamente dicha se refiere, en las memorias únicamente se ofrece información sobre los escritos de requerimientos y recomendaciones emitidos a las entidades supervisadas, sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y sobre otras actuaciones supervisoras en materia de tarifas de comisiones, publicidad y Registros Oficiales.

No se ofrece suficiente información sobre las actuaciones inspectoras llevadas a cabo durante el año, donde al menos se señale el número total de inspecciones «in situ» realizadas, el alcance y objeto de las mismas, así como el número de inspectores que intervinieron en ellas. De este modo, con la información incluida en las memorias de supervisión resulta difícil evaluar, tal y como establece el segundo punto de la disposición adicional antes mencionada, la eficacia y eficiencia del BE en la ejecución de los trabajos de supervisión.

#### II.1.5.3 Informe del órgano de control interno

La disposición adicional segunda referida establece también que las memorias de supervisión deberán incluir un informe de los órganos de control interno respectivos, sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso.

El BE ha incluido el informe anterior en las memorias de la supervisión desde la referida al ejercicio 2002. El informe del ejercicio 2002 se refiere únicamente a las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno del Banco en el ámbito competencial de la DGS, dejando sin analizar todas las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno en el ámbito competencial de la DGR, si bien en los informes posteriores, ejercicios 2003 y 2004, sí se analizan todas las decisiones relativas a la función supervisora, tanto en el ámbito de la DGS, como en el de la DGR.

Los informes de los ejercicios 2002 y 2003 del Departamento de Auditoría Interna concluyen que «las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno del Banco de España, en ejecución de su función supervisora, han sido adoptadas por órgano con competencia, propia o delegada, suficiente, conforme a las normas establecidas por el Reglamento Interno del Banco de España y disposiciones acordadas por su Comisión Ejecutiva y se han adecuado, en todos sus aspectos significativos, a la normativa procedimental aplicable existente en cada caso». Si bien en el informe relativo a las decisiones del ejercicio 2003 se señala que «se ha observado que en algunos asuntos correspondientes al Departamento de Instituciones Financieras:

- Las propuestas aprobadas por delegación no hacían constar expresamente dicha circunstancia.
- Las propuestas no se formulaban en documento separado o independientemente, o no incluían, entre la documentación, de forma expresa, el informe de dicho departamento».

Las comprobaciones que se realizan por el Departamento de Auditoría Interna se refieren únicamente a la forma de las decisiones de los órganos de gobierno del BE, es decir, que se comprueba que estas decisiones relacionadas con la función de supervisión se hayan tomado de acuerdo con la normativa procedimental aplicable en cada caso, y nunca entran a juzgar el fondo de las mismas.

En relación con este tema cabe resaltar que, como ya se ha señalado con anterioridad en el presente Informe, el BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Lo anterior, hace que durante todo el ejercicio 2002 y parte del 2003 no existiera norma de procedimientos alguna en relación con la cual el Departamento de Auditoría Interna pudiera comprobar su correcta aplicación, aparte de la ya citada resolución sobre delegación de funciones.

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión Ejecutiva procedió a aprobar dos Resoluciones estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de cada una de las Direcciones Generales de Supervisión y Regulación (de 14 de febrero y 10 de abril de 2003, respectivamente). Sin embargo, estas Resoluciones únicamente recogen los documentos que deben contener las propuestas que deba resolver la Comisión Ejecutiva, sin establecer el procedimiento concreto de las actuaciones del BE en relación

con la función supervisora que tiene atribuida respecto a las entidades de crédito.

La normativa procedimental cuya correcta aplicación comprueba la auditoría interna a partir del ejercicio 2003 es la siguiente:

- La Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del BE.
- El Reglamento Interno del BE aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno de 28 de marzo de 2000.
- La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 26 de junio de 2001 sobre delegación de funciones, modificada por la Resolución de la Comisión Ejecutiva de 17 de octubre de 2003.
- La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 14 de febrero de 2003 estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGS que deba resolver la Comisión Ejecutiva.
- La Resolución de la Comisión Ejecutiva de 10 de abril de 2003 estableciendo las normas procedimentales sobre los asuntos de la competencia de la DGR que deba resolver la Comisión Ejecutiva.

Ninguna de estas normas contiene un verdadero procedimiento de supervisión, por lo que las comprobaciones que realiza la auditoría interna únicamente se refieren a si las decisiones se toman por órgano competente y si las propuestas que resuelve la Comisión Ejecutiva en materia de supervisión contienen los documentos establecidos.

Todo lo anterior lleva a concluir que, aunque el BE cumple la literalidad del punto segundo de la disposición adicional segunda de la ley 44/2002, el limitado alcance de los aspectos que comprueba, que son meramente formales, y la ausencia de normas con un contenido procedimental suficiente hacen que el informe que se publica anualmente en la memoria de la supervisión bancaria sea poco significativo para expresar el buen funcionamiento de la supervisión de las entidades de crédito.

## II.2 Comisión Nacional del Mercado de Valores

En un sentido amplio, la función supervisora de la CNMV comprende el proceso de autorización y registro de las entidades de servicios de inversión, la vigilancia del mantenimiento de las condiciones exigidas en la autorización, así como el seguimiento posterior de las entidades con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa.

### II.2.1 Control de acceso a la actividad de servicios de inversión

#### II.2.1.1 Procedimiento de autorización y registro

Las condiciones de acceso a la actividad inversora vienen reguladas en el capítulo II del Título V de la LMV, así como en el capítulo III del Título I del Real

Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las ESIS.

Esta normativa ha sido objeto de desarrollo por parte de la CNMV mediante la emisión de varias Circulares que abordan cuestiones tales como: el control de riesgos (Circular 1/1998, de 10 de junio), las normas de actuación, transparencia e identificación de los clientes (Circular 1/1996 de 27 de marzo), los representantes y agentes (Circular 5/1998, de 4 de noviembre), el registro de las operaciones y el archivo de justificantes de órdenes (Circular 3/1993, de 29 de diciembre), etc.

En los años 2002 y 2003 la Comisión disponía de unos Manuales de Procedimientos de la Dirección de Autorización y Registro confeccionados en junio del año 2001. Estos Manuales, que no fueron objeto de una aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, se utilizaban como guías de trabajo donde se estructuraban y sintetizaban las condiciones y requisitos establecidos en la legislación para ejercer la actividad de inversión, si bien no eran actualizados periódicamente conforme a los cambios en la normativa.

Posteriormente, en el año 2004, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, tuvo lugar la aprobación por parte del Comité Ejecutivo de la CNMV de dos procedimientos internos de funcionamiento en esta materia:

- Procedimiento para la autorización de las ESIS e Instituciones de Inversión Colectiva, de fecha 15.3.2004.
- Procedimiento sobre la modificación de los estatutos, de los reglamentos y de los servicios prestados por las Sociedades, Instituciones y Entidades que intervienen en los mercados secundarios de valores, de fecha 15.3.2004.

Ambos procedimientos constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante la aprobación de manuales de actuación. En octubre de 2005 fue aprobado el «Manual de Actuación para la Autorización y Registro de ESIS», el cual se encuentra a disposición de todas las entidades y personas interesadas a través de la página web de la CNMV, de modo que sirva para facilitar y simplificar la presentación de la documentación y la tramitación de los procedimientos de autorización.

#### II.2.1.1.1 Condiciones de acceso a la actividad

De acuerdo con el artículo 66 de la LMV, corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, autorizar las ESIS, que pueden ser sociedades de valores, agencias de valores o sociedades gestoras de cartera. La resolución administrativa debe ser motivada y notificarse dentro de los tres meses siguientes a la recepción de la solicitud, o al momento en que se complete la documentación exigible y, en todo caso, dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la solicitud.

Cuando dicha solicitud no sea resuelta en el plazo anterior, podrá entenderse desestimada.

El Ministro de Economía y Hacienda sólo puede denegar la autorización para constituir una ESI por las siguientes causas:

- a) Incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.
- b) Cuando atendiendo a la necesidad de garantizar una gestión sana y prudente de la entidad, no se considere adecuada la idoneidad de los accionistas que vayan a tener una participación significativa.
- c) Falta de transparencia en la estructura del grupo al que eventualmente pueda pertenecer la entidad.
- d) Falta de honorabilidad empresarial y profesional de los miembros del Consejo de administración y de las personas que se encarguen de la dirección efectiva de la sociedad.

Los artículos 67.2 de la LMV y 14.1 del Real Decreto 867/2001 establecen los requisitos para que una entidad obtenga y conserve su autorización para operar como ESI. De forma resumida son los siguientes:

- Condiciones de carácter societario:

1. Tener por objeto social exclusivo la realización de las actividades que sean propias de las ESIS.
2. Revestir la forma de sociedad anónima, aunque las sociedades gestoras de cartera pueden configurarse también como sociedades de responsabilidad limitada. En todo caso, la sociedad debe constituirse por tiempo indefinido, y las acciones o participaciones integrantes de su capital social tener carácter nominativo.
3. Cuando se trate de una entidad de nueva creación, ha de constituirse por el procedimiento de fundación simultánea, sin reserva de ventajas o remuneraciones especiales de clase alguna a favor de sus fundadores.
4. Poseer un capital social mínimo totalmente desembolsado no inferior a las siguientes cantidades: para las sociedades de valores, 2 millones de euros; para las agencias de valores, 500.000 ó 300.000 euros, según cumplan o no determinados requisitos; y para las sociedades gestoras de cartera, 100.000 euros.
5. Tener su domicilio social, así como su efectiva administración y dirección, en territorio nacional.

- Condiciones de carácter personal:

1. Idoneidad de los socios con participaciones significativas, entendiéndose por tales las que supongan, al menos, el 5% del capital o de los derechos de voto.
2. Contar con un Consejo de Administración formado por no menos de 5 miembros en las sociedades de valores, y por 3 en las agencias de valores y sociedades gestoras de carteras.
3. Honorabilidad empresarial o profesional de todos los miembros de su Consejo de Administración, así como sus Directores generales y asimilados.

4. Conocimientos y experiencia adecuados en materias relacionadas con el mercado de valores de la mayoría de los miembros de su Consejo de Administración, así como de todos los Directores generales y asimilados.

• Condiciones de carácter organizativo:

1. Contar con una buena organización administrativa y contable, así como con medios humanos y técnicos adecuados, en relación con su programa de actividades.

2. Disponer de un reglamento interno de conducta, así como de mecanismos de control y de seguridad en el ámbito informático y procedimientos de control interno adecuados.

3. Adhesión al Fondo de Garantía de Inversiones.

En cuanto al proceso de constitución de una ESI, se inicia con la presentación del proyecto de constitución en el Registro de la CNMV, el cual debe ir acompañado de la siguiente documentación:

a) Proyecto de estatutos sociales.  
b) Programa de actividades, en el que, de modo específico, figuren los servicios de inversión y actividades complementarias y accesorias que se pretenden realizar, indicando sobre qué instrumentos se van a prestar.

c) Memoria de medios y control interno, donde se describa la organización administrativa y contable, los medios técnicos y humanos, así como los procedimientos de control interno, de acceso y salvaguarda de los sistemas informáticos.

d) Plan de Negocio, con previsiones para dos ejercicios relativas a balance, cuenta de resultados y recursos propios computables y exigibles.

e) Relación de socios con indicación de sus participaciones en el capital social que directa o indirectamente representen un porcentaje superior al 5%.

f) Relación de personas que hayan de integrar el Consejo de Administración y de quienes hayan de ejercer como Directores generales o asimilados, con información detallada sobre la trayectoria y actividad profesional de todos ellos.

g) Reglamento interno de conducta en el que, de modo expreso, se prevea el régimen de operaciones personales de los consejeros, empleados y apoderados de la empresa, y demás aspectos contemplados en el Título VII de la LMV.

h) Documento original del justificante de depósito del 20% del capital mínimo.

i) Folleto de tarifas conforme a lo previsto en el Real Decreto 629/1993 y Contratos-Tipo para depósito de valores y gestión discrecional de carteras (Circular 2/2000, de 30 de mayo, sobre modelos normalizados de contrato-tipo de gestión de carteras).

La creación de una ESI también puede provenir de la transformación de otra sociedad preexistente, en

cuyo caso, además de la documentación antes referida, se solicita aportar un Balance auditado de la sociedad que se transforma en ESI correspondiente al trimestre anterior al momento de presentación de la solicitud, las cuentas anuales relativas a los dos últimos ejercicios y sus respectivos informes de auditoría, así como la escritura de constitución y sus modificaciones posteriores.

En todo caso, en la instrucción del procedimiento, cabrá exigir a los promotores cuantos datos, informes o antecedentes se consideren oportunos para verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos.

Una vez autorizada por Orden Ministerial, para que una ESI pueda iniciar su actividad los promotores, en el plazo de seis meses, deberán proceder a:

a) Otorgar la oportuna escritura de constitución o transformación de la sociedad.

b) Inscribir la escritura en el RM.

c) Solicitar la inscripción en el Registro Especial de la CNMV, que deberá practicarse en el plazo máximo de un mes a partir de su solicitud. Una vez inscrita, la ESI podrá comenzar a desarrollar su actividad.

d) La inscripción en el Registro de la CNMV deberá publicarse en el BOE.

#### II.2.1.1.2 Condiciones de ejercicio de la actividad

El capítulo III del Título V de la LMV regula las condiciones de ejercicio de los servicios de inversión, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

— Mantener los requisitos y condiciones que dieron lugar a la autorización.

— Llevar los registros de las operaciones en que intervengan en la forma que reglamentariamente se determine.

— Informar a la CNMV de sus operaciones, en especial, cuando tengan por objeto valores o instrumentos financieros negociados en mercados secundarios oficiales.

— Mantener en todo momento un volumen de recursos propios proporcionados al de su actividad y, en general, cumplir las normas de solvencia que se establezcan.

— Participar en el Fondo de Garantía de Inversiones.

Las modificaciones posteriores que tengan lugar respecto de las condiciones de ejercicio inicialmente aprobadas deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

• Las modificaciones de los estatutos sociales de las ESIS están sujetas al procedimiento de autorización de nuevas entidades, si bien la solicitud deberá resolverse dentro de los dos meses siguientes a su presentación, transcurridos los cuales se entenderá estimada. Todas ellas deberán ser objeto de inscripción en el RM y en el de la CNMV.

- Cualquier alteración del programa de actividades requerirá autorización previa otorgada conforme al procedimiento de autorización de nuevas entidades, previo informe de la CNMV, e inscribirse en su Registro.
- Los cambios en la estructura accionarial o las adquisiciones de participaciones significativas han de ser comunicadas previamente a la CNMV, que dispone de un plazo de dos meses para oponerse a la adquisición.
- Los ceses y nombramientos que afecten al Consejo de Administración, Directores Generales y asimilados de ESIS han de ser comunicados a la CNMV, en el plazo de 7 días y en los modelos establecidos al efecto.
- La apertura y cierre de sucursales de ESIS españolas en territorio nacional es libre, pero deben ser comunicadas con quince días de antelación a la CNMV.
- Las ESIS deben comunicar a la CNMV sus relaciones de representación referidas al último día de cada trimestre natural. Igualmente deben informar de los ceses y las modificaciones habidas en los datos previamente informados.

Además la actividad de las ESIS está sujeta a una serie de limitaciones operativas, como son la prohibición de desempeñar funciones propias de sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, de fondos de pensiones o de fondos de titulización de activos, o la negociación por cuenta propia en el caso de agencias de valores o sociedades gestoras de cartera.

Por su parte, el capítulo IV del Título V de la LMV regula la actividad transfronteriza de las ESIS españolas que operan mediante sucursales o en régimen de libre prestación de servicios en el extranjero, de las ESIS autorizadas en otro Estado miembro de la UE que pretendan abrir una sucursal o prestar servicios en España, y de las ESIS no comunitarias.

En el primer caso, la autorización para la apertura de sucursales fuera de España por ESIS residentes corresponde concederla a la CNMV, remitiendo comunicación en su caso a la autoridad competente del país de acogida. En el segundo caso, la apertura en España de sucursales de ESIS autorizadas en otro Estado miembro de la UE no requiere autorización previa por parte de la CNMV, si bien queda condicionada a recibir una comunicación de la autoridad competente del país de origen, mientras que la apertura en España de sucursales de ESIS no comunitarias requerirá la autorización del MEH.

#### II.2.1.1.3 Renovación de la autorización

La revocación de la autorización se ajustará al procedimiento previsto en la LRJAP, con las particularidades siguientes:

- El acuerdo de iniciación y la instrucción del expediente de revocación de la autorización y de baja en el Registro corresponderá a la CNMV.

- La resolución del expediente corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, o directamente a este organismo en los casos de revocación voluntaria o si la ESI deja de pertenecer al Fondo de Garantía de Inversiones.

La resolución que acuerde la revocación será inmediatamente ejecutiva. Una vez notificada, la entidad no podrá realizar nuevas operaciones. La resolución debe inscribirse en el RM y en el de la CNMV, y publicarse en el BOE.

Son supuestos de revocación los siguientes:

- a) Revocación voluntaria. La ESI renuncia expresamente a la autorización y requerirá acuerdo expreso de la Junta General de Accionistas, adoptado con la mayoría exigida para la modificación de sus Estatutos.
- b) Revocación forzosa, por concurrir alguno de los supuestos descritos en el artículo 73 de la LMV, entre los que se citan:

- No dar comienzo a las actividades autorizadas dentro de los doce meses siguientes a la fecha de la notificación de la autorización, por causa imputable al interesado.
- Interrupción de las actividades específicas autorizadas durante un periodo superior a seis meses.
- Incumplimiento de cualquiera de los requisitos para la obtención de la autorización.
- Incumplimiento grave, manifiesto y sistemático, de obligaciones relativas al volumen de recursos propios, control interno o llevanza de registros.
- Abandono del Fondo de Garantía de Inversiones.
- Obtención de la autorización en virtud de declaraciones falsas o por otro medio irregular.

El Ministro de Economía y Hacienda podrá acordar, a propuesta de la CNMV, que la revocación conlleve la disolución forzosa de la entidad. En este caso la Comisión podrá adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes.

#### II.2.1.2 Análisis del procedimiento de autorización y registro

El procedimiento descrito para la autorización y registro de las ESIS es responsabilidad de la Dirección de Autorización y Registro, dependiente de la Dirección General de Entidades.

En los años 2002 y 2003 la Dirección de Autorización y Registro se encontraba dividida en dos grandes áreas: fondos y sociedades. De esta última se encargaban dos subdirectores, que se repartían indistintamente el análisis de todos los expedientes, ya fueran de ESIS, Sociedades de capital-riesgo y Sociedades de Inversión Mobiliaria.

#### II.2.1.2.1 Tramitación de los expedientes de autorización

En cuanto a la tramitación seguida en el procedimiento de autorización, una vez que ha sido presentada en el Registro de entrada de la CNMV la solicitud acompañada por la documentación correspondiente para la constitución de la ESI, los subdirectores asignan los expedientes a los técnicos que tienen a su cargo, que han de darlos de alta inmediatamente en una aplicación informática específica para el seguimiento de expedientes de autorización y registro. Esta aplicación ha sido desarrollada por la propia CNMV y en ella se contemplan las siguientes situaciones en que se ha dividido la tramitación de los expedientes:

a) «En análisis»: El expediente se encuentra dado de alta en la aplicación y el técnico responsable está procediendo al examen de la documentación recibida.

b) «Pendiente de documentación»: Con frecuencia la documentación inicialmente presentada para la constitución de la ESI está incompleta, por lo que se procede a efectuar requerimientos por escrito a las entidades para que subsanen los defectos, manteniendo un contacto telefónico muy frecuente, o bien ocasionalmente reuniones en la sede de la CNMV. El técnico debe dejar constancia en la aplicación de las fechas de emisión y recepción de las solicitudes de información complementaria.

c) «En revisión»: La documentación exigida está completa, cuenta con el visto bueno del técnico responsable y se da traslado del expediente al subdirector que supervisa el trabajo realizado.

d) «Pendiente de firma por el Vicepresidente / Comité Ejecutivo»: Semanalmente se confecciona un documento denominado «Índice de firma» donde se contienen todas las propuestas de resolución preparadas por los subdirectores que se elevan a la firma del Vicepresidente o al Comité Ejecutivo.

e) «Pendiente de comunicación»: Una vez aprobado el expediente por el órgano competente, se introduce en la aplicación la fecha de firma y queda pendiente de comunicación de la resolución al interesado.

f) «Cerrado»: Se procede a la generación de comunicaciones, mediante modelos de carta estándar introducidos en la aplicación según el tipo de expediente de que se trate.

Una vez cerrado el expediente, se remite al archivo para que los documentos sean escaneados y puedan ser objeto de consulta informática (disco óptico). Las entidades pueden consultar, a través de una web personalizada, el estado de la tramitación de sus expedientes.

Existen distintos a niveles de acceso a la aplicación de seguimiento de expedientes: los técnicos responsables pueden introducir datos en los expedientes cuya gestión se les haya encomendado a través de un acceso en la aplicación. Por su parte, cada subdirector dispone

de acceso para la consulta de todos los expedientes de los técnicos a su cargo y hay datos que sólo pueden ser introducidos por él. En la Dirección de Supervisión tienen acceso a consulta de los expedientes tramitados en la Dirección de Autorización y Registro.

Cuando el expediente de autorización de una ESI ha sido analizado por los técnicos y revisado por los subdirectores, para lo cual se dispone de un plazo de dos meses, se elabora una propuesta de autorización firmada por el Director General de Entidades, por el Director de Autorización y Registro, y por el Director General del Servicio Jurídico. Esta propuesta es elevada a la aprobación del Comité Ejecutivo, tras la cual, se somete el expediente al examen del Comité Consultivo para que informe al Consejo, previo a su aprobación, en su caso. La propuesta del Consejo de la CNMV es remitida al MEH, que resuelve el expediente mediante una Orden Ministerial, la cual es comunicada individualmente al interesado.

Los procedimientos internos de funcionamiento aprobados en materia de autorización y registro de ESIS, referidos anteriormente, prevén su desarrollo mediante manuales de actuación destinados al cumplimiento y la aplicación práctica de las previsiones contenidas en los mismos. A este respecto, el Manual de Actuación para ESIS aprobado en el año 2005 está dirigido a simplificar y agilizar los trámites encaminados a la presentación de documentación para solicitar la autorización y registro de dichas entidades. Sin embargo, del examen de este documento se desprende que responde más a la idea de una guía útil a disposición de las entidades para la adecuada presentación de las solicitudes de autorización, que a la de manual propiamente dicho que regule la operatoria interna que rige el trabajo desempeñado en el seno de la Dirección de Autorización y Registro.

Todo este procedimiento de tramitación interna de los expedientes de autorización y registro no se encuentra desarrollado por escrito, sino que su descripción ha sido posible a partir de las entrevistas realizadas. Por este motivo, se recomienda la aprobación de un Manual que recoja estos procesos y actuaciones seguidos en el seno de la Dirección de Autorización y Registro.

Finalmente, han sido objeto de especial análisis determinadas cuestiones que, a juicio de este Tribunal, no quedan definidas de forma objetiva en la legislación y dejan un cierto margen para la discrecionalidad en la actuación de la CNMV. En concreto, se han examinado los criterios que se refieren a la idoneidad de los socios con participación significativa (>5%) y a la honorabilidad de los administradores, así como a la apreciación de la suficiencia de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar la actividad de servicios de inversión.

Respecto a la idoneidad de los socios y a la honorabilidad de los administradores, la Dirección de Autorización y Registro utiliza unos cuestionarios cuyos modelos pueden ser descargados de la página web por



las entidades, los cuales han de recibirse debidamente cumplimentados junto con el currículum vitae. Posteriormente, estos cuestionarios son contrastados con la investigación que procede de la información que se solicita a la Dirección de Supervisión o a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador y, en su caso, al BE o a la DGSFP. No se solicita, en cambio, información a la AEAT para comprobar la situación frente a la Hacienda Pública de socios y administradores, pese a que los cuestionarios contienen preguntas que atañen a materias fiscales.

Esta contrastación externa se realiza únicamente en los expedientes de autorización de ESIS, no así cuando se trata de cambios posteriores en los Consejos de Administración o bien en el accionariado, lo que constituye una debilidad en el procedimiento, por lo que se recomienda que, con carácter previo a la autorización de dichas modificaciones, se proceda a contrastar externamente, con el BE o con la DGSFP según corresponda, la idoneidad de las personas que acceden a la administración o al accionariado<sup>13</sup>.

Por otra parte, la evaluación de la suficiencia de los medios humanos se basa en la propia experiencia y conocimiento de los mercados de valores, sin que existan unos baremos objetivos (en función del volumen de recursos gestionados, número de clientes o recursos propios) que establezcan unos criterios homogéneos a la hora de verificar las decisiones sobre la suficiencia del personal que puedan adoptar unos técnicos y otros.

La CNMV considera en alegaciones que cada autorización es distinta de las demás, motivo por el que resulta complejo fijar internamente criterios generales de aplicación a todas ellas. Este Tribunal, sin embargo, entiende que los criterios antes mencionados requieren de una mayor concreción y delimitación por parte de la Dirección de Autorización y Registro en desarrollo de la legislación vigente.

<sup>13</sup> La alegación de la CNMV se limita a contradecir la afirmación formulada por este Tribunal, basada en las entrevistas realizadas al personal de la Dirección de Autorización y Registro, sin aportar ninguna documentación referente a unos supuestos umbrales a partir de los cuales se procede a realizar la petición de información al BE y a la DGSFP.

#### II.2.1.2.2 Tramitación de los expedientes de registro

Una vez autorizada la ESI, se ha de formalizar su inscripción en el RM y en el Registro Especial de la CNMV. La solicitud de inscripción constituye un nuevo expediente, ya que debe comprobarse la correspondencia entre la documentación presentada inicialmente para la concesión de la autorización y las estipulaciones y cláusulas contenidas en la escritura de constitución.

Los Registros que se encomiendan a la CNMV relativos a ESIS, según el artículo 92 de la LMV, son los siguientes:

- Registro de las ESIS que operen en España y, en su caso, de sus administradores, directivos y asimilados.
- Registro de los agentes o apoderados que actúen con carácter habitual por cuenta de las ESIS.

En cuanto al Registro de ESIS, recoge información relativa a la identificación completa de la entidad (domicilio, datos societarios, accionariado, etc.), mercados en los que opera, programa de actividades con indicación de los instrumentos objeto de su actividad, relación de consejeros, directores y asimilados, relación de sucursales y agentes. Aunque propiamente no forman parte del Registro, también se ofrece información sobre contratos-tipo, tarifas y reglamento de atención al cliente, así como del reglamento interno de conducta que no tiene carácter público. La CNMV dispone de una aplicación informática que permite la consulta de los datos introducidos en el Registro de ESIS.

Respecto al Registro de agentes, engloba la identificación completa de la persona física o jurídica (domicilio, relación de socios y administradores, etc.), ámbito geográfico y material de la representación y fecha de otorgamiento del poder de representación.

El número de altas y bajas ocurridas en el Registro Especial de ESIS durante el periodo 2002-2003 se recogen en el siguiente cuadro:

Ámbito ESIS	31.12.01	Altas	Bajas	31.12.02	Altas	Bajas	31.12.03
<b>ESIS Nacionales</b>	<b>145</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>141</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>129</b>
SV	49	0	4	45	4	3	46
AV	61	6	2	65	5	11	59
SGC	35	0	4	31	1	8	24
<b>ESIS Extranjeras</b>	<b>681</b>	<b>108</b>	<b>7</b>	<b>782</b>	<b>64</b>	<b>84</b>	<b>762</b>
ESI sucursal	16	3	0	19	2	2	19
ESI libre prestación	665	105	7	763	62	82	743
<b>TOTAL</b>	<b>826</b>	<b>114</b>	<b>17</b>	<b>923</b>	<b>74</b>	<b>106</b>	<b>891</b>

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

Durante los años 2002 y 2003 se inscribieron un total de 16 ESIS nacionales (4 sociedades de valores, 11 agencias de valores y una sociedad gestora de cartera), la mayoría de las cuales fueron de nueva creación y el resto procedieron de transformaciones. Las bajas de entidades ascendieron a 32 ESIS nacionales (7 sociedades de valores, 13 agencias de valores y 12 sociedades gestoras de cartera), con lo que en términos globales el número de ESIS se redujo en 16.

La tramitación de altas y bajas de entidades constituye sólo una parte de la labor encomendada a la Dirección de Autorización y Registro. Junto a esta tarea, también se tramitan numerosos expedientes de diverso contenido, entre los que destacan los referentes a documentos previamente registrados. En el siguiente cuadro se clasifican los distintos tipos de expedientes de autorización y registro de las ESIS supervisadas en 2002 y 2003:

TIPOS DE EXPEDIENTES	2002	2003	Variación
Autorización previa constitución	12	13	1
Inscripción Registro CNMV	7	9	2
Autorización previa modificación estatutos	2	6	4
Modificaciones de escasa relevancia estatutos	43	48	5
Inscripción modificaciones estatutos	80	65	-15
Bajas Registro CNMV	10	19	9
Inscripción cambios Consejo Administración	129	142	13
Autorización participaciones significativas	34	45	11
Transmisiones accionariales	39	36	-3
Memoria de medios	2	2	0
Sucursales en España	96	26	-70
Autorización modificación programa actividades	16	2	-14
Inscripción modificación programa actividades	28	35	7
Reglamento interno de conducta	2	3	1
Llevanza del Registro de Anotaciones en Cuenta	3	15	12
Otras autorizaciones CNMV	15	15	0
Autorización de operaciones societarias	13	9	-4
Inscripción de operaciones societarias	0	2	2
Autorización previa alta de sucursal en EEE	1	3	2
Alta de libre prestación de servicios en EEE	6	34	28
Folletos de tarifas	19	40	21
Contratos-tipo	6	26	20
Alta/modificación grupo consolidable con designación entidad obligada	5	3	-2
Alta grupo consolidable sin designación entidad	0	2	2
Baja/modificación grupo consolidable sin designación entidad obligada	5	33	28
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>633</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia.

### II.2.1.2.3 Cumplimiento de los plazos de tramitación

Dado que la aplicación de seguimiento de expedientes permite realizar consultas con variada información referente a los expedientes tramitados, de gran valor para la gestión interna (por ejemplo, fechas de alta de los expedientes en cada una de las situaciones, distinguiendo el tiempo correspondiente a la entidad supervisada y a la CNMV), se ha solicitado una relación de los expedientes de autorización administrativa relativos a ESIS tramitados en el periodo 2002-2004<sup>14</sup> donde se identificaran los siguientes datos:

- Fecha de registro de entrada.
- Fecha de alta del expediente.
- Fecha de petición de documentación complementaria.
- Fecha de recepción de documentación complementaria.
- Fecha de propuesta de la Dirección de Autorización y Registro.
- Fecha del informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.
- Fecha de aprobación por el Comité Ejecutivo.
- Fecha de aprobación del Consejo de la CNMV.
- Fecha del informe del Comité Consultivo.
- Fecha de resolución del MEH.
- Fecha de notificación individual al interesado.
- Fecha de inscripción en el Registro de la CNMV.

De la verificación del cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa vigente para la tramitación, aprobación y registro de los expedientes de autorización previa de ESIS, se han obtenido las siguientes conclusiones:

- a) De los 19 expedientes de autorización de ESIS correspondientes a los ejercicios fiscalizados, en 13 de ellos no se ha respetado el plazo máximo de 6 meses para la resolución del procedimiento mediante Orden Ministerial contados a partir de la recepción de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 66.1 de la LMV. Dicho artículo señala asimismo que cuando la resolución no sea notificada en el plazo anteriormente previsto podrá entenderse como desestimada.
- b) En 5 expedientes de autorización de ESIS correspondientes a los ejercicios fiscalizados, la CNMV realizó la inscripción en el Registro fuera del plazo máximo de 6 meses desde que se dictó la resolución. Según lo dispuesto en el artículo 12.5 del Real Decreto 867/2001, en estos casos la CNMV no debería haber practicado la inscripción en el Registro, puesto que entre las fechas de autorización y de solicitud de ins-

<sup>14</sup> Se requiere la inclusión del ejercicio 2004 para poder analizar completos los expedientes de autorización iniciados en los años objeto de fiscalización.

cripción en el Registro se ha excedido el plazo anteriormente señalado<sup>15</sup>.

En el curso de la tramitación de los procedimientos, es habitual que se precise la realización de peticiones de documentación adicional a la inicialmente presentada por los promotores, lo que en ocasiones dificulta el cumplimiento de los plazos. En concreto, en materia de ESIS se han emitido durante los años 2002, 2003 y 2004 un total de 1.188 solicitudes, la mayoría de los cuales se realizaron verbalmente. El número de requerimientos que se enviaron por escrito a ESIS ascendieron a 10, 8 y 11 para cada uno de los años, respectivamente.

Sobre este particular, la CNMV debería potenciar la exigencia de remisión de la documentación necesaria para la autorización mediante procesos informáticos, en sustitución del soporte papel, lo que permitiría minimizar los problemas derivados de la falta de presentación de determinada documentación o de la existencia de defectos en la presentada, todo lo cual provoca importantes retrasos en la resolución de los expedientes. En este sentido, el Manual de Actuación aprobado en el año 2005 constituye una guía informativa de la que pueden disponer los promotores de ESIS, y que pretende agilizar la tramitación de los expedientes mediante la normalización de la documentación exigida<sup>16</sup>.

### II.2.1.2.4 Opinión sobre el procedimiento de autorización y registro

La colaboración dispensada por los miembros de la Dirección de Autorización y Registro ha sido satisfactoria, salvo en lo concerniente a la limitación general expuesta en el subapartado 1.4 del presente Informe, y el plazo medio de entrega de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización ha sido de 14 días, lo cual se considera razonable.

Sin embargo, los trabajos para el análisis de esta área han contado con una serie de importantes limitaciones puesto que:

- No se ha tenido acceso a los expedientes de las altas y bajas de ESIS, ni a los expedientes de modificaciones posteriores a la constitución.
- No se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos a quienes se les habían asignado los expedientes.

<sup>15</sup> Con relación a la discrepancia que mantiene en alegaciones la CNMV referente al número de expedientes que no fueron resueltos o inscritos en los plazos legalmente establecidos, cabe señalar que los datos que se ofrecen en el presente Informe se basan en la documentación proporcionada a este Tribunal por la Dirección de Autorización y Registro en el curso de los trabajos de fiscalización, sin que la CNMV haya aportado con posterioridad una documentación adicional que corrija la inicialmente facilitada.

<sup>16</sup> A pesar de las dificultades prácticas puestas de manifiesto por la CNMV en las alegaciones, este Tribunal debe reafirmarse en su opinión de que la remisión de la mayor documentación posible por medios telemáticos facilitaría a la Dirección de Autorización y Registro el cumplimiento de los plazos legalmente impuestos para la resolución de los expedientes, a la vez que permitiría minimizar la falta de presentación de determinada documentación o la existencia de defectos en la presentada.

Por todo lo anterior, no es posible dar una opinión sobre la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la autorización y registro de ESIS, y sobre si en el análisis de los expedientes tramitados se actúa con homogeneidad, especialmente en las áreas que son susceptibles de una mayor discrecionalidad.

## II.2.2 Supervisión continua de la actividad inversora

### II.2.2.1 Procedimiento de supervisión

El régimen de supervisión e inspección a cargo de la CNMV viene regulado en el Título VIII de la LMV, que ha sido complementado en materia de recursos propios y supervisión en base consolidada por la Ley 13/1992, de 1 de junio, desarrollada por Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, y adaptada al ámbito de aplicación de las ESIS por Orden Ministerial de 29 de diciembre de 1992, y en lo que se refiere al coeficiente de solvencia y de liquidez, por Orden Ministerial de 28 de julio de 1989.

Este acervo legal ha sido objeto de desarrollo por parte de la CNMV mediante la emisión de Circulares en materias contables tales como: los informes de auditoría (Circular 9/1989, de 20 de diciembre), las normas contables, modelos reservados y públicos de los estados financieros y cuentas anuales de carácter público (Circular 5/1990, de 28 de noviembre), etc.

La Comisión ha venido utilizando desde el año 1999 un «Manual de Supervisión» orientado casi por completo a las visitas de inspección. Este Manual, que no es de obligado cumplimiento, no fue objeto de aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, sino que fundamentalmente tenía la utilidad de ser una guía orientativa y de consulta para la ejecución de los trabajos. No se ha ido actualizando periódicamente conforme a los cambios normativos, ni contiene un desarrollo de todas las atribuciones de supervisión que la LMV concede a la Comisión, pues no regula la supervisión a distancia.

El proceso de formalización de procedimientos resultado de la aprobación del Reglamento de Régimen Interior, motivó la aprobación en el año 2004 de dos procedimientos internos de funcionamiento en la materia:

- Procedimiento para la formulación de requerimientos y solicitud de datos e informes a las sociedades, instituciones y entidades que intervienen en los mercados de valores, de fecha 15.3.2004.
- Procedimiento sobre la supervisión e inspección de las sociedades, empresas, instituciones, personas y entidades que intervienen en los mercados de valores, de fecha 10.6.2004.

Ambos procedimientos prevén su desarrollo mediante la aprobación de manuales de actuación, que han de ser aprobados mediante Resolución del Director Gene-

ral de Entidades. A la fecha de redacción del presente Informe, se ha tenido conocimiento de la existencia de:

- a) Resolución de 22 de octubre de 2004: Manual de Actuación para el cumplimiento y aplicación práctica de determinadas previsiones del procedimiento de supervisión e inspección.
- b) Borrador de Resolución de abril de 2005: Manual de Actuación para la supervisión «in situ» de la actividad de las ESIS.

Estos Manuales constituyen simplemente orientaciones básicas y reglas específicas de funcionamiento para el más adecuado y eficaz desarrollo de los trabajos. Asimismo se han desarrollado un conjunto de programas de trabajo en el área de la supervisión a distancia.

De acuerdo con los apartados c) y d) del artículo 84.1 de la LMV, quedan sujetas al régimen de supervisión e inspección de la CNMV las ESIS españolas, extendiéndose esta competencia a sus sucursales dentro o fuera del territorio nacional, así como a las ESIS no comunitarias que operen en España. Respecto a las entidades comunitarias que posean sucursales u operen en régimen de libre prestación de servicios en España, quedan sujetas a la normativa reguladora de su Estado miembro, si bien deben respetar las disposiciones de interés general y las normas de conducta aprobadas en la legislación española.

El artículo 85.1 de la LMV define las dos grandes áreas en que se divide la supervisión:

#### A. Supervisión a distancia:

Mediante la cual la CNMV lleva a cabo un seguimiento continuo de la situación financiera de las ESIS, con especial énfasis en el cumplimiento de los coeficientes de solvencia y liquidez, sobre la base de un análisis exhaustivo de los estados financieros reservados remitidos mensualmente por las entidades, complementario de la revisión de las cuentas anuales e informes de auditoría. Se dispone así de una opinión actualizada sobre el perfil de riesgos de las ESIS, tanto individualmente como del grupo financiero.

#### B. Supervisión «in situ»:

Desempeñada por la CNMV mediante la realización de visitas de inspección a la sede de las ESIS de acuerdo con un plan previamente establecido. El alcance de estas visitas puede ser general o limitado.

La actividad de la Dirección de Supervisión se viene plasmando en un documento denominado Plan de Supervisión, que hasta el año 2004 revestía una periodicidad anual y a partir de dicha fecha se elabora trimestralmente. En este Plan se incluyen tanto las actuaciones de supervisión a distancia como las visitas de inspección a realizar, debiendo especificar las siguientes cuestiones:

— Previsiones sobre las supervisiones a distancia que se pretendan desarrollar, teniendo en cuenta si éstas

son periódicas o específicas, de alcance general o limitado.

— Previsiones sobre las supervisiones «in situ» especificando si tienen carácter completo, parcial o de seguimiento.

— Criterios de selección de las ESIS objeto de supervisión.

— Calendario orientativo de las actividades de supervisión.

— Referencia genérica de controles y comprobaciones a realizar para alcanzar los objetivos deseados y de los medios humanos y materiales previstos.

Los Planes de Supervisión y sus posteriores modificaciones son aprobados por el Comité Ejecutivo, a propuesta del Director General de Entidades. Trimestralmente el Director General de Entidades ha de informar al Comité Ejecutivo del desarrollo de los Planes de Supervisión y, previo a la aprobación del siguiente Plan, emitirá un informe final sobre las actividades de supervisión e inspección que se hayan realizado.

Las visitas de inspección se desarrollan de acuerdo con los siguientes principios:

1) Las visitas se ajustarán a las previsiones contenidas en los Planes de Supervisión. En defecto de previsiones, se acomodarán a los principios de actuación aprobados por el Comité Ejecutivo.

2) Las supervisiones se realizarán de conformidad al plan de trabajo aprobado por el Director de División competente.

3) Las visitas deben notificarse previamente a la sociedad afectada, pudiendo, en caso de urgencia, realizarse al iniciarse la visita.

4) El personal supervisor podrá acceder a toda la documentación, libros y registros de las entidades.

5) Los informes serán revisados y suscritos por el Director competente y se basarán en la documentación obtenida y en los papeles de trabajo.

Una vez seleccionada la ESI objeto de supervisión y decidida la fecha de inicio de las actuaciones, se procede a la comunicación por escrito a la entidad del comienzo de la visita, conforme al modelo de comunicación aprobado.

La CNMV puede recabar de las personas físicas y jurídicas delimitadas en su ámbito de aplicación cuantas informaciones estime necesarias sobre los extremos que interese relacionados con las materias objeto de esta Ley.

Finalizada la visita de inspección, el Director General, una vez analizadas las alegaciones formuladas por la entidad, elevará al Comité Ejecutivo un informe final donde se harán constar las siguientes cuestiones:

- Relación de hechos evidenciados.
- Propuesta de comunicaciones y advertencias a las entidades.

- Medidas preventivas, cautelares, correctivas o sancionadoras que se consideren oportunas.

El Director General deberá informar al Comité Ejecutivo, durante el desarrollo de la inspección, de aquellos incumplimientos que considere de especial gravedad, así como sobre las medidas a adoptar. En todo caso, los incumplimientos deberán ser comprobados y valorados, después de vistas las alegaciones formuladas, por el Director General.

Una vez finalizado el trabajo de campo y obtenidas las conclusiones finales sobre los hechos evidenciados, se remitirá a la ESI una «Carta de relación de hechos» para que adopte las medidas necesarias para la subsanación de las incidencias detectadas.

## II.2.2.2 Análisis del procedimiento de supervisión

El procedimiento descrito para la supervisión de las ESIS es responsabilidad de la Dirección de Supervisión, dependiente de la Dirección General de Entidades.

Durante los años 2002 y 2003 la Dirección de Supervisión se componía de tres unidades: la subdirección de Supervisión «in situ» de ESIS, la subdirección de Supervisión «in situ» de IIC, y la subdirección de Unidad de Apoyo, encargada de la supervisión a distancia además de la normalización de los procedimientos y de las relaciones internacionales.

### II.2.2.2.1 Supervisión a distancia

En la supervisión a distancia, llevada a cabo por la Unidad de Apoyo de la Dirección de Supervisión, se desarrollan análisis de tipo periódico (mensual o anual) y de tipo específico.

#### 1. Análisis periódicos o recurrentes:

Son controles que recaen sobre la información contable que, con carácter mensual, trimestral o anual, deben remitir las ESIS a la CNMV. Las normas contables específicas que deben aplicar dichas empresas se contienen en la Circular 5/1990, de 28 de noviembre, sobre normas contables, modelos reservados públicos de los estados financieros y cuentas anuales de carácter público de las Sociedades y Agencias de Valores (modificada por la Circular 2/2004, de 31 de marzo). En defecto de dicha Circular, resultan de aplicación supletoria el TRLSA y el PGC.

##### a) Periodicidad mensual / trimestral

Las ESIS tienen la obligación de presentar a la CNMV determinados modelos de estados financieros que pueden tener un carácter reservado o público.

En cuanto a los estados financieros y estadísticos de carácter reservado, las ESIS deben presentar en la

CNMV la información que se detalla en el cuadro siguiente referida al último día del período señalado, y cuyos modelos figuran en el anexo I de la Circular 5/1990:

Denominación	Periodicidad		Plazo máximo de presentación
	SV	AV y SGC	
Balance reservado	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Cuenta de Pérdidas y Ganancias reservada	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Detalle de inversiones y financiaciones. Posición de Valores	Mensual	-	Día 20 del mes siguiente
Informaciones complementarias	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Inventario de la cartera y anexos complementarios	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Estado de depósito de clientes: detalle por contrapartidas del depósito	Mensual	Mensual	Día 20 del mes siguiente
Desglose de comisiones repercutidas	Trimestral	Trimestral	Día 20 del mes siguiente
Estado de gestión de carteras: inventario de inversiones del patrimonio gestionado	Semestral	Semestral	Día 20 del mes siguiente
Aplicación del beneficio del ejercicio	Anual	Anual	Día 20 de enero siguiente

Por lo que se refiere a los estados financieros de carácter público, se establecen el Balance y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, cuyos modelos se contienen en el anexo II de la citada Circular, los cuales deben ser remitidos trimestralmente a la CNMV acompañando a los estados reservados del mes que corresponda.

Estos estados financieros reservados y públicos deben ser presentados a la CNMV por vía telemática mediante el sistema CIFRADO, aprobado por Acuerdo del Consejo de la CNMV de fecha 11 de marzo de 1998.

Sobre la base de los estados financieros remitidos, las tareas mensuales que componen el control de legalidad de ESIS efectuado por la Unidad de Apoyo son las siguientes:

- Controles de recepción de la información pública y reservada que deben remitir las ESIS antes del día 20 de cada mes.

Las ESIS acceden a sus estados reservados y públicos a través de unos códigos identificativos y se encargan de cumplimentar mensualmente los modelos establecidos para la presentación de información a la CNMV. La aplicación informática dispone de un control de la calidad interna de la información remitida por

las entidades mediante una función de «bloqueo automático» que impide la remisión de los estados si no existe una coherencia interna, tras lo cual se envían electrónicamente para su integración en las bases de datos de la CNMV. Estos datos, una vez remitidos, sólo pueden ser corregidos por parte de las entidades previa motivación y explicación.

En caso de demora o incumplimiento del deber de remisión de esta documentación, se inicia un procedimiento de requerimientos escritos que contempla unos plazos taxativos (10 días para el primer requerimiento y 5 días para el segundo), transcurridos los cuales el Director General de Entidades eleva un informe razonado poniendo de manifiesto la irregularidad, para que el Comité Ejecutivo considere la apertura de un expediente sancionador o la emisión de una carta de apercibimiento dirigida al Consejo de Administración de la entidad.

- Controles de coeficientes. Se orientan a la verificación del cumplimiento de los límites, coeficientes y demás requisitos establecidos legalmente (solvencia, liquidez, recursos propios, concentración de riesgos, posiciones no aptas y límites a la cartera, etc.), medibles a partir de la información contenida en los estados reservados. Se verifica asimismo que el patrimonio neto no se encuentre por debajo de la mitad de la cifra del

capital social, a los efectos previstos en el artículo 260 del TRLSA. Complementariamente se procede a efectuar análisis de resultados, solvencia y otros ratios, tanto a nivel individual como consolidado.

- Controles preventivos. Seguimiento permanente de la situación patrimonial y de riesgos, mediante un contraste de los datos remitidos por las ESIS con la evolución histórica de la propia entidad o con la media del sector, de modo que se detecten alarmas que pongan de manifiesto un riesgo futuro de incumplimientos.

- Otros análisis periódicos. Seguimiento especial de aquellas ESIS en las que se han venido detectando problemas.

Como resultado de estos controles de legalidad se emite un informe mensual donde se resumen las incidencias, incumplimientos de normativa o alarmas que se han puesto de manifiesto en la fase de análisis de los estados reservados remitidos por el conjunto de ESIS. A la vista de las incidencias detectadas, se decide si procede la petición de información adicional o explicativa, mediante el procedimiento de requerimientos aprobado.

#### b) Periodicidad anual

Las ESIS deben remitir a la CNMV las cuentas anuales y el informe de gestión de cada ejercicio económico, con el correspondiente informe de auditoría, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación por la Junta General de Accionistas, debidamente firmados por todos los miembros del Consejo de Administración.

Además del informe de auditoría de las cuentas anuales, las entidades deben remitir un informe especial de carácter complementario y un informe de la unidad de control interno sobre el grado de cumplimiento de las normas y procedimientos implantados por la entidad. También se solicitan las «cartas de recomendaciones» de los auditores.

A partir de los informes anuales externos rendidos en soporte papel por las ESIS, la CNMV efectúa controles de recepción y análisis de la información contenida en los mismos, que se desarrollan a lo largo de tres fases:

- Recepción de informes anuales externos. Se procede a la revisión formal de los estados rendidos, en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones legales de las ESIS. De esta fase se redacta un informe con propuestas de actuación y seguimiento.

- Análisis de la opinión del auditor, estados financieros públicos y perímetros de consolidación. En esta fase se realizan los siguientes trabajos:

- Examen de las salvedades y párrafos de énfasis contenidos en los informes de auditoría, contrastándose la opinión del auditor con las principales incidencias detectadas en supervisión. A este respecto, se conside-

ran como no presentadas las cuentas anuales cuyo informe de auditoría contenga limitaciones al alcance, y se investigan las salvedades tanto las cuantificables como las no cuantificables. Una vez analizadas las salvedades, se emite un informe expositivo de hechos, antecedentes y propuestas de actuación.

- Conciliación de los estados financieros públicos de las cuentas anuales con los estados reservados rendidos mensualmente.

- Contraste de los perímetros y métodos de consolidación de las cuentas anuales con los datos del mapa de empresas elaborado por la CNMV.

- Análisis del contenido de las memorias, informes complementarios de auditoría, informes sobre el cumplimiento de los procedimientos de control interno y de las «cartas de recomendaciones» de los auditores.

Sobre la base del resultado de los trabajos anteriores se emite un informe con la exposición de las incidencias detectadas, así como las propuestas de actuación y seguimiento.

- Análisis de debilidades y recomendaciones de control interno.

Se realiza un seguimiento de las recomendaciones de control interno, del cumplimiento de las normas de conducta, y finalmente se redacta un informe que engloba asimismo un seguimiento de los informes emitidos en las fases anteriores. Como resultado del proceso se emiten unos listados de revisión de auditorías que son firmados por el subdirector y el técnico responsable.

#### 2. Análisis específicos:

Pueden revestir un alcance general o limitado, y surgen sobre la marcha para atender las necesidades de supervisión en cada momento (alertas de mercado sobre las cuales se precisa información adicional, reclamaciones, consultas, etc.), que pueden afectar a una única entidad o ser generalizadas.

En definitiva, del análisis teórico de los procedimientos de supervisión a distancia se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la LMV y demás normativa aplicable. No obstante, el Manual de Supervisión vigente en los años 2002 y 2003 no contenía una sistematización de los anteriores controles, circunstancia subsanada con posterioridad mediante los Manuales aprobados en los años 2004 y 2005.

##### II.2.2.2.2 Supervisión «in situ»

Los trabajos de supervisión «in situ» se desarrollan, con carácter general, mediante el siguiente procedimiento de actuación:

- Plan de Supervisión. Con carácter trimestral se informa al Comité Ejecutivo de los resultados alcanza-

dos en la realización de las inspecciones del trimestre anterior, así como de la planificación de inspecciones para el trimestre entrante.

- Planificación de las visitas de inspección. Se materializa en un plan de trabajo para cada inspección donde se delimitan los objetivos, el alcance y la metodología a emplear. Este plan ha de ser aprobado por el Director de Supervisión y conformado por el Director General de Entidades.

- Ejecución de los trabajos de supervisión, conforme al plan aprobado, por el equipo de inspección designado.

Para los años 2002, 2003 y 2004 se ha solicitado a la Dirección de Supervisión la remisión de información relativa al número de visitas de inspección a ESIS, al alcance de los trabajos de supervisión y al origen de la actuación inspectora. Los datos obtenidos se resumen en la siguiente tabla:

	2002	2003	2004
<b>Nº VISITAS</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>27</b>
Sociedades y Agencias de Valores	27	28	19
Sociedades Gestoras de Cartera	5	8	5
Representantes y sucursales	3	3	3
<b>ALCANCE</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>27</b>
General	26	23	23
Limitado	4	11	1
Seguimiento	5	5	3

Fuente: Elaboración propia.

El origen de estas actuaciones de inspección puede consistir, principalmente, en alarmas de supervisión a distancia, alarmas de otras Direcciones, antigüedad desde la última visita, entidades no visitadas anteriormente, seguimiento de incidencias detectadas en una visita anterior, denuncias o reclamaciones.

Los equipos de supervisión suelen estar compuestos por dos o tres miembros, de modo que por término medio cada técnico participa en 5 ó 6 visitas de inspección cada año. En cuanto al tiempo medio transcurrido entre el inicio de la inspección hasta la emisión del informe, se ha comprobado que abarca unos 6 meses, de los cuales el tiempo empleado en los trabajos en la sede de la entidad se sitúa en torno a 1 ó 2 meses.

- Emisión del informe de la visita de inspección, fundamentando los hechos evidenciados y las propuestas de medidas a adoptar. Deben ser firmados por el Director de Supervisión e ir acompañados por la documentación fundamental que hubiera sido utilizada.

- Propuestas de actuación. Finalizada la visita de inspección, el Director General de Entidades ha de elevar al Comité Ejecutivo un informe final donde se contengan los siguientes extremos:

- Formulación a la entidad de recomendaciones, advertencias o requerimientos de subsanación o mejora en un documento denominado «Carta de relación de hechos».

- Otras medidas disciplinarias, cautelares o de revocación de la autorización.

Adicionalmente, se inicia un proceso de seguimiento de la implantación de las medidas comunicadas por parte de la entidad.

Del análisis teórico de los procedimientos de supervisión «in situ» se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la LMV y demás normativa aplicable. No obstante, el Manual de Supervisión vigente en los años 2002 y 2003 no contenía una sistematización de los anteriores controles, circunstancia subsanada en los Manuales aprobados en los años 2004 y 2005.

Por otro lado, para la elaboración de la planificación de las actuaciones supervisoras se sigue una metodología basada en la determinación del denominado *perfil de riesgo* de las ESIS. En este sentido, en el año 2004 la Dirección de Supervisión ha desarrollado un procedimiento sistematizado que permite objetivar la inclusión de las ESIS en los Planes de Supervisión. Esta metodología, que no se formalizaba en los años 2002 y 2003, combina tres tipos de criterios:

1. Cobertura del ciclo de supervisión continuada. Con el fin de alcanzar una frecuencia mínima de revisión de las entidades que permita confirmar y actualizar su conocimiento, se tienen en consideración, por un lado, las entidades que nunca han sido visitadas o que han sido objeto de un cambio organizativo relevante y,



por otro, la antigüedad de la última visita (más de 4 años en el caso de las ESIS).

2. Conclusiones de otras actuaciones supervisoras. Entre ellas se pueden citar las incidencias detectadas a través de los mecanismos de supervisión a distancia, tanto los que explotan la información reservada de carácter mensual como los que revisan los informes anuales, alarmas observadas a través de las reclamaciones y denuncias que presentan los inversores, así como las detectadas por otras Direcciones de la CNMV. Se incluyen en esta categoría las actuaciones de seguimiento de inspecciones anteriores, que son aprobadas por el Comité Ejecutivo a propuesta de la Dirección de Supervisión.

3. Mapa de Riesgos. Sirve para definir las prioridades de supervisión, clasificando las entidades de mayor a menor riesgo global, así como las estrategias supervisoras (áreas de supervisión que requieren especial atención, frecuencia de los controles, etc.). Se configura como una herramienta dinámica que ha de ser objeto de actualización permanente en función de las conclusiones de cada actuación supervisora.

Tiene en consideración tres elementos, como son el perfil institucional, el perfil de negocio y el perfil patrimonial:

a) Perfil institucional: En función del tipo de grupo al que pertenece la entidad, se consideran de bajo riesgo las entidades integradas en grandes grupos financieros supervisados en base consolidada por otro organismo que aporten un considerable respaldo patrimonial, de riesgo medio las entidades que forman parte de grupos medianos y, por último, de riesgo alto las entidades independientes.

b) Perfil de negocio: Trata de medir el impacto que una irregularidad, debilidad o crisis de una entidad podría tener en el sistema financiero en su conjunto, en la confianza de los inversores y en el riesgo sistémico. Combina una serie de variables, tales como el número de clientes no sujetos al Fondo de Garantía de Inversiones (particulares), el número de representantes y sucursales, el volumen de saldos transitorios de efectivo de clientes o el volumen de carteras gestionadas.

c) Perfil patrimonial: Se refiere a la situación económico-financiera de las entidades y destaca aquellas que presentan una delicada solvencia individual o

cuyos resultados contribuyen al empeoramiento de su situación, cuestionando su viabilidad a corto o medio plazo.

Con respecto a la elaboración del mapa de riesgos, así como a la observancia de los restantes criterios utilizados, la CNMV no ha facilitado los documentos y perfiles de riesgo generados por la Dirección de Supervisión que sirven de base en la planificación, lo que impide dar una opinión acerca del grado de homogeneidad y objetividad aplicado por la CNMV en la determinación de las ESIS incluidas en los Planes de Supervisión.

#### II.2.2.2.3 Emisión de requerimientos

La CNMV, en el ejercicio de las funciones de supervisión, inspección y sanción que le encomienda la LMV, puede dirigirse a las entidades para solicitar aquellos datos e informaciones que resulten necesarios para el desarrollo de sus actividades. Estos requerimientos deben ser firmados por el Director General de Entidades, si bien se ha aprobado su delegación a favor del Director de Supervisión y de los subdirectores correspondientes.

El procedimiento para la formulación de los requerimientos, apoyado informáticamente por la aplicación de gestión de requerimientos, prevé la emisión de hasta dos solicitudes con plazos de 10 y 5 días hábiles, respectivamente, al término de los cuales sin que se hubiera remitido la información solicitada, se puede incurrir en una falta grave o muy grave.

Se ha solicitado, a este respecto, a la Dirección de Supervisión información relativa a los requerimientos emitidos a las ESIS como consecuencia de las actuaciones supervisoras a distancia e «in situ» para los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Para el año 2002 tan sólo se ha facilitado el número total de requerimientos que ascendió a 2.983, de los cuales la CNMV no dispone del desglose para los correspondientes a ESIS. En cambio, para los años 2003 y 2004 el total de requerimientos fue de 2.653 y 2.985, respectivamente, correspondiendo a las ESIS 762 y 1.290.

En el cuadro siguiente se recoge el número y tipo de requerimientos relativos a las ESIS emitidos por la Dirección de Supervisión en los años 2003 y 2004:

Tipo de requerimiento	2003	2004
1.- Falta de presentación de información de obligado cumplimiento:	41	81
a) Estados Reservados	12	15
b) Informes Anuales (cuentas anuales, informes de auditoría, informes complementarios, informes sobre grado de cumplimiento de normas de control interno)	29	66
2.- Solicitudes de información	573	1.015
3.- Adopción de medidas correctoras o recomendaciones	148	194
<b>TOTAL</b>	<b>762</b>	<b>1.290</b>

Fuente: Dirección de Supervisión de la CNMV.

Ante la falta de remisión en plazo de los datos o informaciones requeridas, el Director General ha de elevar al Comité Ejecutivo, acompañado del dictamen favorable de los servicios jurídicos, un informe razonado donde se proponga la incoación del correspondiente expediente sancionador. Sobre este particular, la CNMV no ha facilitado la información necesaria para comprobar cuántos de los requerimientos no contestados por las entidades han dado lugar a la apertura de expediente sancionador.

#### II.2.2.2.4 Opinión sobre el procedimiento de supervisión

La recepción de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización a la Dirección de Supervisión se ha visto demorada una media de 45 días, plazo que se considera excesivo y que ha originado retrasos significativos en la conclusión de la fiscalización.

Los trabajos encaminados a verificar el cumplimiento práctico de los procedimientos de supervisión a distancia que contienen los análisis y controles periódicos y específicos han contado con serias limitaciones, puesto que:

— No se ha tenido acceso a los datos de rendición de los estados reservados por parte de las ESIS en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, con indicación de las entidades que los presentaron fuera de plazo o que presentaron estados incompletos o erróneos, ni tampoco a las hojas de cuadros y alertas derivadas del análisis de dicha información.

— No se ha tenido acceso a los expedientes de los trabajos de supervisión a distancia referidos a las ESIS, ni a los informes mensuales y anuales donde se recogen las recomendaciones y conclusiones alcanzadas.

En cuanto a los trabajos para el análisis del área de supervisión «in situ», se han visto seriamente condicio-

nados por la existencia de importantes limitaciones, puesto que:

— No se han podido examinar los Planes de Supervisión aprobados en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, ni el mapa de riesgos donde se contienen los criterios utilizados para su confección.

— No se ha podido comprobar la efectiva realización de planes de trabajo para cada una de las visitas de inspección efectuadas en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

— No se ha tenido acceso a los expedientes de las visitas de inspección de las ESIS, ni a los informes derivados de dichas visitas.

— No se ha tenido acceso a las conclusiones y recomendaciones adoptadas en cada una de las visitas de inspección incluidas en las «Cartas de relación de hechos», con indicación de los incumplimientos detectados que dieron lugar a la apertura de expediente sancionador.

Junto a estas limitaciones específicas de cada una de las áreas, no se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos que participaron en los trabajos de supervisión, tanto a distancia como «in situ», como fue solicitado por el Tribunal de Cuentas, pues la CNMV consideró necesario que se desarrollaran en presencia del responsable del área correspondiente, lo que reduce significativamente su utilidad para alcanzar los objetivos de las actuaciones fiscalizadoras, con lo que se renunció a la realización de las mismas en dichas condiciones.

Por todo lo anterior, no es posible emitir una opinión en relación con la adecuación práctica a la normativa vigente de la actividad de supervisión, tanto a distancia como «in situ», desarrollada por la CNMV, y valorar si en la tramitación de los expedientes deriva-

dos de las visitas de inspección se actúa con la debida homogeneidad y objetividad.

### II.2.3 Procedimiento sancionador

El régimen sancionador a cargo de la CNMV viene regulado en el capítulo II del Título VIII de la LMV. De conformidad con el artículo 95 de la LMV, incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable las personas físicas y entidades a las que resulten de aplicación los preceptos de la LMV, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección de estas últimas, que infrinjan normas de ordenación o disciplina del mercado de valores.

Se consideran normas de ordenación y disciplina del mercado de valores las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contengan preceptos que sean de obligada observancia para las entidades sujetas a la LMV. Entre las citadas disposiciones administrativas se entienden comprendidas las Circulares de la CNMV.

En materia de procedimiento sancionador, se aplica con carácter general la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollada en esta materia por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Sin perjuicio de lo anterior, es de especial aplicación a los procedimientos sancionadores instruidos por la CNMV el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

La ejecución de los procedimientos sancionadores instruidos por la CNMV para la exigencia de responsabilidades administrativas a las ESIS se realiza a través de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, dependiente de la Dirección General del Servicio Jurídico.

Esta Dirección fue creada en el año 2003 a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, que separó orgánicamente las funciones de asesoría jurídica de las relacionadas con los expedientes sancionadores.

#### II.2.3.1 Análisis del procedimiento sancionador

El procedimiento se inicia con la apertura de un expediente sancionador, que tiene su origen en dos causas principales:

- Irregularidades detectadas por la Dirección de Supervisión, tanto en la actividad supervisora a distancia como «in situ».
- Denuncias por parte de inversores.

A raíz de los incumplimientos de la normativa puestos de manifiesto en el correspondiente informe eleva-

do por el Director General de Entidades, el Comité Ejecutivo de la CNMV, previo dictamen de legalidad, puede acordar la apertura de expediente sancionador, dando traslado a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador para la instrucción del mismo.

El Comité Ejecutivo en su acuerdo designa, a propuesta del Director del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, un instructor del expediente, normalmente un subdirector, con el apoyo de un técnico. El instructor puede solicitar que se emitan cuantos informes técnicos o jurídicos sean necesarios, atendiendo a la complejidad de la materia.

Es de aplicación a la instrucción del procedimiento lo previsto con carácter general en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, con relación al plazo de alegaciones, a los medios de prueba y al trámite de audiencia.

La CNMV puede adoptar en cualquier momento las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y atender las exigencias de los intereses generales. Estas medidas pueden consistir, entre otras, en la suspensión temporal de actividades o en la prestación de fianzas.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 2119/1993, con carácter general el plazo máximo para tramitar y resolver el procedimiento sancionador es de un año desde la adopción del acuerdo de iniciación hasta la notificación al interesado de la decisión adoptada.

La resolución del procedimiento sancionador puede determinar la comisión de uno o varios de los actos u omisiones tipificados en los artículos 99, 100 y 101 de la LMV para infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. A cada tipo de sanción se le imponen las sanciones señaladas en los artículos 102, 103 y 104 en el caso de personas jurídicas, así como en los artículos 105 y 106 para los administradores y directores.

La competencia para la imposición de sanciones por infracciones graves y leves corresponde al Consejo de la CNMV, mientras que para la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV y previo informe de su Comité Consultivo, salvo la de revocación de la autorización que ha de ser impuesta por el Consejo de Ministros. Contra estas resoluciones dictadas en vía administrativa cabe la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Durante los años 2002 y 2003 el Comité Ejecutivo de la CNMV acordó la iniciación de 17 y 35 nuevos expedientes sancionadores, respectivamente. Para esos mismos años el número de expedientes sancionadores concluidos fue de 7 y 10, respectivamente. El cuadro siguiente ofrece un desglose del tipo de infracciones imputadas en los mismos:

EXPEDIENTES SANCIONADORES	2002	2003
Expedientes incoados	17	35
Infracciones	54	78
<i>Muy Graves</i>	21	34
<i>Graves</i>	29	44
<i>Leves</i>	4	0
Expedientes concluidos	7	10
Infracciones	7	56
<i>Muy Graves</i>	5	23
<i>Graves</i>	2	29
<i>Leves</i>	0	4

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

El análisis comparativo entre el número de expedientes iniciados y concluidos cada año se ve dificultado a la hora de extraer conclusiones sobre la actividad de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador por los siguientes motivos:

— La mayoría de los expedientes que se inician en un ejercicio no son los que se finalizan en el mismo, puesto que el plazo para resolver un expediente sancionador es de un año, ampliable en determinados casos por 6 meses.

— La complejidad de los expedientes tramitados está en función del número de imputados e infracciones

contenidas en los mismos, de modo que en un expediente sancionador puede haber un único imputado por la comisión de una única infracción o, por el contrario, haber varias entidades del grupo con sus administradores imputados con diversas infracciones.

El número de sanciones impuestas por la CNMV en los años 2002 y 2003 fue de 16 y 113, respectivamente, de las cuales 13 y 92 revistieron un carácter pecuniario por un importe total de 11.257 miles de euros. La evolución de las sanciones impuestas en cada uno de los años es la siguiente (en miles de euros):

SANCIONES IMPUESTAS	2002		2003	
	Nº	Importe	Nº	Importe
Multa	13	8.555	92	2.702
Inhabilitación de administradores	0	-	0	-
Amonestación pública	3	-	21	-
Amonestación privada	0	-	0	-
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>8.555</b>	<b>113</b>	<b>2.702</b>

Fuente: Informe anual, ejercicios 2002 y 2003.

Se pone de manifiesto un reducido número de sanciones impuestas en el año 2002 que, no obstante, supusieron unas cuantías económicas mucho mayores que en el año 2003.

#### II.2.3.2 Publicación en el BOE

En aras de fomentar la transparencia de los mercados financieros y la protección de los inversores, la Ley

37/1998, de 16 noviembre, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, introdujo un párrafo en el artículo 102, que regula las sanciones para las infracciones muy graves, según el cual «las sanciones por infracciones muy graves serán publicadas en el BOE una vez sean firmes en vía administrativa».

Posteriormente, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, amplió la obligatoriedad de publicar en el BOE a las

sanciones impuestas por infracciones graves, reguladas en el artículo 103 de la LMV, también una vez hayan adquirido firmeza en vía administrativa.

Conviene precisar que esta obligatoriedad de dar publicidad a las sanciones firmes es independiente de la posibilidad de que una entidad sea sancionada mediante «amonestación pública con publicación en el BOE», que asimismo prevén los citados artículos 102 y 103.

En virtud de estos dos artículos, la CNMV tiene la responsabilidad de dictar una Resolución por la que se hagan públicas las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves, una vez sean firmes en la vía administrativa, así como las amonestaciones públicas.

Las Memorias de la CNMV correspondientes a los años 2002 y 2003 ofrecen una enumeración de las Resoluciones y Ordenes Ministeriales de carácter sancionador dictadas en cada año, si bien no se señala cuáles de ellas han sido publicadas en el BOE, con su fecha de publicación y la denominación de la entidad o personas sancionadas.

Por este motivo, y dado que suele transcurrir un largo periodo de tiempo hasta que la resolución administrativa adquiere firmeza para proceder a la publicación, se ha solicitado a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador la siguiente documentación relativa a esta materia:

- Relación de las resoluciones por las que se da publicidad a sanciones por infracciones muy graves dictadas desde el año 1998 hasta el 2001, con indicación de las fechas de publicación en el BOE.
- Relación de sanciones de amonestación pública por infracciones cometidas desde el año 1998 hasta el 2001, con indicación de las fechas de publicación en el BOE.

- Relación de los expedientes sancionadores abiertos y concluidos referentes a ESIS durante el periodo 2002-2004, originados por infracciones graves y muy graves.

- Relación de sanciones con amonestación pública a ESIS por infracciones graves y muy graves cometidas en el periodo 2002-2004, con sus fechas de publicación en el BOE.

La CNMV únicamente ha aportado la información referida en el tercer y cuarto apartados, amparando su negativa a facilitar la restante documentación solicitada, por un lado, en que no se corresponde al periodo objeto de fiscalización y, por otro, en el carácter secreto de las actuaciones de supervisión e inspección, sin que a juicio de este Tribunal ninguna de estas razones justifique dicha negativa.

Con base en la documentación aportada relativa al periodo 2002-2004, se puede afirmar que se han abierto y concluido en dicho periodo un total de 13 expedientes sancionadores que afecten a las ESIS, de los cuales se han derivado 21 infracciones graves, 13 infracciones muy graves y 6 sanciones de amonestación pública.

A la fecha de redacción del presente Informe, la CNMV no había procedido a la publicación en el BOE de ninguna de las sanciones por infracciones graves.

Con relación a las infracciones muy graves, no han sido publicadas en el BOE las sanciones correspondientes a 5 de ellas, sin que de la documentación aportada por la Comisión se deduzca justificación alguna para esta falta de publicidad.

La información relativa a las sanciones de amonestación pública impuestas a las ESIS en el periodo 2002-2004, con indicación del tipo de infracción de las que se derivan, se resume en el siguiente cuadro:

Nº	Tipo de ESI	Tipo de infracción	Fecha Resolución	Publicación BOE
1	Agencia de Valores	1 Grave	26/07/2002	-
2	Agencia de Valores	1 Muy Grave	27/06/2003	4/06/2004
3	Agencia de Valores	2 Muy Graves	19/12/2003	7/06/2004
4	Agencia de Valores	3 Muy Graves	19/12/2003	4/06/2004
5	Agencia de Valores	1 Muy Grave	9/03/2004	19/07/2005
6	Agencia de Valores	2 Graves	20/01/2004	-

Fuente: Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador.

Como se puede apreciar en el cuadro, de las 6 amonestaciones públicas impuestas a ESIS tanto por infracciones graves como muy graves, la CNMV ha dejado de publicar en el BOE dos de ellas, en concreto las sanciones administrativas n.º 1 y 6, ambas por infracciones graves con amonestación pública.

Sobre este particular, al incurrir en una falta de publicación en el BOE de las sanciones por infracciones graves y muy graves, la CNMV ha venido incumpliendo una obligación impuesta por la LMV al considerar que, aun cuando la publicidad no es una sanción propiamente dicha, puede tener efectos similares a

ésta. Para el caso de la amonestación pública, que se encuentra tipificada como sanción tanto para las infracciones graves como muy graves, la ausencia de publicación en el BOE conlleva además que no se ha ejecutado la sanción.

Este Tribunal considera que la publicación no es una regla integrante del procedimiento sancionador, dado que su aplicación tiene lugar cuando éste ha concluido con una resolución que declara la existencia de responsabilidad administrativa e impone una o varias sanciones. Se trata, por tanto, de un efecto de la resolución sancionadora que ha adquirido firmeza en la vía administrativa. En este momento es cuando surge la obligación de la CNMV de dar publicidad a la sanción.

En todo caso, hay que señalar que el principio de irretroactividad de las normas en el procedimiento administrativo sancionador afectaría únicamente a la publicación de las sanciones por infracciones graves, cuya publicidad se introduce a partir de la Ley 44/2002. Esto no afecta, en cambio, a las sanciones por infracciones muy graves que tenían que publicarse en el BOE una vez firmes en vía administrativa.

Por otro lado, durante los años 2002 y 2003 los tribunales de justicia emitieron 20 y 38 sentencias con relación a recursos contenciosos-administrativos interpuestos contra sanciones y otras resoluciones acordadas por la CNMV o, en su caso, el Ministro de Economía y Hacienda. Un resumen de las mismas queda recogido en el siguiente cuadro:

SENTENCIAS	2002	2003
Tribunal Supremo	4	26
Audiencia Nacional	10	11
Tribunal Superior de Justicia de Madrid	5	1
Audiencias Provinciales	1	0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>38</b>

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, estas sentencias recaídas en los años 2002 y 2003, que vienen a confirmar sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves recurridas, no reciben publicación en el BOE, lo que motiva la circunstancia de que resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves firmes en vía administrativa y, posteriormente, confirmadas en vía contenciosa no se llegan a publicar en el BOE.

### II.2.3.3 Registro de sanciones

En virtud del artículo 98.3 de la LMV, con la nueva redacción dada por la Ley 44/2002, se dispone que la imposición de las sanciones, con excepción de la amonestación privada, se hará constar en el correspondiente Registro administrativo a cargo de la CNMV.

Así, el artículo 92 j) de la LMV señala que la CNMV ha de mantener un Registro de sanciones abierto al público (accesible desde diciembre de 2004 en su página web) donde se hagan constar las sanciones, firmes en la vía administrativa, impuestas en los últimos 5 años por la comisión de infracciones graves y muy graves a las personas físicas y jurídicas sujetas al ámbito de supervisión.

La CNMV ha acordado que sólo serán objeto de incorporación las sanciones por hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2002 (24 de noviembre del mismo año). A fecha de redacción del presente informe, sólo se han incluido en el

Registro cinco sanciones, ninguna de las cuales se refiere a ESIS. Se ha puesto de manifiesto la no incorporación al Registro de la sanción n.º 5 por infracción muy grave impuesta a una agencia de valores, cuya publicación en el BOE tuvo lugar con fecha de 19.7.2005. De acuerdo con lo manifestado por la CNMV, los hechos objeto de sanción acaecieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2002, por lo cual, y a pesar de ser publicada después, no se incluye en el Registro de sanciones.

La incorporación de las sanciones publicadas en el BOE al Registro de la CNMV, previsto en el artículo 92 j), no es una sanción en sí misma, por lo que no se le debe aplicar la irretroactividad de las normas sancionadoras. En consecuencia, y a pesar de lo manifestado por la Entidad en alegaciones, deberían haberse registrado todas las sanciones por infracciones graves con amonestación pública y muy graves con o sin amonestación pública que hubieran sido publicadas en los 5 años anteriores, independientemente de la fecha de acaecimiento de los hechos sancionados, así como las infracciones graves sin amonestación pública impuestas a partir de la entrada en vigor de la Ley 44/2002.

### II.2.3.4 Opinión sobre el procedimiento sancionador

La colaboración dispensada por los miembros de la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador ha sido satisfactoria sin perjuicio de la

limitación general expuesta en el subapartado 1.4 del presente Informe, y el plazo de entrega de la documentación solicitada por el equipo de fiscalización ha supuesto una media de 16 días, lo cual se considera razonable.

Sin embargo, el análisis del procedimiento sancionador se ha visto seriamente condicionado por las siguientes limitaciones:

— No se ha tenido acceso a los expedientes sancionadores relativos a las ESIS, así como a las Resoluciones del Consejo de la CNMV que imponen sanciones por infracciones leves y graves, ni a las Ordenes del Ministro de Economía y Hacienda que imponen sanciones por infracciones muy graves (que no fueron objeto de publicación en el BOE).

— No se ha facilitado una descripción del procedimiento seguido para la obtención de la evidencia de la infracción en cada uno de los expedientes sancionados<sup>17</sup>.

— No se ha podido proceder a la realización de entrevistas individuales con los técnicos que participaron en la instrucción de los procedimientos.

Por todo ello, no es posible emitir opinión con relación a la aplicación práctica de los procedimientos sancionadores instruidos por la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador.

## II.2.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002

En este epígrafe se efectúa un seguimiento a la observancia por parte de los Organismos Supervisores de los preceptos que impone la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, que introduce ciertas medidas encaminadas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión establecidos.

### II.2.4.1 Creación de un órgano de control interno

La citada disposición adicional, en su apartado 1, establece que la CNMV deberá disponer de un órgano de control interno «cuya dependencia funcional y capacidad de informe se regirá por los principios de imparcialidad, objetividad y evitar la producción de conflictos de intereses». En cumplimiento de este precepto, el Reglamento de Régimen Interior de la CNMV prevé en su artículo 41.1 la existencia de un órgano de control

interno bajo la dependencia del Comité Ejecutivo de la CNMV.

En su reunión de 4 de diciembre del 2003, el Consejo de la CNMV acordó la creación de la Dirección de Control Interno, designando a su titular y estableciendo la estructura inicial del citado órgano, entrando en funcionamiento en enero del año 2004.

En cuanto a la regulación por la que se rige esta Dirección, cabe señalar las «Normas de Auditoría Interna de la CNMV», que han sido aprobadas por el Consejo de la CNMV el 28 de diciembre de 2004. Supletoriamente se aplican las Normas de Auditoría del Sector Público de la IGAE.

La Dirección de Control Interno depende orgánica y funcionalmente del Comité Ejecutivo de la CNMV, y desempeña, entre otras, las siguientes funciones:

— Controlar la adecuación de las decisiones de los órganos de gobierno de la CNMV a la normativa procedimental aplicable.

— Informar al Comité Ejecutivo acerca del cumplimiento e idoneidad de los procedimientos de supervisión e inspección.

— Vigilar la correcta aplicación de los procedimientos, elevando al Comité Ejecutivo las recomendaciones y observaciones de control interno que considere apropiadas.

En lo que respecta al alcance de sus competencias, sus actuaciones pueden llevarse a cabo a través de la realización de auditorías de cumplimiento u operativas, aunque también está facultada para efectuar auditorías financieras o de cuentas anuales en aquellos casos en que así se apruebe en el Plan de Actuación que anualmente debe autorizar el Consejo de la CNMV.

El Comité Ejecutivo está autorizado para introducir modificaciones al Plan de Actuación, bien a iniciativa propia, bien en base a un informe razonado emitido por la Dirección de Control Interno. No obstante, estas modificaciones deben ser comunicadas al Consejo de la CNMV.

La Dirección de Control Interno podrá, en el ejercicio de sus funciones, realizar entrevistas y recabar de los directivos y personal de la CNMV la información que estime pertinente en el desarrollo de su trabajo, tener acceso a los expedientes y a toda la documentación que pueda constituirse como evidencia de su trabajo, acceder a los equipos informáticos objeto de control, así como obtener evidencia del exterior a través de solicitudes de información y datos.

Una vez concluidos los trabajos de control interno, se emitirá un informe en el que se recojan los resultados del trabajo realizado, las conclusiones y, en su caso, las recomendaciones del control interno en cuanto a la adopción de medidas que mejoren los procedimientos existentes en la Comisión. Estos informes tienen carácter informativo al Comité Ejecutivo que, en su caso, acordará las medidas para el cumplimiento de los pro-

<sup>17</sup> Cabe señalar que con fecha de 29.06.05 se hizo llegar una petición al Comité Ejecutivo de la CNMV, donde se solicitó a la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, respecto a los expedientes resueltos por infracciones leves, graves y muy graves relativos a las ESIS en los ejercicios 2002, 2003 y 2004, una «descripción del procedimiento seguido para la obtención de la evidencia de la infracción en cada uno de los expedientes». La contestación, recibida con fecha de 13.07.05, impedía el acceso a la cuestión solicitada al amparo del artículo 90 de la LMV. Por tanto, se trata de una información negada expresamente por la Entidad, que constituye una clara limitación a la opinión que se pudiera dar respecto a la aplicación práctica del procedimiento sancionador.

cedimientos internos vigentes o las conducentes a la modificación de los mismos.

Se ha verificado que la Dirección de Control Interno ha elaborado Planes de Actuación para los años 2004 y 2005, los cuales se han puesto en relación con los informes emitidos por dicha Dirección hasta el 10 de junio de 2005. Del análisis se desprende que no se han cumplido todas las auditorías aprobadas para el año 2004, debido en gran medida a la insuficiencia de medios humanos con la que está dotada, tal y como se indica a continuación.

En el acuerdo de creación de la unidad de control interno, el Consejo de la CNMV determinó la siguiente estructura inicial: un director, un subdirector general, un técnico y una secretaria de Dirección. Su composición durante el año 2004 ha consistido, además del Director responsable, en un técnico y una secretaria, sin que se hubiera designado un subdirector general, si bien a lo largo del año 2005 se ha aumentado la dotación del órgano de control interno en una persona.

El análisis de la actuación de este órgano pone de manifiesto la necesidad de proveer a la Dirección de Control Interno de unos medios humanos suficientes para el adecuado desempeño de las funciones que tiene encomendadas, de modo que pueda llevar a cabo mayor cantidad de controles que los planificados y ejecutados hasta la fecha.

#### II.2.4.2 Memoria sobre la función supervisora

La disposición adicional segunda, en su apartado 2, establece que la CNMV elaborará anualmente «una memoria sobre su función supervisora en relación con sus actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones».

La CNMV ha elaborado en los años objeto de la fiscalización un Informe Anual de sus actividades donde se incorpora un apartado específico referido a su función supervisora. Esta Memoria anual es aprobada por el Consejo de la CNMV y remitida a las Cortes Generales y al Gobierno.

En general, se considera insuficiente la información que suministra la Memoria en lo referente a los procedimientos de supervisión utilizados por las distintas direcciones y unidades responsables en el ejercicio de sus funciones. Si bien se exponen los principales aspectos sujetos a supervisión, en cambio no se proporciona información alguna acerca del proceso de planificación, a diferencia de las memorias del BE y de la DGSFP que sí determinan los criterios de inclusión de unas entidades u otras en el Plan de Supervisión, sobre la base del perfil o nivel de riesgo correspondiente.

Tampoco se ofrece un resumen de las actuaciones supervisoras llevadas a cabo durante el año, donde se señale el número total de inspecciones «in situ» realizadas, el alcance y objeto de las mismas, así como el

número de técnicos que intervinieron en ellas. De este modo se podría calcular un sencillo ratio de comprobaciones por técnico a nivel anual que daría una medida indicativa de la eficacia y eficiencia en la ejecución de los trabajos de supervisión.

#### II.2.4.3 Informe del órgano de control interno

En la memoria anual sobre la función supervisora, con arreglo al apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, se ha de incluir obligatoriamente un informe específico del órgano de control interno sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la CNMV a la normativa procedimental aplicable en cada caso. Se ha verificado que los Informes Anuales de la CNMV correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004 incorporan este informe.

En las opiniones de dichos informes de control se concluye que, una vez realizados los trabajos de auditoría, las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de la CNMV, en el ámbito de la supervisión encomendada por la LMV y demás normativa, han cumplido los requisitos establecidos en la normativa procedimental, aplicables en cada caso, si bien en el año 2004 se introdujo una salvedad relativa al incumplimiento del plazo establecido para la resolución del procedimiento administrativo sancionador. Esta salvedad motivó una nota aclaratoria de la Dirección General del Servicio Jurídico, que fue asumida por el Comité Ejecutivo.

Con relación al informe de control, hay que señalar que el alcance de las comprobaciones efectuadas por la Dirección de Control Interno se extiende únicamente a la forma de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno, sin entrar a juzgar el fondo de los mismos. Se limita, por tanto, a verificar que las decisiones se han adoptado por órgano competente y cuentan con todas las formalidades requeridas.

Sin embargo, no valora si las distintas decisiones que conllevan autorizaciones y revocaciones, cambios en las condiciones inicialmente autorizadas, planes e informes relativos a las supervisiones a distancia e «in situ», así como la incoación y resolución de expedientes sancionadores, respetan los procedimientos y manuales de actuación vigentes y los plazos en ellos establecidos, lo cual motiva que la validez de este informe de la Dirección de Control Interno sea limitada para garantizar de cara al exterior el buen funcionamiento de la CNMV.

El análisis del cumplimiento de los objetivos previstos por la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 relativos a este informe de la Dirección de Control Interno, se ha visto limitado por la imposibilidad del equipo fiscalizador de acceder a los archivos de auditoría interna, que hubieran permitido comprobar el verdadero alcance de los trabajos de auditoría llevados a cabo por la Dirección de Control Interno.



## II.3 Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones

### II.3.1 Control de acceso a la actividad aseguradora

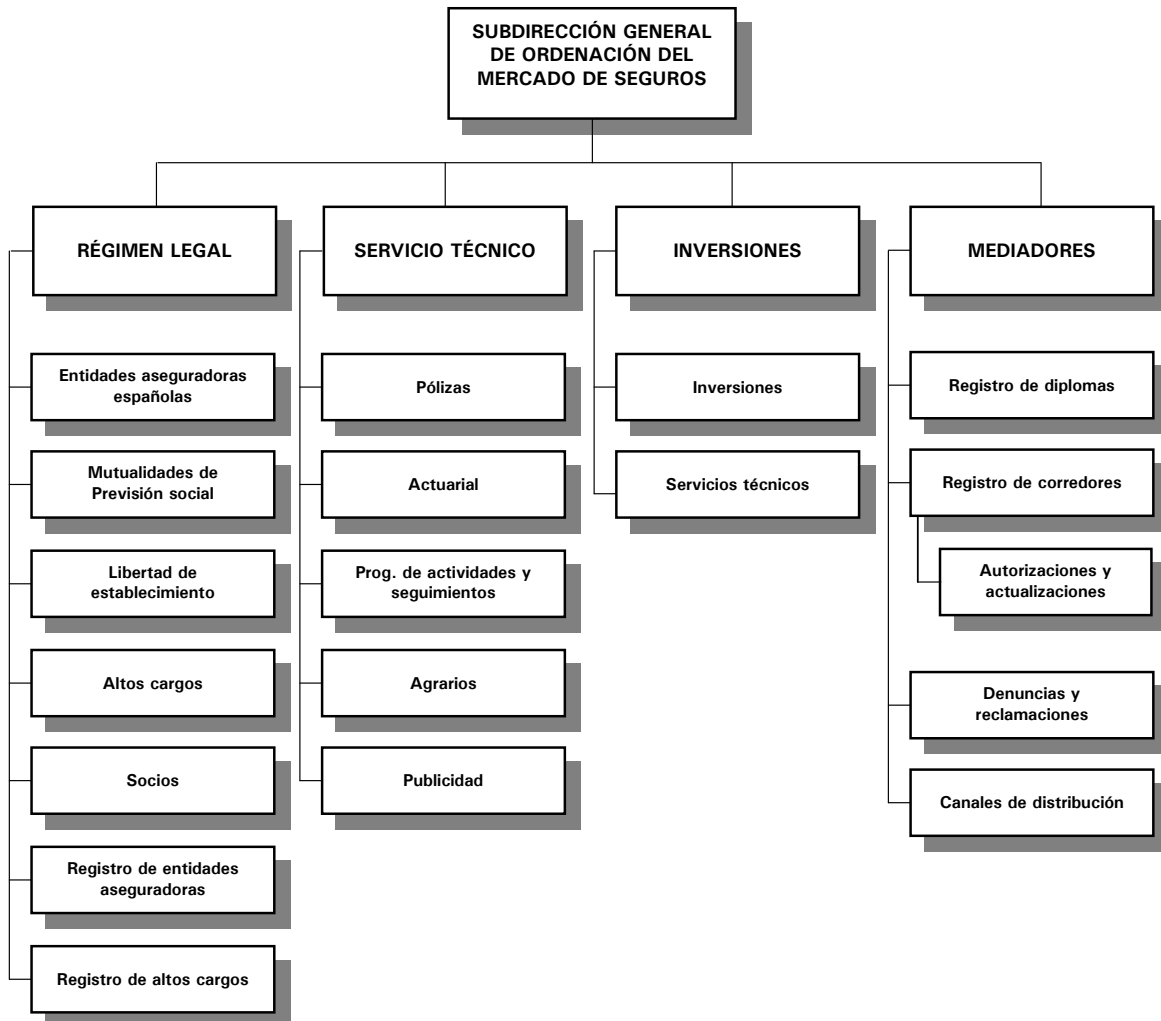
El Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MEH, establece que la DGSFP, dentro de las labores de ordenación del mercado del seguro, desempeña la función de controlar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la actividad aseguradora privada, atribuidas por las disposiciones vigentes al citado Ministerio.

En concreto, la LOSSP y el ROSSP definen y desarrollan las principales funciones de la DGSFP en relación con la ordenación y supervisión de entidades de seguros. La Ordenación y Supervisión estatal comienza por el sistema de autorización administrativa de carácter permanente, en virtud del cual se examinan los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador; a continuación se controlan las garantías financieras y el cumplimiento de las normas de contrato de seguro y actuariales durante su actuación en el mercado; y, finalmente, se deter-

minan las medidas de intervención sobre las entidades aseguradoras que no ajusten su actuación a dichas normas pudiendo llegar, incluso, a la revocación de la autorización administrativa concedida o la disolución de la entidad cuando carezcan de las exigencias mínimas para mantenerse en el mercado.

La Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, según establece el artículo 17.2 del citado Real Decreto 1552/2004, se encarga en concreto del control del cumplimiento de los requisitos precisos para el acceso y la ampliación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada, la supervisión ordinaria de su ejercicio, el control de los requisitos exigibles a los administradores y socios y demás personas sometidas a la LOSSP; se encarga también del control en materia de fusiones, agrupaciones, cesiones de cartera, transformaciones, escisiones y otras operaciones entre entidades aseguradoras y de la gestión de los Registros de entidades aseguradoras.

El organigrama de la Subdirección correspondiente a los años 2002 y 2003 no ha sido facilitado por la entidad, siendo su estructura organizativa actual la del siguiente organigrama:



En lo que se refiere a las entidades aseguradoras, son los servicios de régimen legal y servicio técnico los que tienen encomendadas las citadas competencias. Las funciones relativas al control de acceso a la actividad, asignadas al servicio de régimen legal, son las siguientes: autorizaciones y denegaciones de nuevas entidades aseguradoras, ampliación de la actividad (autorización de nuevos ramos), fusiones, cesiones de cartera, escisiones, transformaciones y agrupaciones de entidades aseguradoras, revocación de la autorización, disolución, liquidación y extinción (en procesos no intervenidos ni dirigidos por el CCS) y otras modificaciones estatutarias.

#### II.3.1.1 Procedimiento de acceso

Según establece el artículo 6 de la LOSSP el acceso a la actividad aseguradora exige una autorización administrativa. La solicitud para acceder a la misma requiere la supervisión por la DGSFP del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para obtener y conservar la correspondiente autorización, y que son los siguientes:

a) Adoptar cualquiera de las siguientes formas jurídicas: sociedad anónima, mutua, cooperativa, mutualidad de previsión social y cualesquiera otras que tengan por objeto la realización de operaciones de seguro en condiciones equivalentes a las de las entidades aseguradoras privadas.

b) Limitar su objeto social a la actividad aseguradora, es decir, las actividades de seguro directo de vida, seguro directo distinto del seguro de vida, reaseguro, operaciones preparatorias o complementarias de las de seguro o capitalización y actividades de prevención de daños vinculadas a la actividad aseguradora.

c) Presentar y atenerse a un programa de actividades, que deberá contener los indicadores relativos a la naturaleza de los riesgos, los principios rectores, el ámbito geográfico, la estructura de su organización y los medios destinados a cubrir las exigencias patrimoniales, financieras y de solvencia. Además incluirá la justificación de las previsiones y la adecuación de las mismas a los medios y recursos disponibles.

d) Tener capital social o fondo mutual y el fondo de garantía legalmente establecido, que es equivalente a la tercera parte de la cuantía mínima del margen de solvencia.

e) Indicar las aportaciones y participaciones en el capital social o fondo mutual de los socios.

f) Estar dirigidos de manera efectiva por personas que reúnan las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia.

También se requiere autorización administrativa cuando la entidad extienda su actividad a otros ramos distintos de los autorizados. Para ello deberá tener cubiertas sus provisiones técnicas, margen de solvencia, y capital social o fondo mutual, entre otros aspectos.

La autorización concedida es válida para todo el EEE y se concede por el Ministro de Economía y Hacienda por ramos de seguro y permite la inscripción de la entidad en el correspondiente Registro administrativo.

En lo que se refiere al procedimiento de autorización seguido por la DGSFP durante los años 2002 y 2003, se encuentra regulado fundamentalmente en la LOSSP de 1995, y en la actualidad en el TRLOSSP aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre. Aparte de la normativa específica aplicable, rige la normativa general de procedimientos administrativos, regulada en la LRJAP.

La entidad dispone de un manual que contiene los procedimientos administrativos que se aplican en el Área de Régimen Legal. Consiste en un documento de dos hojas, no aprobado formalmente, donde de forma muy resumida se describe, en primer lugar, el procedimiento de autorización administrativa o denegación de nuevas entidades aseguradoras y ampliación de la actividad a nuevos ramos; en segundo lugar, el procedimiento de revocación de dicha autorización; y en tercer lugar, el procedimiento de acceso a los Registros administrativos de entidades aseguradoras y de los altos cargos de las mismas.

Las fases del procedimiento general de autorización administrativa son las siguientes:

1. Inicio. Comienza con la presentación de la solicitud y de la documentación que se detalla en los artículos 4 y 7 del ROSSP, a saber:

a) Copia de la escritura de constitución en la que se acredite la efectividad de la suscripción y desembolso del capital social o fondo mutual mínimo exigido en los artículos 13 de la LOSSP y 27 del Reglamento.

b) Relación de socios, con expresión de sus participaciones y la cumplimentación del cuestionario de los que ostenten una participación significativa.

c) Descripción detallada de aquellas relaciones que constituyan vínculos estrechos en los términos que establece el artículo 8 de la LOSSP.

d) Programa de actividades.

e) Relación de quienes ejerzan la dirección efectiva de la entidad y cumplimentación del cuestionario para administradores y para quienes lleven la dirección efectiva de la entidad (Anexo n.º 2 de la Orden de 23 de diciembre de 1998).

Para la solicitud de ampliación de la actividad a otros ramos distintos de los autorizados, la entidad aseguradora deberá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos: tener cubiertas las provisiones técnicas y disponer del margen de solvencia y presentar un programa de actividades.

La presentación de la solicitud puede realizarse desde el 17 de marzo de 2002, de acuerdo con la Orden 586/2002 del Ministerio de Economía (actualmente

MEH), de 8 de marzo, por la que se establecen los nuevos procedimientos, trámites, sistemas normalizados y preimpresos para hacer efectivo el sistema de comunicaciones a través de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas. Posteriormente, la Orden 1589/2003 del citado Ministerio, de 29 de mayo, habilitó la tramitación telemática de nuevos modelos de presentación de solicitudes.

2. Tramitación. Consiste en el estudio de la documentación presentada y en su caso solicitud de información complementaria, suspendiéndose el plazo para resolver hasta que la entidad solicitante aporte los documentos y aclaraciones solicitadas. A este respecto, el procedimiento se remite a lo dispuesto en la LRJAP.

3. Resolución. La autorización o denegación se realizará por Orden Ministerial y deberá ser motivada. La inscripción en el Registro permitirá a las entidades solicitantes realizar operaciones de seguro únicamente en los ramos para los que hayan sido autorizadas, debiendo ajustar su actuación al programa de actividades, estatutos y demás requisitos.

Para la inscripción de una entidad es necesaria la siguiente documentación e información: escritura de constitución, capital social, cuestionarios sobre los socios, programa de actividades, datos sobre vínculos estrechos con otras entidades, informe de Servicio técnico, informe de Inspección y otros informes.

La inscripción de una entidad, la ampliación de ramos, la cesión de cartera, la fusión, la transformación y la escisión, requerirá la firma de los siguientes

intervinientes: el informante, el jefe de área, el Subdirector General de Ordenación del Mercado del Seguro, el Director General, el Abogado del Estado, todos ellos de la DGSFP, y el Secretario de Estado de Economía.

4. Plazo para resolver. La petición de autorización deberá ser resuelta en los seis meses siguientes a la fecha de presentación de la solicitud. El silencio administrativo produce efectos desestimatorios en los casos de autorización de acceso a la actividad y ampliación de ramos y/o ámbito operacional. En los supuestos de actualización de datos en el Registro de entidades, tales como modificación de estatutos (capital, altos cargos y otros), el plazo para resolver es de tres meses y los efectos del silencio, son por el contrario, estimatorios.

#### II.3.1.2 Análisis del procedimiento de acceso

El tiempo medio de resolución de un expediente de concesión de autorización de una entidad aseguradora, conforme a los datos facilitados por la DGSFP, ha sido de 362 días, 237 días, y 188 días para los ejercicios 2002 a 2004. El plazo para resolver se interrumpe si se solicitan aclaraciones o la aportación de nuevos documentos, lo que exige el acceso a cada uno de los expedientes de autorización de las entidades aseguradoras para verificar su adecuación o no a los plazos establecidos por la ley. El siguiente cuadro muestra el número de entidades que en cada uno de los ejercicios fueron autorizadas junto a las fechas de solicitud y autorización:

EJERCICIO 2002			DURACIÓN (Días)	T. MEDIO (Días)
ENTIDAD	FECHA SOLICITUD	FECHA AUTORIZACIÓN		
C0749	26/06/01	31/01/02	219	362
C0750	14/11/01	07/10/02	327	
C0751	04/07/01	27/12/02	541	
C0752	04/07/01	27/12/02	541	
C3157	01/08/01	01/02/02	184	
EJERCICIO 2003			DURACIÓN (Días)	TIEMPO MEDIO (Días)
ENTIDAD	FECHA SOLICITUD	FECHA AUTORIZACIÓN		
C0753	19/09/02	13/10/03	389	237
C0754	05/05/03	18/11/03	197	
C0755	06/08/03	10/12/03	126	

Fuente: DGSFP

En el año 2004 fueron dos las solicitudes de autorización presentadas y el plazo medio de resolución fue de 188 días (234 días en una de ellas y 142 días en la otra entidad).

Durante la fiscalización no se ha dispuesto de información sobre el número de entidades que solicitaron la autorización y fue denegada por la DGSFP, al no haber sido facilitada por la entidad<sup>18</sup>.

Para la realización de los objetivos de fiscalización previstos en esta área, se ha solicitado reiteradamente información sobre una muestra de 15 expedientes de entidades de seguros con el fin de revisar y evaluar el procedimiento de autorización, revocación y/o denegación de autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora. Sin embargo, la DGSFP no ha permitido el acceso a los expedientes solicitados (ni al listado de solicitudes de autorización administrativa denegadas al que anteriormente se ha hecho referencia), indicando que considera que la información requerida está sometida al deber de secreto profesional.

La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro preparó y facilitó un expediente modelo de autorización y de revocación de la autorización administrativa referido a una entidad seleccionada por la misma y con los datos de identificación ocultos. Además, se ha entregado censurado en la información sobre determinadas fechas, necesarias para computar los plazos y verificar si cumplen lo establecido en el procedimiento, a pesar de lo manifestado por la entidad en alegaciones, donde afirma que «únicamente se han ocultado los datos correspondientes a las personas físicas o jurídicas. El modelo de expediente aportado contiene la solicitud de la entidad, las comunicaciones con la DGSFP y los distintos informes del servicio técnico y de la subdirección, la OM de autorización administrativa y la comunicación de la misma a la entidad así como la asignación de una clave, necesaria para la Inscripción en el Registro de entidades aseguradoras. El resto de documentación facilitada al Tribunal de Cuentas ha consistido únicamente, en términos generales, en datos inscritos en Registros de carácter público o publicados en Internet, datos agregados y aspectos relativos a la organización interna de la Subdirección.

Por otra parte, el procedimiento de autorización administrativa se ajusta a lo establecido en la normativa actual, pero no ha sido desarrollado a través de un manual por la DGSFP, siendo el documento facilitado al Tribunal de Cuentas insuficiente debido a su falta de detalle.

La revisión y análisis del procedimiento aplicado, muestra que, en relación con los requisitos exigidos por la LOSSP para la concesión de la autorización adminis-

trativa, en dos de ellos existe cierto grado de subjetividad. En cuanto al requisito de exigencia de un Programa de Actividades, la subjetividad se puede dar al valorar la DGSFP algún aspecto de su contenido, como la estructura de la organización de la entidad. El análisis del único expediente analizado no muestra los criterios utilizados por la DGSFP para su valoración.

Asimismo, respecto a otro de los requisitos establecidos en la LOSSP, el que exige que la dirección efectiva deba recaer en personas que reúnan las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia, la subjetividad en este caso se manifiesta en la valoración de las mismas, debido a que ni la Ley ni el Reglamento las precisa. En el expediente analizado se ha observado como la DGSFP mide la cualificación a través de un título universitario, la honorabilidad mediante certificaciones oficiales del Ministerio del Interior y del RM, y la experiencia profesional mediante la descripción de las actividades profesionales desempeñadas en los últimos 5 años.

El análisis del expediente facilitado por la entidad, elegido por ella y no por el equipo fiscalizador, pone de manifiesto que se trata de un expediente completo, que cumple con los requisitos establecidos en la ley y en los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, debido a la selección del mismo por parte de la DGSFP y la ocultación de datos significativos de dicho expediente, no es posible extraer conclusiones y resultados sustentados en evidencia suficiente respecto a los expedientes de autorización abiertos en el Área de Régimen Legal.

Por tanto, debido a las limitaciones antes señaladas no se ha podido comprobar el adecuado cumplimiento de los procedimientos de autorización de entidades aseguradoras desarrollados por el Área de Régimen Legal, ni tampoco si los procedimientos internos establecidos garantizan que la gestión desarrollada por esta Área se realiza con homogeneidad y objetividad. Independientemente de la conveniencia de elaborar un manual completo de procedimiento de acceso a la actividad aseguradora, en el que se desarrollen suficientemente las disposiciones legales, las limitaciones anteriormente puestas de manifiesto no han permitido comprobar si el Área de Régimen Legal cumple con sus metas y objetivos, y en concreto la efectividad del sistema de autorización administrativa de carácter permanente que realiza la DGSFP, en virtud del cual examina los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador.

### II.3.2 Registro de las entidades de seguros

Dentro de la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros, el Área de Régimen Legal es la unidad encargada de la llevanza de los Registros de entidades aseguradoras, de los altos cargos y de las organizaciones para la distribución de riesgos (coaseguro principalmente).

<sup>18</sup> La DGSFP en alegaciones señala que: «no es que no hayan sido facilitadas por este centro sino que durante los ejercicios 2002 a 2004 no se ha producido ninguna denegación de la autorización administrativa». Sin embargo, el 4 de octubre la Subdirección General de Ordenación del Mercado de Seguros dirige un escrito al Tribunal en el que señala que el listado de solicitudes denegadas, junto con otros documentos solicitados por el Tribunal de Cuentas, está sometido al deber de secreto profesional, por lo que no puede facilitarse.

### II.3.2.1 El procedimiento de registro

El registro de una entidad de seguros constituye la última fase del procedimiento de autorización administrativa de la actividad aseguradora, así como la forma de actualización de los datos de las mismas. Por otra parte, la revocación de la autorización a una entidad para el ejercicio de la actividad aseguradora o de un ramo de seguro, lleva consigo la modificación o eliminación del Registro.

De acuerdo con el artículo 121 del ROSSP, los Registros oficiales gestionados por la DGSFP son los siguientes:

- Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Registro de los altos cargos de entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Registro de las organizaciones para la distribución de la cobertura de riesgos entre entidades aseguradoras o para la prestación de servicios comunes relacionados con la actividad de las mismas y sus altos cargos.
- Registro de diplomas de mediador de seguros titulado.
- Registro especial de corredores de seguro, sociedades de correduría de seguros y sus altos cargos.

En primer lugar, en el Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras se inscriben los actos previstos en el artículo 122 del ROSSP, entre otros:

- La ampliación de autorización.
- Los actos relativos al establecimiento de sucursales y al ejercicio de la actividad en libre prestación de servicio.
- Los cambios de denominación o domicilio social.
- El aumento o reducción de capital social o fondo mutual; la fusión, transformación, escisión, uniones temporales de empresas y el acuerdo de disolución y otras modificaciones estatutarias.
- Las participaciones significativas y la cesión de cartera.
- La revocación de la autorización administrativa y la rehabilitación de la misma.
- El nombramiento y cese de liquidadores, el domicilio de la oficina liquidadora y la intervención en la liquidación.
- La extinción y cancelación de la autorización para operar.
- Las sanciones impuestas, salvo la de amonestación privada.

En caso de entidades que integran un grupo, se deberá registrar la entidad dominante del mismo, así como para cada entidad, el grupo o subgrupo del que forma parte.

La inscripción se realizará de oficio cuando proceda de acuerdos de la Administración y a solicitud de las entidades, cuando proceda de acuerdos de las mismas, en este último caso dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiesen adoptado, remitiéndose certificación de los acuerdos adoptados por los órganos sociales.

En segundo lugar la ley regula el Registro de los altos cargos de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, siendo éstos:

- Los administradores o consejeros.
- Los directores generales o asimilados.
- Los apoderados.
- Los que bajo cualquier título lleven la dirección efectiva de las entidades.

Además, se deberán inscribir los apoderamientos generales de las sucursales que se establezcan en otros Estados miembros del EEE, los apoderados de las sucursales en España de las entidades aseguradoras extranjeras y los representantes a efectos fiscales y del seguro de automóviles de las entidades que operan en España en régimen de libre prestación de servicios.

Se inscribirá el nombramiento, la suspensión, revocación, cese, inhabilitación y las sanciones impuestas, en su caso, salvo la de amonestación privada.

Del mismo modo que en el Registro de entidades aseguradoras y reaseguradoras, la inscripción puede realizarse de oficio, cuando se refiera a actos de la Administración, o a petición de la entidad interesada.

En tercer lugar, dentro de los Registros administrativos que enumera el ROSSP, en lo que se refiere a entidades de seguros, se encuentra el Registro de las organizaciones para la distribución de la cobertura de riesgos entre entidades aseguradoras o para la prestación de servicios comunes relacionados con la actividad de las mismas y sus altos cargos, donde se inscriben los siguiente actos: la comunicación inicial, los cambios de denominación, objeto y domicilio social, las demás modificaciones que afecten a las mismas, la relación de entidades que la integran y las personas que llevan la dirección o administración.

Todos estos Registros son públicos para quienes acrediten interés en su conocimiento, conforme al artículo 74 de la LOSSP.

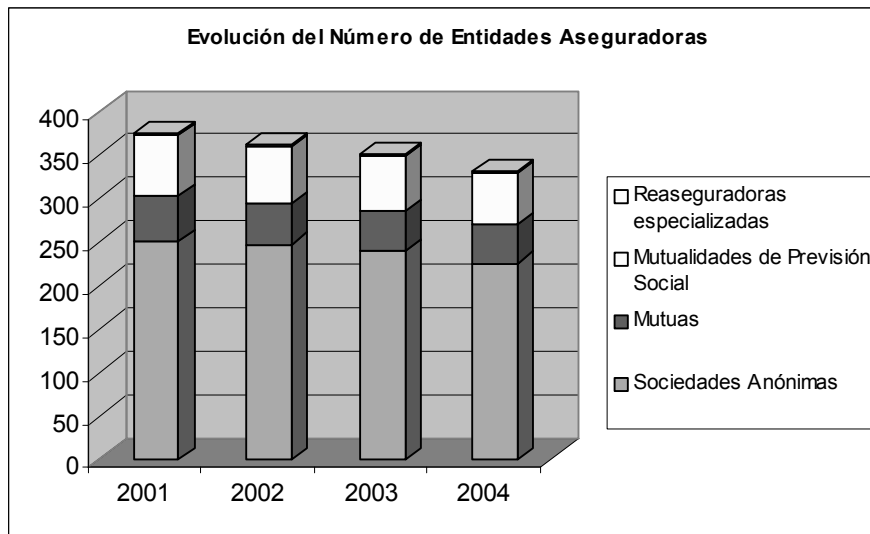
La variación de datos inscribibles de las entidades aseguradoras, tales como cambio de socios y altos cargos, modificaciones en los ramos del seguro, capital social, etc., deberán ser presentadas en el plazo de un mes desde su inscripción en el RM. De acuerdo con el artículo 40 de la LOSSP constituye infracción grave no facilitar a la DGSFP la documentación e información necesarias en los plazos y forma determinados reglamentariamente, para permitir la llevanza actualizada de los Registros administrativos.

### II.3.2.2 Análisis del procedimiento de registro

El Registro administrativo de entidades aseguradoras clasifica las entidades autorizadas de acuerdo con su forma jurídica. La LOSSP permite que las entidades aseguradoras adopten la forma de sociedad anónima, mutua, cooperativa (aunque no existe ninguna cooperativa de seguros inscrita actualmente) y mutua-  
 lidad de previsión social, pudiendo diferenciarse tam-

bién por su objeto social las reaseguradoras especializadas.

El siguiente gráfico muestra la evolución en los últimos años de las distintas clases de entidades (excluyendo las entidades extranjeras) y refleja la disminución experimentada en el número total de entidades inscritas, que pasa a ser de 375, en 2001, a 330 en 2004. El número de entidades aseguradoras registradas en cada uno de los ejercicios fiscalizados, es de 362 y 350 entidades, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia

Desde el año 2003, la DGSFP, con el fin de mejorar la protección de los clientes de servicios de seguros, decidió dar publicidad en su página web de las entidades no autorizadas, que por su denominación o por la confusa definición de las operaciones que realizan pueden inducir a error, dando una apariencia de entidad aseguradora aun cuando se trate de entidades que no tienen autorización previa para realizar dicha actividad.

Respecto a la evaluación del procedimiento de inscripción en el Registro, tanto en su diseño como en su aplicación, y considerando que el registro de una entidad aseguradora constituye la última fase del procedimiento administrativo de autorización de la actividad aseguradora, las limitaciones encontradas, descritas en el anterior subepígrafe, han impedido, por un lado, realizar las comprobaciones de cumplimiento necesarias para concluir sobre si los procedimientos establecidos por la DGSFP garantizan o no que la gestión desarrollada por el área se realizan de acuerdo con la normativa y el procedimiento establecido, así como con objetividad y homogeneidad; y, por otro, opinar sobre el cumplimiento de objetivos del Área de Régimen Legal, dentro de la Subdirección General de Ordenación del Mercado del Seguro.

### II.3.2.3 El acceso a los registros

Por otra parte, existe otro procedimiento establecido para el acceso a los Registros de entidades aseguradoras y de los altos cargos, al cual se va a hacer referencia someramente. El manual de procedimientos administrativos que se tramitan en el Área de Régimen Legal (que, como ya se ha señalado anteriormente consiste en un documento de dos hojas no aprobado formalmente y diseñado acorde con la ley), describe de forma muy escueta el procedimiento de acceso a los Registros administrativos de entidades aseguradoras y altos cargos (incluyendo su regulación, fases de la tramitación y plazo de resolución).

El procedimiento se inicia mediante la solicitud, que puede ser telemática, de los interesados a la DGSFP, debiendo ésta contestar en el plazo de 3 meses.

El Área de Régimen Legal de entidades aseguradoras ha atendido durante 2002 un total de 861 consultas y ha emitido 396 certificaciones; en 2003 el número se redujo a 419 consultas y 353 certificaciones; y en 2004, el número de consultas fue de 361 y el de certificaciones, 304.

Para facilitar el procedimiento de acceso a los Registros de entidades de seguros existe una oficina virtual, en

la que se puede solicitar telemáticamente una certificación de datos de los Registros administrativos de la DGSFP.

### II.3.3 Documentación que deben remitir las entidades de seguros

El artículo 66 del ROSSP establece las obligaciones contables de las entidades aseguradoras y el deber de información. En su apartado cuatro impone a las entidades aseguradoras el deber de remitir a la DGSFP las cuentas anuales y el informe de gestión, la Documentación Estadístico-Contable referida al ejercicio económico y, en su caso, los informes general y complementario de auditoría.

La Documentación Estadístico-Contable incluirá datos referentes al balance, cuenta de pérdidas y ganancias, general y desglosada por ramos, cobertura de provisiones técnicas, margen de solvencia, fondo de garantía y aquellos otros extremos que permitan analizar la información contenida en los estados anteriores. La remisión de las cuentas anuales se realizará simultáneamente a la de la información estadístico-contable anual, la cual se ajustará a los modelos aprobados por el Ministro de Economía.

Las entidades aseguradoras que están obligadas a presentar esta documentación son las siguientes:

- Compañías de seguros con estructura de sociedad anónima, mutualidades, sucursales de terceros países y reaseguradoras: obligadas a presentarla trimestral (salvo las reaseguradoras) y anualmente.
- Mutualidades de Previsión Social: obligadas a presentarla trimestral y anualmente.
- Grupos aseguradores consolidados: obligados a presentarla semestral y anualmente.
- Entidades con un capital social inferior a 1.200.000 euros: obligadas a presentar únicamente la documentación contable depositada en el RM (balance, cuenta de pérdidas y ganancias, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia).

Los plazos para la remisión de los documentos dependen del tipo de Documentación Estadístico-Contable además de que se trate de una entidad aseguradora de seguro directo o reaseguro (en este caso el plazo finaliza el 10 de octubre) o de un grupo consolidable. Los plazos son los siguientes:

TRIMESTRAL	ANUAL	CONSOLIDADA SEMESTRAL	CONSOLIDADA ANUAL
31/05	10/07	31/08	10/07
31/08			
30/11			
28/02		28/02	

Fuente: Elaboración propia

La falta de presentación de la documentación, su presentación fuera de plazo o incompleta, su falta de veracidad o la formulación de estados que no reflejen la imagen fiel del patrimonio, constituyen infracciones de la LOSSP.

La Documentación Estadístico-Contable está compuesta por una serie de modelos, aprobados por la OM de 23 de diciembre de 1998, en los que se contienen las cuentas y documentación que deben aportar las entidades aseguradoras acerca de su actividad, para su posterior supervisión y control por la DGSFP. Antes del ejercicio 2000 no existía un archivo de datos homogéneos<sup>19</sup> de las entidades; a partir de este ejercicio se introdujeron datos homogéneos con formatos nuevos y con los modelos adaptados al nuevo plan contable para entidades aseguradoras. Los modelos que se utilizaban en los ejercicios 2002 y 2003 se recogen en la citada OM y son de tres tipos:

1. La Documentación Estadístico-Contable anual, que constaba de 22 modelos, y la trimestral, de 10.

2. La Documentación Estadístico-Contable consolidada anual, de 8 modelos, y la consolidada semestral, de 6.

3. La Documentación Estadístico-Contable anual de las Mutualidades de Previsión Social, de 12 modelos.

Los 22 modelos que integraban en el periodo fiscalizado la Documentación Estadístico-Contable anual, (siendo 23 modelos en la actualidad), son los siguientes:

- Datos de la entidad.
- Participaciones en el capital social de la entidad.
- Balance.
- Cuenta de pérdidas y ganancias.
- Desglose de algunos epígrafes del balance.
- Reclasificación de gastos.
- Desarrollo de la provisión técnica para prestaciones.
- Estado de la cartera de valores.
- Estado de inversiones materiales (inmuebles).

<sup>19</sup> No se cuestiona en el Informe la falta de homogeneidad de los formatos, que es lo que se justifica en la alegación, sino en los datos contenidos.

10. Desglose de ingresos, gastos, y provisiones técnicas. Ramo de vida. Seguro directo.
11. Desglose de provisiones técnicas ramos no vida. Seguro directo.
12. Desglose por ramos de provisiones técnicas y depósitos del reaseguro.
13. Dotación de la provisión para riesgos en curso.
14. Provisión para primas pendientes de cobro.
15. Cobertura de provisiones técnicas.
16. Estado del margen de solvencia.
17. Fondo de garantía.
18. Detalle por ramos y modalidades del número de pólizas.
19. Desglose del reaseguro por países.
20. Estado de capitales propios.
21. Modelo de control interno.
22. Distribución territorial, operaciones en Régimen de Derecho de Establecimiento y en Libre Prestación de Servicios.

A ellos se sumaría el llamado Modelo 0, u Hoja de Declaraciones de la entidad donde se declara con el visto bueno del Presidente que los datos contenidos en los modelos son concordantes con las cuentas anuales que la Junta o la Asamblea General ha aprobado como representativas de la imagen fiel del patrimonio, de la situación económica y financiera y de los resultados de la entidad, así como que el actuario miembro titular del Instituto de Actuarios Españoles declara que ha verificado, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del ROSSP, la metodología utilizada en el cálculo de las provisiones técnicas y su adecuación a las bases técnicas de la entidad y al comportamiento real de las magnitudes que las definen, y que figuran en los estados contables aprobados por la Junta o la Asamblea General. Además se informa de las últimas inspecciones y verificaciones externas realizadas en la entidad (auditorías, Inspección de la DGSFP, Inspección de Tributos, etc.).

Los 10 modelos que integraban la Documentación Estadístico-Contable trimestral (12 modelos actualmente) contienen: los datos de la entidad, las participaciones en el capital social, el balance, la cuenta de pérdidas anuales, el desglose de ingresos, gastos y provisiones técnicas (en el ramo de vida y seguro directo), la reclasificación de gastos, el control de la provisión técnica para prestaciones (seguro directo y ramos no vida), las inversiones y la tesorería, la cobertura de las provisiones técnicas y el estado del margen de solvencia.

Para cumplimentar esta documentación, durante el periodo fiscalizado, la DGSFP determinaba que la solicitud de la misma se hiciera en soporte magnético, elaborando una aplicación informática que recogía los modelos que la integran. A cada entidad se le proporcionaba un «cd-rom» que incorporaba los modelos. Una vez cumplimentados los modelos y realizadas las comprobaciones pertinentes, la aplicación informática permitía la obtención de un disco para su envío a la

DGSFP, que se remitía con copia en papel de los modelos refrendada por la firma de un alto cargo de la entidad (Secretario de la Junta, Presidente...).

Actualmente existe un programa de captura de datos a disposición de las compañías aseguradoras que se puede descargar desde Internet; si bien, aunque se encuentra disponible desde 2002, su utilización no ha sido obligatoria ni generalizada hasta 2004.

Del volcado de datos de la Documentación Estadístico-Contable, se obtiene de modo automático la aplicación denominada «Análisis de las cuentas anuales», herramienta de gran utilidad para los inspectores analistas, con datos disponibles de tres ejercicios, donde se analizan en tablas las distintas partes de balance, la cuenta técnica no vida, la cuenta técnica vida, la cuenta no técnica, la cobertura de provisiones técnicas y el margen de solvencia y su variación interanual. Es un programa de simplificación de los datos, con el que se obtienen una serie de porcentajes de variación y ratios útiles para detectar situaciones anómalas y evoluciones negativas en tres ejercicios.

El programa de captura actual contiene una validación automática de datos para evitar los siguientes errores:

- Errores de bloqueo: si existen anomalías se bloqueará el envío (por ejemplo formularios en blanco).
- Errores de falta de coincidencia o incoherencias: el sistema rechaza esta información y activa un aviso para que el usuario justifique el motivo. Si la explicación es satisfactoria se le facilitan otros cauces para que envíe separadamente la documentación no coincidente y, en caso contrario, se le envía un requerimiento con aviso sancionador en caso de no ser atendido.

Las competencias relativas a la recepción y depuración de la Documentación Estadístico-Contable así como su posterior análisis recaen en la Subdirección General de Inspección y, en concreto, en el Área de Análisis de Balances, como se expone en el subepígrafe II.3.4.1, donde se detalla el trabajo realizado y los resultados obtenidos en la fiscalización de dicha Área. Las funciones del Área de Análisis de Balances sobre la captura de datos de la Documentación Estadístico-Contable, consisten en:

- 1) Control de los programas de captura, asesoramiento a las compañías para su cumplimentación y control de la entrada de documentación.
- 2) Control de plazos en la recepción de documentación.
- 3) Supervisión de la carga de datos, depuración y validación de los mismos.
- 4) Custodia de las bases de datos, archivo y control de los documentos contables recibidos.

La DGSFP dispone de un manual de Procedimientos de Supervisión, que se analiza en detalle en el



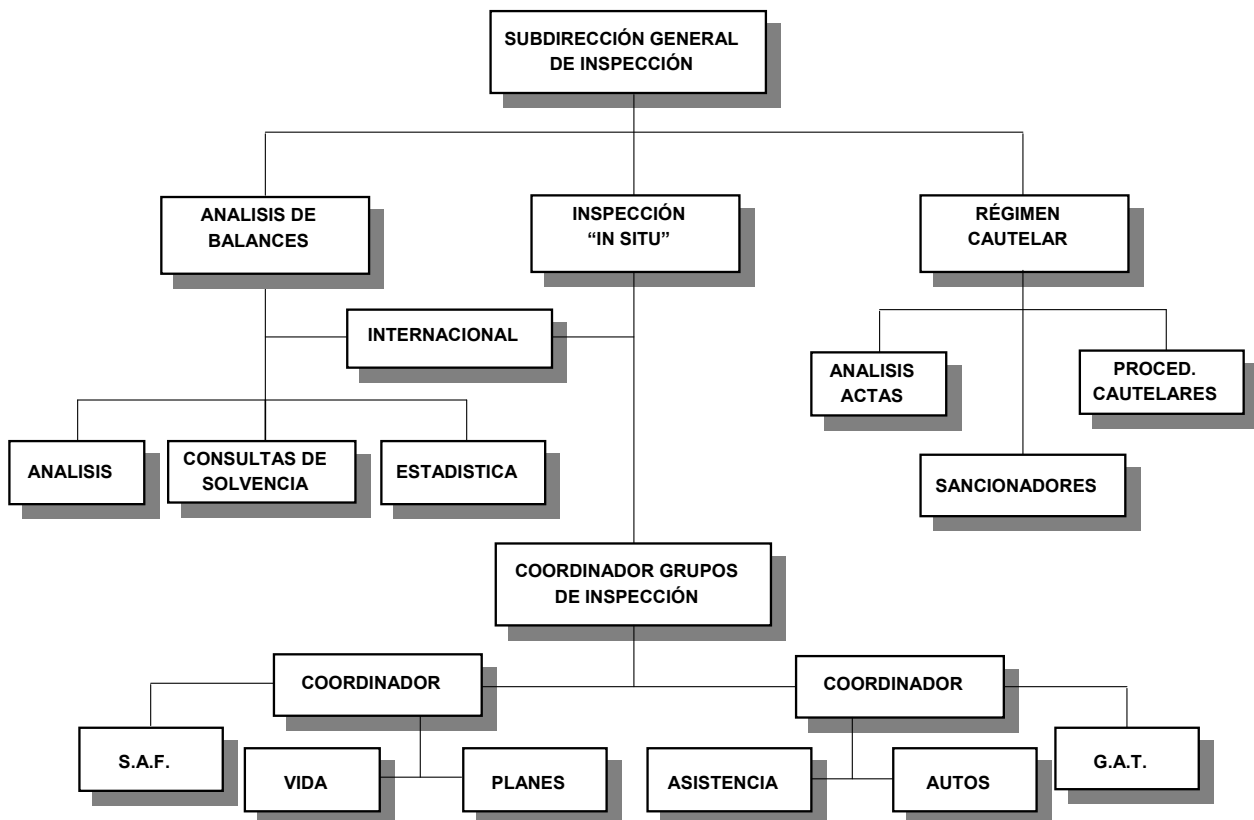
siguiente epígrafe, donde, en relación a la documentación que deben remitir las entidades aseguradoras, se recogen de manera exhaustiva y adecuada todos los modelos de la Documentación Estadístico-Contable anual, trimestral y semestral, así como las instrucciones generales y particulares para cumplimentar cada uno de ellos.

### II.3.4 La inspección de las entidades de seguros

El Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MEH, establece que la DGSFP desempeña la función de supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras, funciones que las disposiciones vigentes atribuyen al citado Ministerio.

Aparte de dicha atribución expresa, la LOSSP y el ROSSP, definen y desarrollan las principales funciones de la DGSFP en relación con la ordenación y supervisión de entidades de seguros así como los trámites que debe seguir el Procedimiento de Supervisión cuando hay una actuación inspectora.

La Subdirección General de Inspección es la unidad competente dentro de la DGSFP para realizar la supervisión ordinaria y la inspección del ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras. El desarrollo del procedimiento de supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes que vienen a coincidir con las tres áreas en que organizativamente se estructura actualmente la Subdirección General de Inspección —el análisis de balances, la inspección «in situ» y el régimen cautelar—, según se puede observar en el siguiente organigrama:



En líneas generales en los ejercicios 2002 y 2003 la Subdirección se estructuraba igualmente en tres áreas, prácticamente con las mismas competencias. La principal diferencia respecto al organigrama expuesto es la no inclusión en dichos años de las figuras de los coordinadores de grupos de inspección, ni las del Grupo de Apoyo Técnico (GAT) y el Servicio de Actuarial y Financiero (SAF), cuyo cometido se

comentará más adelante al analizar el procedimiento de inspección.

Posteriormente, en el año 2005 se ha creado una cuarta área con la intención de recoger en una unidad diferente las funciones y competencias relativas a la contabilidad, auditoría y estadística.

Hasta finales del ejercicio 2003 la Subdirección de Inspección no ha dispuesto de un manual de procedi-

mientos que englobase todas las fases de la supervisión de entidades. Con anterioridad, cada área, en mayor o menor medida, disponía de sus propias instrucciones escritas sobre los procedimientos a aplicar.

El manual de Procedimientos de Supervisión, de uno de octubre de 2003, acabó con la dispersión existente hasta ese momento, sin perjuicio de que dicho manual no fue formalmente aprobado. En cuanto a su estructura, consta de dos capítulos: el primero se reserva para la organización de la DGSFP y en su anexo se definen las competencias de cada una de las cuatro subdirecciones en que se estructura; mientras que el segundo se dirige a describir la organización y funcionamiento de los procedimientos de supervisión y consta de 12 anexos que recogen los siguientes aspectos:

1. Cuadro organizativo de la Subdirección General de Inspección.
2. Organigrama y funciones desarrolladas por el Área de Análisis de Balances.
3. Modelos de la documentación estadístico-contable a remitir por las entidades.
4. Informes de Análisis de Balances.
5. Asignación a los grupos de las entidades aseguradoras sometidas al control de solvencia.
6. Esquema sobre elaboración del Plan de Inspección.
7. Análisis normativo del procedimiento de supervisión por inspección.
8. Detalle sobre comprobaciones contables de la inspección de entidades aseguradoras.
9. Esquema del Servicio Actuarial y Financiero.
10. El Grupo de Apoyo Técnico.
11. Desarrollo de la organización, funciones y procedimientos del Área de Régimen Cautelar.
12. Modelo de Informe de supervisión continuada.

Este manual abarca todas las áreas que integran la Subdirección de Inspección y recoge no sólo aspectos estrictamente procedimentales, sino también organizativos; sin embargo, no recoge con igual detalle los procedimientos particulares de cada una de las Áreas que integran la subdirección. A dicho manual se hará referencia a lo largo de los siguientes apartados relativos a cada una de las fases del procedimiento de supervisión.

#### II.3.4.1 Área de análisis de balances

Según el Procedimiento de Supervisión, el Área de Análisis de Balances se subdividía en el periodo fiscalizado en tres servicios: el servicio estadístico, el servicio de consultas de solvencia y el servicio de análisis de balances.

El servicio estadístico se ocupa de la recepción y depuración de la Documentación Estadístico-Contable, así como de la elaboración de publicaciones estadísticas (Memoria anual, informe del sector, etc) y de la

preparación de la información solicitada por organismos nacionales e internacionales.

El servicio de consultas de solvencia, por su parte, se encarga de resolver las cuestiones propuestas por particulares, compañías de seguros, consultores o por determinados colectivos, como por ejemplo la asociación patronal de entidades de seguros (UNESPA).

El servicio de análisis de balances tiene encomendadas las siguientes funciones:

1. Análisis de la Documentación Estadístico-Contable mediante la confección de un informe para cada entidad.
2. Elaboración de propuestas de inspección.
3. Comunicaciones con las entidades con fines aclaratorios.

Durante el periodo fiscalizado el Área de Análisis de Balances estaba integrada por 8 analistas, 8 inspectores y 2 subinspectores, a los que, considerando que en el año 2002 eran 362 las entidades de seguros operativas y 350 en 2003, les correspondían individualmente entre 30 y 40 entidades de seguros. Dicho ratio empeoró en 2004, al corresponder a cada uno de los 7 analistas existentes, entre 40 y 50 entidades.

##### II.3.4.1.1 Procedimiento de Análisis de Balances

El manual de Procedimientos de Supervisión establece dos tipos de análisis a realizar en esta área: el análisis individual y el análisis sectorial. El objetivo del primero es analizar la situación económica y patrimonial de cada compañía de seguros. Por su parte el objetivo del análisis sectorial es evaluar la situación del conjunto de las aseguradoras a través de las principales áreas de riesgo.

Las principales fuentes de información para realizar dichos análisis son las siguientes:

- La Documentación Estadístico-Contable, anual y trimestral.
- Las cuentas anuales de las entidades de seguros.
- Los informes de auditoría.

Con respecto a las herramientas utilizadas para realizar ambos tipos de análisis sobre la información recibida y a disposición de la DGSFP, consisten en las siguientes aplicaciones:

1. Visualización de modelos de información estadístico-contable.
2. Análisis de Cuentas Anuales: aplicación informática referida a tres ejercicios, que extrae los datos de la Documentación Estadístico-Contable dos veces al año y ofrece una comparativa, tanto en valor absoluto como relativo, y para todas las entidades de seguros, de una serie de datos y partidas contables del Activo y del Pasivo, así como de ratios (resultado de pérdidas y

ganancias, resultado financiero, primas e ingresos, siniestralidad, etc).

3. Informes de Ayuda a la Supervisión: informes sectoriales realizados sobre la Documentación Estadístico-Contable, en los que se analizan las principales magnitudes de las entidades con la finalidad de tener un conocimiento puntual de la situación del sector. El manual de procedimiento recoge un total de 12 variables aunque, en los años 2002 y 2003, la DGSFP no disponía de una herramienta capaz de realizar dichos informes sobre todas ellas, analizándose al menos las cuatro variables que coinciden con los requerimientos mínimos de solvencia exigidos a las entidades aseguradoras (ratio resultados / fondos propios, Insuficiencia de provisiones técnicas, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia). A partir de septiembre de 2004, entró en funcionamiento una aplicación que permite estudiar trimestralmente las 15 variables actualmente previstas para cada una de las entidades.

4. Agenda de Inspección: aplicación informática que refleja cronológicamente y de forma resumida todas las comprobaciones y actuaciones realizadas sobre las entidades supervisadas, actualizándose constantemente la información con las anotaciones de los inspectores que intervienen en el procedimiento de supervisión (los inspectores analistas anotan los comentarios a resaltar y las comprobaciones realizadas; los inspectores supervisores los relativos a las inspecciones «in situ» y supervisión continuada; y, por último, los inspectores tramitadores anotan los derivados de los procedimientos cautelares aplicados a la entidad).

La asignación individualizada de las entidades a los analistas se efectúa procurando que todos tengan entidades de similares características en cuanto a dimensión y líneas de negocio. En el caso del análisis sectorial, a cada analista se le asigna una de las áreas de riesgo previamente determinadas por la subdirección (reaseguro, suficiencia de primas, grupos consolidados, inversiones financieras e inmuebles, entre

otras áreas) para que con independencia de los análisis individuales que tiene que realizar sobre sus aseguradoras, analice qué tipo de verificaciones se tienen que desarrollar para incorporarlas a las herramientas informáticas de análisis.

Se efectúan una serie de comprobaciones mínimas sobre las entidades, para seleccionar aquellas que deben ser analizadas más exhaustivamente. El incumplimiento de los requisitos mínimos legales determina cuáles son las entidades que requieren un análisis más profundo (entidades con pérdidas superiores al 25% del capital social, con falta de cobertura de las provisiones técnicas, con insuficiente margen de solvencia, con Informes de Auditoría con salvedades o en proceso de supervisión continuada).

El procedimiento de Supervisión además, desde 2002, prevé unos «Sistemas de Indicadores y Alertas Preferentes» con los que, partiendo de los datos de la Documentación Estadístico-Contable y de otras fuentes, permitirían detectar automáticamente aquellas entidades que se encuentren en dificultades pudiendo así anticipar evoluciones desfavorables de las aseguradoras. Este análisis se efectuaría para el último ejercicio disponible y el ejercicio precedente. Los indicadores se obtienen del análisis de la información estadístico-contable estableciéndose 6 puntuaciones (-3, -2, -1, +1, +2, +3) en función de un patrón o estándar determinado, de las variaciones respecto al ejercicio anterior y de la posición relativa que ocupa el ratio de una entidad respecto al resto de entidades. Por su parte, las alertas preferentes parten de la información estadístico-contable, así como de otras fuentes de información diferentes (como puede ser el número de reclamaciones sobre el número de pólizas) y consisten en llamadas de atención sobre algún parámetro fuera de lo común.

De esta forma el sistema permite agrupar a las entidades en función de niveles de riesgo a los que se asigna un nivel de supervisión determinado, como se expone en el siguiente cuadro:

Niveles de riesgo	Clasificación de la entidad	Actuación requerida
Nivel 1	Solidez financiera	No requiere actuación supervisora especial, aunque no se descarta la inspección "in situ" sobre aspectos concretos
Nivel 2	Sensible a escenarios adversos	- Seguimiento especial de las variables más sensibles - Plan de actuaciones del Consejo de Administración para neutralizar efectos negativos derivados de escenarios adversos
Nivel 3	Con desequilibrios técnico-financieros	- Realización de inspección "in situ" - Medidas de garantía de solvencia futura: Exigencia de un margen de solvencia superior Exigencia de un plan de recuperación financiera a 3 años - Seguimiento trimestral (supervisión continuada) y Verificación de las medidas adoptadas y del grado de cumplimiento de las previsiones
Nivel 4	Con problemas de solvencia	- Realización de inspección "in situ" - Adopción de medidas de control especial: Exigencia de un plan de financiación Modificación de la política de inversiones Auditorías específicas...etc - Actuación conjunta de supervisión continuada y medidas de control especial - En caso de deterioro de la situación, adopción de medidas de protección del patrimonio
Nivel 5	Con viabilidad comprometida	- Realización de inspección "in situ" - Adopción de medidas de control especial: Prohibición de disposición de bienes Suspensión de operaciones Suspensión de administradores Intervención de la entidad - Actuación conjunta de supervisión continuada y medidas de control especial - Disolución de oficio de la entidad

Fuente: DGSFP y elaboración propia

Hasta el año 2004 no se comenzó a desarrollar la explotación de este sistema, en una versión más moderna denominada «Sistema de Indicadores y Alertas Tempranas», y en principio su implantación debería haberse realizado en el año 2005. Sin embargo, a la fecha de realización de la fiscalización la aplicación no se encuentra operativa.

Durante los años 2002 y 2003 prácticamente todo el análisis realizado en esta área consistía en el llamado análisis individual, es decir, el análisis de las entidades desde el punto de vista financiero, técnico y de reaseguro. Sin embargo la situación futura se prevé muy diferente debido a la prevista entrada en funcionamiento de una serie de aplicaciones, dentro del llamado plan de modernización de la DGSFP. El procedimiento, por el contrario, comenzará con el análisis sectorial que será

el que detecte las debilidades relevantes que se observen y, por tanto, determine sobre qué entidades realizar el análisis individual. Solamente sobre dichas entidades se realizará un análisis individual exhaustivo, cuyas conclusiones se llevarán al Informe de Análisis de Balances anual.

Otra herramienta disponible por los analistas es la utilización de estudios e informes elaborados por inspectores integrados en el Servicio Actuarial y Financiero (SAF), que prestan su apoyo interno a la organización y desarrollan aplicaciones matemáticas y financieras para realizar cálculos de provisiones, análisis de la cartera de valores, etc.

La coordinación de los analistas se produce mediante reuniones con el Responsable del Área, y a través de la asistencia a la Comisión de Inspecciones (integrada

por el Subdirector General de Inspección y los Coordinadores de las distintas áreas de inspección: Análisis de Balances, Inspección «in situ» y Régimen Cautelar), en su caso, o la asistencia o apoyo a las reuniones de la Dirección.

Por lo que respecta a la exposición de los resultados obtenidos del análisis individual, el manual se refiere, por un lado, a la periodicidad de los informes y, por otro, lado al contenido de los mismos. En cuanto al primer aspecto, el denominado «Informe I» se realiza en abril o mayo, sobre la Documentación Estadístico-Contable del cuarto trimestre del ejercicio anterior, donde se utiliza información definitiva de la entidad, aunque aún no sea oficial al estar pendiente de aprobación. También se prevé un «Informe II», a elaborar en septiembre u octubre sobre la Documentación Estadístico-Contable Anual, con los datos ya aprobados por la entidad y con la disponibilidad de los informes de auditoría y de gestión. Respecto al contenido de los Informes del Área de Análisis de Balances, el procedimiento establece una estructura uniforme basada en el análisis de 12 puntos (análisis del Activo, Pasivo, provisiones técnicas y su estado de cobertura, margen de solvencia, cuentas técnicas vida y no vida, cuenta no técnica, etc), así como el contenido de cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta que durante los ejercicios fiscalizados había una media de 350 entidades aseguradoras, una periodicidad de emisión de dos informes al año y una plantilla de 10 analistas, resulta que cada uno de ellos debía realizar, por término medio, 35 informes en abril o mayo y otros 35 en septiembre. La situación empeora a partir del año 2004, al descender a 7 el número de analistas, para un número similar de entidades. Por todo ello la entidad manifiesta la imposibilidad de realizar la totalidad de los informes previstos durante el periodo fiscalizado, habiendo realizado únicamente 155 y 109 informes de Análisis de Balances en los años 2002 y 2003, respectivamente, sobre los aproximadamente 700 previstos para cada ejercicio. Por lo tanto, la DGSFP se ha visto en la necesidad de fijar un conjunto de prioridades para la emisión de los mismos consistentes en emitir, en todo caso, los informes sobre entidades en supervisión continuada, entidades que se deduzcan de los «Informes de Ayuda a la Supervisión» y entidades con salvedades en los informes de auditoría, versando su contenido sobre los 12 puntos previstos. A pesar de que la DGSFP manifiesta que el objetivo final no era emitir 700 informes sino realizar una supervisión sobre el conjunto de aseguradoras, este Tribunal considera que la realización de los 700 informes era un objetivo a cumplir según lo previsto en su propio Manual de Procedimientos de Supervisión.

El informe emitido por el analista concluye con la propuesta de actuación. Se ha analizado la importancia relativa de las propuestas de inspección emitidas desde esta Área sobre el total de las entidades incluidas en cada uno de los Planes de Inspección semestra-

les aprobados por el Comité de Dirección, dando como resultado del mismo que en 2002, por lo que se refiere al primer Plan de Inspección, el 89% de propuestas de inspección «in-situ» procedieron de esta Área de Análisis de Balances, porcentaje que descendió a un 79% del total en el segundo Plan de Inspección semestral. En 2003 dichos porcentajes ascendieron al 88% y al 72%, respectivamente, para cada uno de los Planes de Inspección semestrales, y en el año 2004, al 77% y 93%.

#### II.3.4.1.2 Análisis del Procedimiento de Análisis de Balances

Para la consecución de los objetivos de la fiscalización establecidos sobre esta primera fase del procedimiento de supervisión, el análisis de balances, se han realizado entrevistas con los responsables de la subdirección, para conocer el procedimiento real aplicado durante los ejercicios objeto de fiscalización. Además, se solicitó a la DGSFP la realización de entrevistas individuales con varios analistas con la finalidad de contrastar el procedimiento y verificar su aplicación.

Sobre este aspecto, mediante escrito del Subdirector General de Inspección, la entidad ha manifestado la exigencia de realizar las entrevistas solicitadas a los inspectores y subinspectores analistas, en presencia siempre del Responsable de Área o de la Coordinadora de Inspección, por lo que a la vista de la escasa utilidad que su realización tendría en estas condiciones, se renunció a realizarlas.

Durante los trabajos de fiscalización se solicitó a la DGSFP la documentación e información necesaria para, por un lado, analizar el procedimiento y, por otro, verificar su aplicación. Sin embargo la entidad, alegando el deber de secreto definido en el artículo 75 de la LOSSP, no ha facilitado documentación, considerada imprescindible para la emisión de una opinión sobre la aplicación real de los procedimientos descritos, en concreto:

- Relación de Informes emitidos por el Área de Análisis de Balances.
- Cuadro de clasificación por niveles de riesgo, de las distintas entidades supervisadas.

En cuanto a la evaluación de los procedimientos internos desarrollados y aplicados por la entidad en esta área, se debe señalar que la LOSSP y su Reglamento de desarrollo, no establecen la previsión para llevar a cabo esta fase del procedimiento supervisor, a diferencia de lo que ocurre con las siguientes fases del mismo, la supervisión por inspección y los procedimientos cautelares.

El manual de Procedimientos de Supervisión recoge de forma esquemática el organigrama y las funciones del Área de Análisis de Balances, así como contiene la enumeración de las herramientas disponibles por los analistas; y, sin embargo, describe con detalle el «Siste-

ma de Indicadores y Alertas Preferentes» que como ya se ha señalado está pendiente de implantación. Por tanto, el diseño del procedimiento no resulta suficientemente detallado ni actualizado, si bien el procedimiento que se aplica en la actualidad, por el contrario, corrige dicha falta de detalle, aunque continúa figurando en el mismo el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» aún pendiente de aplicación.

La aplicación del procedimiento de análisis de balances durante el periodo fiscalizado presenta ciertos incumplimientos, en concreto sobre los Informes que debe emitir el Área de Análisis de Balances (en lo referente al número de ellos, periodicidad y variables a analizar de los mismos) y sobre la demora respecto a la entrada en funcionamiento de algunas de las herramientas informáticas a disposición de los analistas (el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» que nunca ha llegado a funcionar; y los «Informes de Ayuda a la Supervisión» que no recogían todos los criterios previstos)<sup>20</sup>. Sólo a partir del año 2004 es cuando dichas herramientas han comenzado a funcionar de un modo regular, coincidiendo con la última fase del proceso de modernización de la DGSFP, en la que se observan cambios importantes en los procedimientos y, sobre todo, en el desarrollo de las herramientas a disposición de los analistas.

Debido a las limitaciones expuestas anteriormente no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Análisis de Balances, por lo que tampoco se puede emitir una opinión sobre si los procedimientos internos establecidos por la DGSFP garantizan que la gestión desarrollada por la citada área, se desarrolla con homogeneidad y objetividad.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos generales del Área, en lo relativo a la elaboración de propuestas de inspección, sí se cumplen las funciones asignadas al Servicio de Análisis de Balances. Como se ha señalado, más del 80% de las propuestas de inspección proceden de esta Área, lo que pone de manifiesto el grado de utilización y eficiencia en el empleo de los recursos disponibles. Sin embargo, debido a la importante limitación encontrada en el desarrollo del trabajo de esta Área, (relativa a la negativa de acceso a los informes de análisis de balances), no se puede formular una opinión acerca de la idoneidad de las propuestas de inspección emitidas desde la misma.

Por lo que se refiere al otro objetivo principal del Área, la realización del análisis de la Documentación Estadístico-Contable mediante la confección de un informe para cada entidad, ya se ha indicado cómo éste constituye un punto débil del control interno de la misma.

<sup>20</sup> A pesar de lo señalado en alegaciones por la DGSFP, el Informe hace referencia a las dos aplicaciones que la propia DGSFP manifestó durante los trabajos de fiscalización, se encontraban pendientes de su completa aplicación durante el periodo fiscalizado.

#### II.3.4.2 Área de inspección «in situ»

El Área de Inspección «in situ», según establece el Procedimiento de Supervisión, tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Planificación del trabajo de la inspección «in situ» y elaboración de los Planes de Inspección.
- Ejecución de los Planes de Inspección a través de actuaciones que se realizan con arreglo al procedimiento inspector.

La regulación legal del procedimiento de supervisión por inspección se encuentra básicamente en la LOSSP, en sus artículos 2, 72 y 75, así como en los artículos 112 a 119 de su Reglamento. La LRJAP es de aplicación con carácter supletorio respecto a las normas anteriores.

El artículo 72 de la Ley establece que, entre otras, están sujetas a la Inspección de Seguros las entidades que realicen actividades de seguros, las entidades que se presume formen grupo con una entidad aseguradora y las entidades que realicen operaciones que puedan clasificarse como de seguros aunque sea de forma clandestina (es decir, sin haber solicitado la obligatoria autorización para su ejercicio). Además la Ley regula con detalle las competencias de inspección sobre entidades extranjeras, tanto aquéllas cuya matriz esté dentro de un Estado miembro del EEE (mediante filial constituida según normas españolas, o bien mediante sucursal o en régimen de libre prestación de servicios), como entidades cuya matriz esté fuera del mismo, así como sobre entidades españolas en el extranjero. Las filiales españolas se someten a la legislación del país de establecimiento, aunque la DGSFP puede solicitar toda la información que precise, en la medida que pueda influir en la solvencia de la sociedad matriz. Para el caso de sucursales y entidades constituidas en régimen de libre prestación de servicios, la DGSFP realiza la supervisión y control de solvencia y de las provisiones técnicas.

##### II.3.4.2.1 Planificación del Trabajo de Inspección

La planificación de los trabajos se instrumenta en los Planes de Inspección, donde se determinan las entidades de seguros y los aspectos que han de ser objeto de inspección. Se realizan dos planes al año, con periodicidad semestral: el primero abarca desde el 1 de marzo hasta el 31 de agosto y el segundo desde el 1 de septiembre hasta el 28 de febrero. Las fases hasta su aprobación son las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Elaboración de las propuestas de inspección. Las propuestas suelen proceder del Área de Análisis de Balances, como se ha señalado anteriormente, aunque también pueden proceder del Área de Régimen Cautelar o de los propios Grupos de Inspección, dentro de la

Subdirección de Inspección, o de otras subdirecciones (servicio de reclamaciones, dentro de la Subdirección de Política Legislativa). Las propuestas se remiten al

Coordinador de Inspección. En el siguiente cuadro figuran las propuestas, clasificadas por su origen, de los Planes de los ejercicios fiscalizados:

Propuestas de Inspección	Plan Inspección 1º semestre 2002	Plan Inspección 2º semestre 2002	Plan Inspección 1º semestre 2003	Plan Inspección 2º semestre 2003
Análisis de Balances	50	38	35	31
Grupos de Inspección	0	0	0	0
Régimen Cautelar	3	2	0	6
Serv. de Reclamaciones	3	8	5	6
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>48</b>	<b>40</b>	<b>43</b>

Fuente: DGSFP

2.<sup>a</sup> Elaboración de los Planes de Inspección, por la Comisión de Coordinación, (formada por los tres Coordinadores de inspección, el Subdirector General de Inspección y los Coordinadores de los grupos de inspección de vida y no vida respectivamente), que se reúne con periodicidad semanal o quincenal. Los criterios utilizados para la elaboración de los Planes son básicamente tres: la urgencia según la propuesta, la antigüedad de la inspección anterior y la consideración de objetivos concretos. La inspección podrá versar sobre la situación legal, técnica y económico-financiera de las entidades objeto de supervisión o sobre las condiciones en que ejercen su actividad. Según el alcance de la misma se puede distinguir entre inspecciones generales e inspecciones limitadas.

3.<sup>a</sup> Aprobación de los Planes de inspección: los Planes se aprueban en el Comité de Dirección, integrado por el Director General, los cuatro Subdirectores y el Abogado del Estado, que se reúne con periodicidad semanal o quincenal.

4.<sup>a</sup> Asignación de las entidades a los grupos e inspectores.

#### II.3.4.2.2 Procedimiento Inspector

En cuanto a la ejecución de los Planes de Inspección, la LOSSP regula la tramitación del procedimiento aplicable y distingue las siguientes fases (ver flujograma).

##### 1) Iniciación del procedimiento inspector

El procedimiento inspector se inicia por acuerdo de la DGSFP, siendo necesaria la orden de inspección firmada por el Director General que se notificará a la entidad a inspeccionar (si existiera negativa a la recepción

y firma, el inspector extenderá diligencia y continuará sus actuaciones). La orden de inspección contendrá, con carácter obligatorio, el objeto de las comprobaciones a realizar y la identificación de las personas a las que se encomienden las actuaciones inspectoras.

##### 2) Desarrollo de las actuaciones

El lugar destinado para ello podrá ser o bien en dependencias de la entidad o en las oficinas de la DGSFP. En cuanto al plazo para desarrollar las actuaciones, la Ley señala que la duración será la precisa para el adecuado cumplimiento del mandato contenido en la orden de inspección, por lo que no existe límite temporal previo al levantamiento del acta, excepto si transcurren 6 meses sin actuaciones inspectoras, circunstancia que determinará la caducidad de las mismas. En cuanto al reparto entre los inspectores, se asignan las entidades por los Coordinadores de inspección las entidades, dependiendo de los grupos a los que cada uno pertenezca (vida, autos, asistencia y planes), siguiendo por tanto el criterio de la especialización.

En caso de resistencia a la actuación inspectora, bien sea dificultando la entrega de comunicaciones a los funcionarios de la inspección, o mediante la incomparecencia injustificada, o la negativa a exhibir los documentos solicitados, o negando o dificultando el acceso a los locales de la entidad incluso con amenazas o coacciones, la LOSSP y el ROSSP lo consideran como una Infracción muy grave, sin perjuicio de la posibilidad de constituir un delito según el Código Penal.

Para el desarrollo de las comprobaciones de inspección, la DGSFP dispone de un Manual de Inspección

repartido a todos los inspectores y a disposición de los mismos en la intranet de la entidad. Su elaboración comenzó en el ejercicio 2003 por iniciativa de los Coordinadores de Inspección. Se actualiza constantemente y se creó como guía para que los inspectores pudieran hacer sus comprobaciones de forma más rigurosa, incluso en áreas nuevas para ellos, resultando muy útil sobre todo para los inspectores de reciente incorporación o los que se cambian de grupo. El manual se divide en carpetas, una para cada partida de balance. Para cada carpeta existen seis fichas donde se analizan los siguientes aspectos: la normativa aplicable (normativa y disposiciones reglamentarias, cuentas del plan contable, consultas); la información disponible en la DGSFP (Documentación Estadístico-Contable, informes emitidos en las áreas de la DGSFP, informes de Grupos de Apoyo Técnico y del Servicio Actuarial y Financiero); la información a solicitar a la entidad (clasificación de siniestros, estructura de riesgos, manuales de compañías, ficheros); las herramientas informáticas disponibles; además se realizan cálculos y comprobaciones; y, por último, se determinan las implicaciones en los resultados, cobertura de provisiones técnicas y margen de solvencia.

El control de la ejecución del plan se lleva a cabo por los Coordinadores de Inspección.

La actuación inspectora se documenta en actas y en diligencias, ambas con el carácter de documentos públicos, de cuyo contenido se presume certeza. El acta es el documento básico y final de las actuaciones inspectoras y refleja los hechos contrastados por el inspector que sean relevantes para la calificación jurídica de la situación legal y económico-financiera y de la conducta o actividad inspeccionada. Además contiene las causas que determinan la apertura de algún tipo de expediente, así como las propuestas de resolución sobre la apertura de expedientes (excepto sancionadores). La firma del acta por la entidad inspeccionada no significa su conformidad, sólo prueba la entrega y recepción de la misma. Las diligencias se utilizan para, entre otros motivos, hacer constar hechos o circunstancias que se ponen de manifiesto en las actuaciones inspectoras o requerimientos efectuados a la entidad. A diferencia de las actas, las diligencias pueden extenderse sin presencia del sujeto inspeccionado.

### 3) Terminación de las actuaciones inspectoras

El procedimiento normal de terminación comprende las siguientes etapas: levantamiento de un acta de inspección definitiva, trámite de alegaciones de la entidad, elaboración de un informe de inspección definitivo, elaboración de la propuesta de resolución y resolución de la DGSFP.

Tras el levantamiento del acta de inspección definitiva, que estará firmada por el Inspector actuante, se produce la notificación de la misma a la entidad inspeccionada, la cual tiene un plazo de 15 días hábiles para

formular alegaciones sobre el contenido del acta y para proponer las pruebas que se estimen pertinentes. La compañía puede solicitar a la DGSFP una prórroga de 7 días. Si se proponen pruebas y son admitidas, éstas deberán practicarse en un plazo no superior a 10 días. Si, tras las alegaciones de la entidad o tras la práctica de las pruebas, se realizaran nuevas actuaciones inspectoras, se dará a la entidad un nuevo trámite de audiencia de 8 días.

A continuación se emite el Informe de Inspección definitivo elaborado por el inspector actuante y supervisado por la Comisión de Inspecciones, que contendrá el acta y las alegaciones a la misma. Dicha Comisión está integrada por el Director General, los tres coordinadores de Área (de Inspección, Cautelares y Análisis de Balances) y el Inspector actuante, aunque cuando sea necesario se convocará también al Abogado del Estado, al Subdirector de Planes y Fondos o al Subdirector de Régimen Legal.

Posteriormente se redacta la propuesta de resolución por el Jefe de Área de Régimen Cautelar (con lo cual se produce la intervención del tercer Área que integra la Subdirección de Inspección) y, tras ella, su elevación al Subdirector General de Inspección.

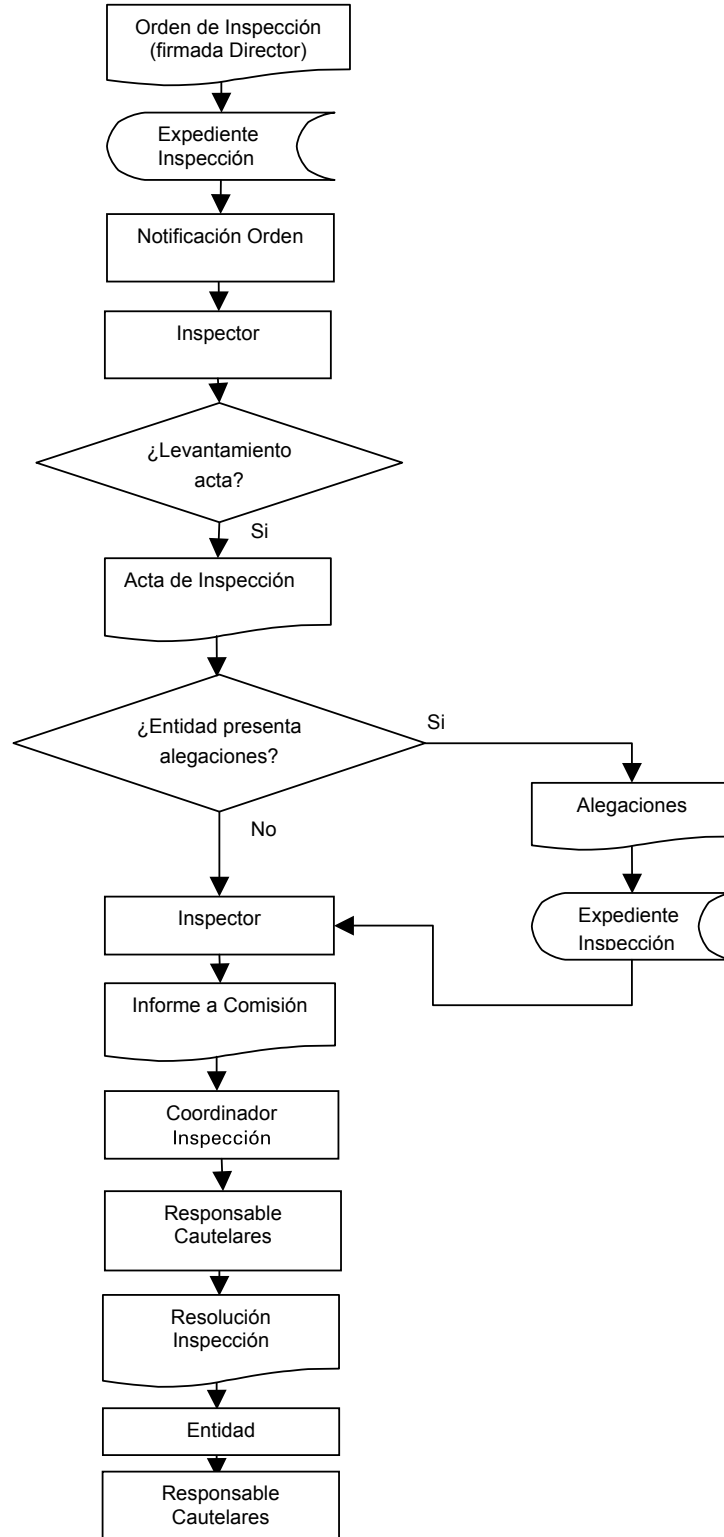
Por último, la DGSPF tiene un plazo de 6 meses para dictar Resolución, a contar desde la notificación del acta de inspección a la entidad inspeccionada. La resolución adoptará, si hubiere lugar a ello, medidas de control especial, acuerdo de disolución administrativa o revocación de la autorización. La Resolución contiene fundamentalmente requerimientos de obligado cumplimiento para las aseguradoras con el objeto de corregir las irregularidades y solventar los riesgos. Así mismo puede incluir recomendaciones para la entidad inspeccionada que deben ser aplicadas por la misma para solventar los riesgos e irregularidades puestas de manifiesto por la inspección. La Resolución, a diferencia del acta, sí que tiene carácter de acto administrativo, siendo por tanto recurrible por la entidad inspeccionada, siguiendo para ello los procedimientos establecidos en la LRJAP.

El seguimiento del cumplimiento de las resoluciones lo realiza el Área de Régimen Cautelar, dentro de la Subdirección de Inspección. Para ello se requiere a la entidad para que realice los ajustes propuestos en el acta definitiva y para que remita una memoria de actuaciones que acredite que se han superado las dificultades detectadas por la inspección. Si fuese pertinente se decidirá la apertura de un expediente de medidas de control especial o de disolución. Además, se debe señalar que constituyen motivos de conclusión del expediente, el inicio de Procedimientos de Supervisión Continuada y la apertura de expedientes de disolución o de medidas cautelares.

A continuación se muestra el flujograma descriptivo de las fases por las que atraviesa el procedimiento inspector:



## EXPEDIENTE DE INSPECCIÓN DE LA DGSFP



Las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por la DGSFP sobre entidades aseguradoras en los años obje-

to de fiscalización, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Número de Actuaciones Inspectoras	2002	2003
Inspecciones terminadas en el año	43	31
Comprobaciones sobre grupos internacionales	5	8
Comprobaciones de supervisión continuada	25	29
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>68</b>

Fuente: DGSFP y elaboración propia

En el año 2004, el total de comprobaciones ascendió a 76, correspondiendo la mayoría de ellas a comprobaciones de supervisión continuada, 44; 7 fueron comprobaciones sobre grupos internacionales y 25 las inspecciones terminadas en el año.

En primer lugar y en relación con las inspecciones terminadas en el año, el siguiente cuadro muestra un desglose de las actuaciones realizadas así como del número de inspectores intervinientes:

Resumen de actuaciones inspectoras	2002	2003
<b>INSPECCIONES ABIERTAS</b>	<b>64</b>	<b>45</b>
- Inspecciones anuladas	3	0
- Inspecciones Terminadas en el año:	43	31
- sin acta	2	3
- con acta	41	28
- Inspecciones terminadas al año siguiente (todas con acta)	18	14
<b>Nº DE INSPECTORES PARTICIPANTES<sup>21</sup></b>	<b>44</b>	<b>50</b>

Fuente: DGSFP y elaboración propia

Del análisis de los datos anteriores y partiendo del número de entidades aseguradoras operativas en cada uno de los ejercicios (362, en el año 2002, y, 350 en 2003), puede deducirse que en el año 2002 el 18% de las entidades sujetas a supervisión han sido inspeccionadas, disminuyendo dicho porcentaje en el ejercicio 2003 hasta el 13%. En 2004 se abrieron 47 inspecciones, lo que supone un 14% de entidades inspeccionadas sobre el total de entidades.

En segundo lugar, en relación con las comprobaciones realizadas sobre grupos internacionales, la Directiva 98/78 del Parlamento y del Consejo Europeo relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un Grupo, prevé que las autorida-

des supervisoras colaboren en la supervisión adicional de aquellas entidades que operen en más de un Estado miembro y formen parte de un grupo a nivel europeo, con una matriz en un Estado miembro. Se trata de una supervisión adicional que, en ningún caso, podrá sustituir a la realizada a nivel individual, y se extiende a las entidades matriz, sus filiales (no a las sucursales) y a aquellas entidades participadas en al menos un 20%, tanto si se encuentran en la UE como en terceros países. En este marco, la DGSFP realizó 5 actuaciones de comprobación sobre grupos internacionales en el año 2002 y, 8, en el ejercicio 2003, una más que las desarrolladas en el ejercicio 2004.

En tercer lugar, el análisis se completa con las entidades que se encuentran bajo el procedimiento extraordinario de supervisión continuada. Aunque a la descripción de dicho procedimiento se hará referencia en un apartado específico del informe, hay que señalar en este

<sup>21</sup> Se han aceptado las cifras dadas como correctas por la DGSFP en alegaciones a pesar de que las que figuraban anteriormente en el informe fueron enviadas al equipo de fiscalización por la propia DGSFP mediante correo electrónico el día 2 de noviembre de 2005.

punto que existen determinadas entidades que están sujetas a un seguimiento continuo de su evolución realizado por el mismo inspector que efectuó las comprobaciones de inspección y una vez finalizadas las mismas. Dicho procedimiento se implantó en el año 2002 y desde entonces la evolución del número de comprobaciones efectuadas ha sido la siguiente: 25 en el año 2002, 29 en el año 2003 y 44 en 2004.

#### II.3.4.2.3 Análisis del Procedimiento Inspector

Para la descripción y comprobación del procedimiento inspector aplicable en los años objeto de fiscalización se ha solicitado documentación que, en su mayor parte, no ha sido entregada por la DGSFP, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP.

Además de la relación de entidades supervisadas en los años objeto de fiscalización y de los Planes de Inspección, a continuación se enumeran otros documentos o información solicitada y no entregada, toda ella considerada imprescindible para llevar a cabo los objetivos de la fiscalización:

- Informes de ejecución de los Planes de Inspección.
- Relación de las propuestas de inspección motivadas, diferenciando su origen: Área de Análisis de Balances, otras subdirecciones, régimen cautelar, etc.
- Relación de entidades incluidas en los Planes de Inspección aprobados por la DGSFP.
- Relación de actuaciones de comprobación sobre grupos internacionales.

Hay que señalar que la documentación entregada por la DGSFP, en la mayoría de los casos, se trata de información de carácter público, o bien de carácter agregado o relativa a la organización interna de la Subdirección de Inspección.

La entidad ha facilitado, al igual que en otras áreas, un expediente completo de inspección seleccionado por la misma, relativo a una entidad no reconocible, por tener los datos identificativos ocultos. Dicho expediente contiene, desde el acta de inspección hasta la Resolución de la DGSFP, incluyendo las alegaciones de la entidad y el Informe sobre las alegaciones al acta de inspección de la Entidad. Se ha verificado que, en términos generales, en dicho expediente se cumple con los trámites descritos en el procedimiento inspector.

Para la realización de las entrevistas planificadas con inspectores y subinspectores de esta Área encaminadas a la reconstrucción del procedimiento y a la verificación de la aplicación práctica del mismo, la entidad ha mantenido que dichas entrevistas se realizasen en presencia de los coordinadores responsables, impidiendo con ello la obtención de las evidencias pretendidas en los objetivos de la fiscalización, por lo que se renunció a realizarlas.

Al evaluar la aplicación práctica de este procedimiento hay que señalar que no puede expresarse una

opinión sobre la misma debido a las limitaciones antes señaladas, no siendo extrapolables al resto de expedientes los resultados obtenidos en la valoración de un único expediente modelo seleccionado por la entidad.

El Área de Inspección «in situ», como ya se ha señalado, dispone de un manual de procedimientos elaborado por profesionales expertos de la entidad, que se revisa periódicamente y que se encuentra disponible para todos los inspectores a través de la intranet de la entidad. La aprobación de dicho Manual de Inspección, muy completo, bien diseñado y desarrollado acorde con lo establecido por las distintas disposiciones tanto legales como reglamentarias, es realizada por el Subdirector General de Inspección.

Por último, en lo que se refiere a la organización del área, la coordinación de responsabilidades con el resto de áreas que integran la Subdirección se considera adecuada y suficiente, llevándose a cabo a través de la Comisión de Inspecciones.

Considerando las limitaciones expuestas se puede concluir que no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por esta Área, por lo que tampoco se puede emitir una opinión sobre si los procedimientos internos establecidos por la DGSFP, acordes con la legislación vigente, garantizan que la gestión desarrollada por el Área de Inspección «in situ» se desarrolla con eficacia, eficiencia y economía, ni sobre el cumplimiento de las metas y objetivos encomendados a la misma.

#### II.3.4.3 La supervisión continuada

Junto con el procedimiento normal de supervisión, existe un procedimiento excepcional denominado de supervisión continuada, pensado para hacer un seguimiento más próximo sobre aquellas entidades cuyas características en determinado momento, fundamentalmente de solvencia, así lo aconsejan. La inclusión de una entidad dentro de este ámbito supone la asignación de un inspector (supervisor) para su seguimiento permanente. En el curso del mismo, el supervisor recibirá toda la información que sobre la citada entidad tenga entrada en la DGSFP; asimismo, semestralmente y previos sendos informes de las Áreas de Régimen Cautelar y de Análisis de Balances, el supervisor habrá de elaborar un informe de seguimiento sobre dicha entidad, que incluirá en todo caso una propuesta de actuación sobre la compañía supervisada.

El ámbito subjetivo de su aplicación recae sobre las siguientes entidades:

- Grupos de aseguradoras y entidades de gran tamaño, debido a la larga duración de las inspecciones generales sobre las mismas.
- Entidades que precisan un seguimiento especial tras una inspección «in situ» por haberse detectado irregularidades o deficiencias.

La propuesta de inicio de una supervisión continuada puede proceder de cualquiera de las tres Áreas que integran la Subdirección General de Inspección. La decisión de incluir una entidad en supervisión continuada se toma por la Comisión de Inspección una vez que se analiza el procedimiento de inspección ordinario llevado a cabo sobre esa entidad. Dicha Comisión asigna la supervisión continuada de la entidad a un inspector supervisor o a varios. El inspector (denominado supervisor) debe permanecer en contacto directo y en coordinación con el inspector analista, que ha analizado la Documentación Estadístico-Contable de la entidad y, en su caso, con el inspector tramitador de los procedimientos cautelares que se le apliquen a la DGSFP. Entre las herramientas que utiliza para el desarrollo del seguimiento de la entidad se encuentran la agenda de inspección y los informes del analista y tramitador (a emitir en los meses de abril y octubre).

Las actuaciones del supervisor se resumen en los siguientes puntos:

- Realización de requerimientos sucesivos a la entidad (de información o documentación).
- Realización de comprobaciones parciales y sucesivas sobre la entidad.
- Control del cumplimiento de las resoluciones posteriores al acta de inspección.
- Realización de un informe anual a presentar en el mes de mayo.

La toma de decisiones fundamentales se lleva a cabo mediante la constitución de una Comisión de Supervisión continuada, que se pronunciará sobre si la entidad permanece en situación de supervisión continuada o si se la excluye de dicho procedimiento. En el primer caso, decidirá sobre los posibles nuevos requerimientos a realizar a la entidad y sobre si la entidad ha de incluirse o no en los nuevos Planes de Inspección que se aprueben. Si la decisión hubiera sido la exclusión del procedimiento de supervisión continuada, se trasladará a la Secretaría de Inspección, donde se producirá el cierre del expediente de supervisión continuada y se redactarán los motivos de este cierre que pone fin al procedimiento.

El informe de supervisión continuada se emite después de los informes semestrales del Área de Régimen Cautelar y del Área de Análisis de Balances y se estructura en 10 apartados. En dicho informe se exponen, entre otros, los resultados del análisis por ramos de la evolución del negocio de seguro directo y reaseguro aceptado, del negocio de reaseguro cedido, del perfil de riesgo de las inversiones de la entidad, así como el análisis de las provisiones técnicas, evolución de su cobertura y evolución del margen de solvencia. En el último apartado del informe figura la propuesta de actuación.

La evolución durante el periodo fiscalizado del número de comprobaciones efectuadas, desde la implantación de dicha supervisión continuada, es la

siguiente: 25 en el año 2002 y 29 en el 2003, en las que han participado 21 y 25 inspectores respectivamente. En el año 2004 han ascendido a 44 y el número de inspectores participantes han sido 41.

Para cumplir los objetivos de auditoría en esta área de trabajo, se ha solicitado, entre otra documentación, la relación de entidades incluidas en el procedimiento especial de supervisión continuada así como la relación de inspectores asignados, con indicación y motivación de aquellos casos en que no coincidan con los inspectores que han efectuado las comprobaciones de inspección. Ambos documentos no han sido facilitados por la entidad, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP. Esta limitación impide realizar cualquier tipo de prueba de cumplimiento orientada a la evaluación del procedimiento de supervisión continuada.

En relación con este procedimiento de supervisión continuada, es preciso señalar que no se trata de un procedimiento desarrollado en la LOSSP ni en su Reglamento, aunque sí que está prevista su existencia en dichas normas. El manual de Procedimientos de Supervisión se refiere someramente a los trámites de dicho procedimiento, sin entrar a describirlo en detalle, por lo que se considera que no se desarrollan de modo suficientemente detallado las distintas fases por las que atraviesa dicho procedimiento. Tampoco contiene mecanismos para su actualización y modificación, ni para asegurar la vigencia de su contenido. Por ello sería conveniente la redacción, elaboración y aprobación formal de un manual de procedimiento de supervisión continuada acorde con los objetivos y metas a conseguir por la entidad en este ámbito.

Debido a que no se encuentran claramente definidas y tasadas las causas<sup>22</sup> para la inclusión de una entidad en el procedimiento de supervisión continuada, ni tampoco el criterio para la asignación de las entidades a uno u a otro inspector, existe un margen de subjetividad en la toma de decisiones por la Subdirección General de Inspección a este respecto.

Finalmente, en relación con el procedimiento de supervisión continuada, tanto respecto a su diseño como a su aplicación por la entidad, y considerando que dicha supervisión es encomendada al Área de Inspección «in situ», se reitera lo señalado en el anterior apartado del informe donde se describen las limitaciones generales encontradas (entre las que destacan las negativas de acceso a los Planes de Inspección y a su

<sup>22</sup> La DGSFP en alegaciones señala que las causas por las que una entidad se incluye en el procedimiento de supervisión continuada son las mismas que las derivadas de problemas de solvencia de la entidad y que el artículo 39 de la LOSSP se refiere a las mismas estableciendo una serie de parámetros para la apertura del procedimiento de medidas de control especial. Se señala igualmente que en el caso concreto del procedimiento de supervisión continuada se estaría hablando de las mismas causas sin que en este caso se exijan unos parámetros concretos. El Tribunal de Cuentas desconocía esta información que en la práctica aplicaba la DGSFP y que el análisis y acceso a los expedientes hubiera puesto de manifiesto. Ni la ley, ni el procedimiento de supervisión continuada las contemplan sino que corresponden a otro tipo de procedimiento que más adelante se describe en el Informe.

ejecución, a los expedientes de inspección y a los informes sobre propuestas de inspección) que han impedido, por un lado, realizar las comprobaciones de cumplimiento necesarias para concluir sobre si los procedimientos de inspección establecidos y desarrollados por la Subdirección General de Inspección garantizan que la gestión del Área se efectúe atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia y economía y, por otro, opinar sobre el cumplimiento de las metas y objetivos del Área de Inspección «in situ».

#### II.3.4.4 Área de régimen cautelar

El Anexo 12 del manual de Procedimientos de Supervisión recoge el desarrollo de la organización, funciones y procedimientos del Área de Régimen Cautelar, sin perjuicio de que la LOSSP y su Reglamento de desarrollo describen parte de dichos procedimientos.

El Área de Régimen Cautelar, según describe el manual, se compone de tres secciones a las que se les encomienda las siguientes funciones.

— Sección de análisis de actas: elaboración de las propuestas de resolución de las actas de inspección.

— Sección de procedimientos cautelares y disciplinarios: verificación del cumplimiento de las resoluciones de las actas de inspección e instrucción de los expedientes de medidas de control especial y de disolución.

— Sección de sancionadores: instrucción de los expedientes sancionadores (esta sección se analiza en el epígrafe II.3.5.)

##### II.3.4.4.1 Procedimientos Cautelares

La sección de análisis de actas actúa según el Procedimiento de Análisis y seguimiento de actas de inspección, que consta de las siguientes fases:

1. Elaboración de propuestas de resolución. Constituye la finalización del procedimiento de inspección. El jefe de área tramita las propuestas de resolución de las actas, se elevan al Subdirector General de Inspección, y en el plazo de 6 meses desde la notificación del acta de inspección, se redacta la resolución que, una vez firmada por el Director General, constituye la Resolución de la DGSFP.

2. Inicio del procedimiento de seguimiento de actas: consiste en la verificación del cumplimiento de las resoluciones de actas de inspección. Firmada la resolución, el expediente se asigna a un tramitador por el Coordinador del Área. Las actuaciones de los tramitadores pueden resumirse en las siguientes:

a) Requerimientos de información a la entidad para que realice los ajustes propuestos y para que envíe una memoria de actuaciones donde se acredite que ha superado los problemas detectados por la inspección.

b) Control de plazos legales para la realización de los ajustes y presentación de documentación.

c) Análisis de la documentación presentada.

d) Remisión de documentación, si es necesario, a la Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro, en concreto al servicio técnico, a régimen legal o a mediadores.

e) Realización de comprobaciones «in situ» (son como inspecciones reducidas o limitadas sobre los aspectos más conflictivos).

f) Celebración de reuniones periódicas con las entidades sometidas al procedimiento.

3. Finalización del procedimiento de seguimiento de actas. Esta finalización tiene lugar mediante la propuesta de archivo de las actuaciones y elaboración de una propuesta de resolución en la que se recoja que la entidad ha dado cumplimiento con lo requerido, que se tramitan por el Responsable del área de cautelares y son elevadas al Subdirector General de Inspección. Las Resoluciones, firmadas por el Director General y recogidas en la correspondiente acta de inspección, darán lugar al archivo del expediente o a la apertura de expedientes de cautelares.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las actuaciones de la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios, éstas comienzan una vez firmada la Resolución por parte del Director General. En el caso de que no den lugar al archivo del expediente, se producirá la apertura de alguno de los diferentes expedientes cautelares, todos ellos regulados en la LOSSP y en su reglamento: expediente de Medidas de Control Especial y expediente de Liquidación y de Disolución administrativa. El inspector tramitador al que hubiere correspondido el seguimiento del acta de inspección de la entidad a la que se abra un expediente de medidas cautelares, será el encargado de la instrucción del expediente y realizará asimismo el seguimiento sobre la situación de la entidad, la correcta adopción de las medidas y la autorización de pagos y actos de gestión.

En relación con el primer tipo de expedientes instruidos en esta Área, las Medidas de Control Especial son aquellas previstas para garantizar la tutela de los asegurados cuando por la situación patrimonial, financiera, técnica o de gestión de la entidad, se puedan ver comprometidos los intereses legítimos de aquellos. Se recogen en el artículo 39 de la LOSSP, y tienen la naturaleza de restricciones a la capacidad de autogobierno de la entidad, con la finalidad triple de proteger a los asegurados, intervenir la gestión y lograr el saneamiento o rehabilitación de la entidad.

La DGSFP podrá adoptar las Medidas de Control Especial cuando las entidades aseguradoras presenten algunas de estas situaciones:

— Causas patrimoniales: déficit en provisiones técnicas o en margen de solvencia o en el fondo de garantía obligatorio que deben mantener las entidades; o bien en el caso de pérdidas acumuladas en varios ejercicios,

dificultades financieras o de liquidez o incumplimiento de pagos.

— Causas de gestión: Imposibilidad de realizar el fin social; situaciones que hagan peligrar la solvencia, los intereses de los asegurados o el cumplimiento de obligaciones; o bien irregularidades contables o de administración que impidan conocer la verdadera situación patrimonial.

— Otras causas: adquisición de una participación significativa incumpliendo los requisitos necesarios o cuando los titulares de dichas participaciones ejerzan una influencia negativa en detrimento de una gestión sana y prudente de la entidad.

Las Medidas de Control Especial que puede adoptar la DGSFP son enumeradas en el artículo 39.2 de la LOSSP y son las siguientes:

1. Prohibir la disposición de los bienes que se determinen de la entidad aseguradora.
2. Exigir a la entidad aseguradora un plan de saneamiento para reestablecer su situación financiera, que deberá ser sometido a la aprobación de la DGSFP.
3. Exigir a la entidad aseguradora un plan de financiación a corto plazo, que deberá ser sometido a la aprobación de la DGSFP.

Además, en todos los supuestos de adopción de medidas de control especial se podrá adoptar, conjunta o separadamente, cualquiera de las siguientes medidas:

- Suspensión de la contratación de nuevos seguros o la aceptación del reaseguro.
- Prohibición de la prórroga de los contratos de seguro celebrados por la entidad aseguradora en todos o algunos de los ramos.
- Prohibición de realizar, sin la autorización de la DGSFP, los actos de gestión y disposición que se determinen, la distribución de dividendos, la contratación de nuevos seguros o la admisión de nuevos socios.
- Prohibición del ejercicio de la actividad aseguradora en el extranjero.
- Exigencia a la entidad aseguradora de un plan de rehabilitación en el que proponga las adecuadas medidas administrativas, financieras o de otro orden, a fin de superar la situación que dio origen a dicha exigencia, y que deberá ser aprobado por la DGSFP.

Como medida complementaria de las anteriores, la LOSSP establece que la DGSFP podrá acordar la intervención de las entidades aseguradoras para garantizar el correcto cumplimiento de las mismas, en la forma que señala la propia Ley.

La adopción de Medidas de Control Especial se efectuará mediante un procedimiento administrativo tramitado con arreglo a las normas comunes o a las del procedimiento de ordenación y supervisión por inspección, según proceda, con las peculiaridades que esta-

blece la ley. Una vez acordada la iniciación (a raíz de lo establecido en las actas de inspección o bien del análisis de la Documentación Estadístico-Contable por el Área de Análisis de Balances o a través de otra documentación), se firma una Resolución de Inicio y se notifica a la entidad. El procedimiento finaliza una vez que han desaparecido las causas que lo iniciaron mediante una Resolución de Sobreseimiento, con la adopción de la medida correspondiente o con el levantamiento de la misma mediante Resolución de Sobreseimiento, en caso de que cese la causa de su adopción y estén garantizados los intereses de los asegurados. A continuación, se produce el cierre del expediente y la notificación de la resolución a la entidad.

Los efectos del incumplimiento de las medidas de control especial son la sustitución de los órganos sociales, la nulidad de pleno derecho de los contratos y la publicidad en los Registros.

Adoptadas estas medidas para una aseguradora, la DGSFP podrá acordar su intervención para garantizar el cumplimiento de aquéllas, determinando las funciones que la misma puede realizar de entre las que señala el artículo 92 del ROSSP. La Intervención de la entidad y la sustitución de los órganos sociales, así como el acuerdo de publicidad por incumplimiento, han de inscribirse tanto en el RM como en el Registro de la DGSFP.

Como hecho posterior al periodo fiscalizado, hay que hacer referencia al artículo 38 del TRLOSSP de 2004, el cual regula las denominadas Medidas de Garantía de la Solvencia futura de las entidades aseguradoras, para el caso de que concurran circunstancias deducidas de comprobaciones efectuadas por la Administración que puedan poner en peligro la solvencia futura de la entidad o puedan suponer una amenaza para los intereses de los asegurados o el cumplimiento futuro de las obligaciones contraídas.

Como se ha señalado anteriormente, en el Área de Régimen Cautelar y, en concreto, en la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios, además de los expedientes de Medidas de Control Especial, se instruyen los expedientes de Liquidación y de Disolución administrativa.

La LOSSP y el ROSSP regulan la intervención, disolución y liquidación de entidades aseguradoras. Se establecen las causas, los efectos y los procedimientos de disolución, tanto voluntaria (iniciada por acuerdo de la Junta General de la entidad) como administrativa (llevada a cabo por el MEH a través de la DGSFP). Además, entre otros aspectos, se regulan los cuatro tipos de procedimientos de liquidación de entidades, la liquidación voluntaria (realizada por los liquidadores de la entidad), la intervenida (realizada por los Inspectores de Seguros nombrados por la DGSFP), la administrativa (realizada por el CCS) y la judicial.

El siguiente cuadro muestra el número de expedientes de medidas de control especial y de disolución abiertos en 2002 y 2003 así como su situación actual:

Expedientes Cautelares	2002		2003	
	Nº	Situación	Nº	Situación
Medidas de Control Especial	17	9 Sobreseídos 8 Continúan abiertos	13	5 Sobreseídos 8 Continúan abiertos
Disolución	4	Sobreseídos	0	-

Fuente: DGSFP

Todos los expedientes de medidas de control especial se iniciaron por dificultades patrimoniales y/o de gestión. Las medidas aplicadas en los expedientes han consistido, en el requerimiento de planes de viabilidad, en 4 de los casos; en la traba de bienes, en 3 casos; en la prohibición de emisión, en 2 de los casos; y en el resto no se han adoptado medidas. En el año 2004 fueron iniciados 4 expedientes de medidas de control especial, que a fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras continúan abiertos, y se abrieron 3 expedientes de disolución, uno de ellos sobreseído y los otros dos ya finalizados, con la correspondiente disolución de las entidades.

#### II.3.4.4.2 Análisis de los procedimientos Cautelares

La DGSFP, aduciendo el cumplimiento del deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOSSP, y mediante escrito del Director General, no ha facilitado al equipo fiscalizador los siguientes documentos referidos a los años 2002 y 2003, todos ellos imprescindibles para el ejercicio de las comprobaciones pertinentes de los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar:

- Resoluciones de la DGSFP, referidas a las actas de inspección.
- Registro de entidades que integran el Área de Régimen Cautelar.
- Relación de Recursos interpuestos contra las resoluciones de la DGSFP citadas.
- Relación de expedientes de Medidas de Control Especial y de Disolución abiertos.

En lo relativo a la documentación entregada por la DGSFP, es preciso destacar que la misma se ha referido, en términos generales, a datos agregados, estadísticos y aspectos organizativos.

La DGSFP ha facilitado un modelo de expediente sobre una entidad a disolver seleccionada por la propia DGSFP y cuyos datos identificativos figuran ocultos. Dicho expediente incluye, entre otros documentos, los acuerdos de disolución de oficio por la DGSFP y de adopción de medidas de control especial, el informe de la DGSFP con la propuesta de Orden Ministerial (en la que se estima que procede acordar la disolución administrativa de la entidad, encomendar la liquidación al

CCS y revocar la autorización administrativa concedida para el ejercicio de la actividad aseguradora privada) y el del Abogado del Estado. Además de la OM y de otros informes legalmente establecidos, figuran en el expediente las comunicaciones de la DGSFP con la entidad a disolver, con las entidades financieras depositarias de sus bienes, con el Juzgado de lo Mercantil (en cumplimiento del artículo 174 de la Ley concursal 22/2003), con las autoridades supervisoras de los restantes Estados miembros, así como la solicitud de publicación en el DOCE. Por último, el expediente se completa con la Resolución de la DGSFP por la que se adopta el acuerdo de cesión de la cartera de seguros de la entidad en liquidación y el escrito acordando la entidad cesionaria de dicha cartera.

De la revisión y análisis del expediente se puede señalar que se trata de un expediente completo sobre el que se ha verificado que cumple tanto la ley como los procedimientos y políticas internos establecidos por la DGSFP. Sin embargo, debido a que se trata de un único expediente y a la subjetiva selección del mismo por parte de la entidad, no es posible generalizar dichos resultados al resto de expedientes instruidos en esta área.

Así mismo por lo que se refiere a la realización de entrevistas con Inspectores y Subinspectores de la Subdirección de Inspección, la DGSFP considera necesario que las entrevistas a realizar se desarrollen en presencia del responsable del Área correspondiente y no de forma individual como fue solicitado por el Tribunal de Cuentas, lo que reduce significativamente su utilidad para alcanzar los objetivos de las actuaciones fiscalizadoras.

Por último, hay que señalar que no se ha podido verificar la exactitud de los datos ofrecidos en los cuadros anteriormente expuestos, ya que todos ellos hacen referencia a aspectos sujetos, según la entidad, al deber de secreto establecido en el artículo 75 de la LOOSP.

El procedimiento interno aplicable por la DGSFP a la instrucción de procedimientos cautelares se basa en su gran mayoría en lo determinado en la LOSSP y en su reglamento de desarrollo. No obstante, existen algunas causas que la ley establece para el inicio de expedientes de Medidas de Control Especial, relativas a la gestión de la entidad aseguradora y establecidas en la LOSSP, susceptibles de cierto grado de subjetividad, ya que pueden ser objeto de diferente valoración en función

del inspector tramitador al que fuera asignada la entidad, y son las siguientes:

— Situaciones que hagan peligrar la solvencia, intereses de los asegurados o cumplimiento de obligaciones, o irregularidades contables o de administración que impidan conocer la verdadera situación patrimonial.

— Adquisición de una participación significativa cuando los titulares de dichas participaciones ejerzan una influencia negativa en detrimento de una gestión sana y prudente de la entidad.

Sería conveniente la actualización del manual de procedimientos, su aprobación formal por la dirección de la DGSFP y la incorporación de mecanismos adecuados de revisión y modificación.

Como consecuencia de las limitaciones anteriormente expuestas no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar, ni concluir sobre si los procedimientos internos establecidos garantizan que la gestión desarrollada por el Área de Régimen Cautelar se desarrolla con eficacia, eficiencia y economía.

Además, debido a las limitaciones al trabajo realizado por el equipo fiscalizador, no se puede opinar sobre el cumplimiento de metas y objetivos del Área de Régimen Cautelar, en concreto sobre la cantidad, calidad y oportunidad de propuestas de resolución elaboradas por la sección de análisis de actas, ni sobre las funciones encomendadas a la sección de procedimientos cautelares y disciplinarios (verificación del cumplimiento de las resoluciones de actas de inspección e instrucción de los expedientes de medidas de control especial y de disolución).

### II.3.5 Procedimiento sancionador

El Área de Régimen Cautelar, integrada en la Subdirección de Inspección, es la unidad competente para instruir los expedientes relativos a los procedimientos sancionadores (sección de sancionadores).

El régimen jurídico del procedimiento sancionador de las entidades aseguradoras se encuentra regulado en la LOSSP, en el ROSSP y, con carácter supletorio, en el Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La DGSFP puede acordar el inicio de un expediente sancionador en cualquier momento en que se detecte una irregularidad de las tasadas en el artículo 40 de la LOSSP, pudiendo detectarse a través de las siguientes vías:

1. Irregularidades detectadas por el Área de Análisis de Balances.
2. Acta de inspección: En la misma se reflejarán las causas que pudieran determinar la imposición de sanciones administrativas.

3. Denuncia (servicio de consultas y reclamaciones).

Una vez acordado el inicio del procedimiento sancionador, se encarga la instrucción del expediente específicamente a una persona del área de Régimen Cautelar, hasta la propuesta de resolución.

La Ley regula dos clases de procedimientos: el procedimiento ordinario, cuya duración es de 1 año; y, sólo para el caso de infracciones graves y leves, puede instruirse un procedimiento simplificado, cuya duración se reduce a 3 meses.

El artículo 40 de la LOSSP enumera y tipifica las infracciones de normas de la ordenación de los seguros privados, clasificándolas en muy graves, graves y leves.

Las sanciones administrativas impuestas por la comisión de infracciones pueden ser graduadas. A diferencia de lo que sucede en la instrucción de los procedimientos sancionadores, cuya competencia que como ya se ha señalado recae en exclusiva en la DGSFP, la de la imposición de sanciones recae, según establece la LOSSP, en las siguientes autoridades u órganos:

— Director General de Seguros, por infracciones graves y leves.

— Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la DGSFP, por infracciones muy graves.

— Consejo de Ministros: únicamente cuando la sanción suponga la revocación de la autorización.

El artículo 41 de la LOSSP establece el siguiente régimen de sanciones por la comisión de infracciones por las entidades aseguradoras:

1. Por la comisión de infracciones muy graves será impuesta, en todo caso, una de las siguientes sanciones: la revocación de la autorización administrativa, la suspensión de la autorización para operar en uno o varios ramos (durante 10 años como máximo y 5 años como mínimo) o multa de hasta el 1% de los fondos propios (o desde 150.000 euros hasta 300.000 euros, si el 1% fondos propios son menores); además, en todos los casos, se podrá dar publicidad, simultáneamente, a la conducta infractora.

2. Por la comisión de infracciones graves se podrá imponer una de las siguientes sanciones: la suspensión de la autorización para operar en uno o varios ramos (durante 5 años como máximo) o multa, desde 30.000 euros hasta 150.000 euros; e igualmente se podrá dar publicidad, simultáneamente, a la conducta constitutiva de la infracción grave.

3. Por último, en caso de que la entidad cometa una infracción de carácter leve se impondrá la sanción de multa, hasta 30.000 euros, o la de amonestación privada.



La imposición de sanciones se hará constar en el Registro de entidades aseguradoras o en el Registro de los altos cargos de entidades aseguradoras. La cancelación de la inscripción de las sanciones podrá realizarse de oficio, cuando haya recaído resolución o sentencia firme estimatoria del recurso interpuesto contra la sanción, o bien a instancia del interesado, quien podrá solicitar a la DGSFP la cancelación registral siempre que no haya incurrido en ninguna nueva infracción dentro de los dos años siguientes a la fecha de la firmeza de la sanción, en infracciones leves; cinco años, en

infracciones graves; y, ocho años, en el caso de las muy graves.

Respecto a la prescripción de infracciones y sanciones, la ley establece que las muy graves y graves prescribirán a los 5 años, y las leves a los 2 años. El plazo comenzará a contar desde el día en que la infracción se hubiera cometido o adquiriera firmeza la sanción.

El detalle de los expedientes sancionadores iniciados en los años 2002 y 2003, desglosado según la clase de infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, es el siguiente:

Expedientes Sancionadores	2002	2003
Número de Expedientes abiertos	22	7
Infracciones cometidas		
- Muy graves	1	3
- Graves	21	4
- Leves	-	-
Sanciones impuestas		
- Multas	11	3
- Inhabilitación y multa	1	-
- Amonestación Privada	4	-
- Suspensión	-	3
Sobreseimientos	6	1

Fuente: DGSFP

En el año 2004 se instruyeron 5 procedimientos sancionadores, iniciados uno de ellos por infracción muy grave del ordenamiento de seguros y los otros 4 por infracciones graves. Se impusieron a raíz de tales procedimientos 2 multas y, los 3 restantes, se encuentran pendientes a fecha de realización de la fiscalización.

En relación con el procedimiento de recaudación de las multas impuestas en los procedimientos sancionadores incoados por la DGSFP, es preciso señalar que este Centro Directivo carece de competencias recaudatorias, por lo que el cobro de las mismas se realiza a través de las respectivas Delegaciones de Economía y Hacienda.

La DGSFP alegando el deber de secreto que establece la LOSSP en su artículo 75, no ha facilitado la relación de expedientes sancionadores abiertos durante los años objeto de la fiscalización, información que se considera imprescindible para la selección y posterior evaluación de una muestra de los mismos, lo que ha impedido conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores. Por el contrario, sí se ha facilitado un modelo real de expediente sancionador seleccionado por la DGSFP, en que figuran ocultos los datos identificativos de la entidad y que contiene el

Acuerdo de la DGSFP de inicio del procedimiento sancionador y nombramiento de instructor y el Pliego de Cargos con la comunicación a la entidad del inicio del procedimiento.

En conclusión no se puede opinar sobre la aplicación práctica del procedimiento sancionador debido a las ya señaladas limitaciones al trabajo realizado. Solo se puede hacer mención a la evaluación del expediente sancionador recibido y en este sentido se puede afirmar que cumple con lo establecido tanto en la ley como en el procedimiento interno de la DGSFP, aunque sus resultados no son extrapolables al resto de expedientes sancionadores. Igualmente, las limitaciones señaladas han impedido conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores abiertos, así como verificar la posible existencia de propuestas de inicio de expedientes sancionadores procedentes de otras áreas y no incoadas por el instructor.

#### II.3.6 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 44/2002

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece una serie de medidas para la mejora de la efi-

ciencia y de la eficacia de los procedimientos de supervisión que son: la creación de un órgano de control interno, la elaboración de una memoria anual sobre la función supervisora y la coordinación entre los Organismos Supervisores (este último aspecto se analiza en detalle en el subapartado II.4).

Las obligaciones de crear un órgano de control interno y elaborar una memoria anual sobre la función supervisora, recaen únicamente sobre el BE y la CNMV, no extendiéndose dichas exigencias a la DGSFP.

En cuanto a la memoria anual, según la citada Ley, el BE y la CNMV deberán elaborar anualmente una memoria sobre su función supervisora en relación con sus actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones. La memoria deberá incluir un informe del órgano de control interno sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso.

Por otra parte, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), de la que la DGSFP es miembro, sienta entre los principios básicos a cumplir para que un sistema de supervisión sea efectivo, la publicación de un informe, al menos con carácter anual, sobre el desarrollo de la actividad supervisora y la consecución de sus objetivos.

Durante los años fiscalizados, la DGSFP no ha elaborado ninguna memoria supervisora, sin embargo en el ejercicio 2004 incluye dentro del Informe anual un capítulo dedicado a descripción de la actividad supervisora desarrollada por la misma durante dicho año. Así mismo realiza una comparativa interanual, desde el año 2001 al 2004, del número de comprobaciones de inspección efectuadas, distinguiendo las realizadas sobre grupos internacionales, la supervisión continuada y la inspección «in situ». A diferencia de los otros dos Organismos Supervisores, la DGSFP incorpora un resumen de los resultados alcanzados en el curso de las inspecciones «in situ», así como el número de inspectores que actuaron en las mismas.

También se describen las distintas fases que delimitan el procedimiento de supervisión, los niveles de riesgo que clasifican a las diferentes entidades aseguradoras tras la aplicación del mismo, y los niveles de supervisión asignados en cada uno de los casos.

Por el contrario, a diferencia de las memorias de supervisión del BE y la CNMV, no se menciona con el mismo detalle la estructura organizativa ni las unidades de que dispone la DGSFP para la ejecución de los procedimientos de supervisión. Faltarían asimismo los datos relativos al número y resumen temático de los requerimientos efectuados a las entidades por información rendida fuera de plazo e incumplimientos.

#### II.4 Coordinación entre los organismos supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El apartado tercero de la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece que «el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, dentro de sus respectivas competencias legales sobre el control e inspección de las entidades financieras, deberán cooperar estrechamente con la finalidad de armonizar en lo que resulte conveniente y mejorar, con base en su experiencia mutua, los criterios y programas que amparen las técnicas y prácticas de supervisión que utilicen en el ejercicio de aquellas competencias».

Esta cooperación, según la citada disposición adicional, se ha de materializar en un intercambio periódico de informaciones relevantes, en especial, las referidas a asegurar la mayor calidad de las técnicas de supervisión empleadas. Para tal fin se prevé la celebración de convenios con objeto de normalizar dichos intercambios, homogeneizar los procedimientos o prácticas concretas y, en su caso, articular los instrumentos que permitan el adecuado seguimiento de los objetivos mencionados.

Con anterioridad a la citada Ley, ya existían normas que establecían la necesidad de una adecuada coordinación entre los Organismos que tienen asignada la supervisión de las distintas entidades financieras, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.
- Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.
- Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras.
- Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, de desarrollo de la Ley 13/1992.
- Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.
- Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas.

A este efecto, tanto la LMV (respecto a la CNMV), como las leyes 13/1985 y 13/1992 (respecto al BE) y la LOSSP (respecto a la DGSFP) establecen que, para asegurar la adecuada colaboración entre las Entidades Supervisoras, en relación con los grupos consolidables, el MEH podrá dictar las normas que considere necesarias. Sin embargo, hasta la fecha de redacción del presente Informe, el MEH no ha dictado norma alguna que regule la colaboración entre las Entidades Supervisoras del sistema financiero en esta materia.

Hasta el año 2004 no se firmaron los respectivos Convenios de colaboración previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 entre los tres Organismos Supervisores, cuyas fechas se señalan en el siguiente cuadro:

ORGANISMOS FIRMANTES	FECHA
BE y DGSFP	12.3.2004
BE y CNMV	9.6.2004
CNMV y DGSFP	9.9.2004

Los Convenios firmados definen los puntos de concurrencia de competencias entre los Organismos Supervisores, derivados del hecho de que las entidades sujetas a control puedan realizar actividades sometidas a distintos ámbitos de supervisión, así como de la existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran entidades de crédito, de seguros y ESIS.

Los tres Convenios presentan básicamente la misma estructura, que es la siguiente:

- Enumeran los principios que deben regir la colaboración entre las entidades firmantes: respeto competencial, confidencialidad, mutua colaboración, eficiencia y publicidad.
- Delimitan las competencias y funciones que atribuye a cada organismo supervisor su normativa sectorial. A este respecto, se establece el principio general de que la tutela de la solvencia de las entidades recaiga sobre el organismo que mantenga el correspondiente Registro en el que aquéllas deban inscribirse.
- Establecen el régimen general de cooperación, definiendo los supuestos en los que deberá existir comunicación entre los órganos supervisores firmantes, como es el caso de la existencia de participaciones cruzadas, directas o indirectas, entre las entidades objeto de supervisión por cada organismo, así como dificultades o debilidades de un grupo en el que se integren las diferentes entidades sectoriales.
- Definen la necesidad de una colaboración técnica para el intercambio de informaciones sobre el sistema financiero, que se concretará, por un lado, en la realización de consultas sobre aspectos normativos, técnicas de supervisión y otras cuestiones de interés mutuo y, por otro lado, en la formación interna.
- Regulan otros tipos de colaboración, fundamentalmente para facilitar el contacto con otros organismos internacionales de supervisión, y para la realización de publicaciones en común.
- La colaboración se instrumentalizará mediante contactos o reuniones entre las diferentes autoridades supervisoras y la remisión de documentos por escrito, para cuya coordinación cada organismo nombrará una persona de contacto titular y otra suplente. Sin perjuicio de otras reuniones y contactos que se mantengan, se

celebrará un encuentro anual entre los representantes de cada una de las instituciones.

- La modificación de los Convenios deberá realizarse de mutuo acuerdo cuando resulte necesario para la óptima realización de su objeto, para adaptarse a las novedades legislativas o para incorporar recomendaciones de organismos internacionales de los que España forme parte.

- La vigencia de los Convenios será anual prorrogable de forma tácita por periodos de igual duración, salvo denuncia expresa por alguna de las partes con 15 días de antelación a la fecha de vencimiento.

En los siguientes epígrafes se analiza el procedimiento de coordinación de actuaciones en materia de supervisión entre cada una de las entidades firmantes de los Convenios.

#### II.4.1 Coordinación entre el BE y la CNMV

La necesidad de elaborar procedimientos de colaboración entre el BE, en su función de supervisor bancario, y la CNMV, en su función de supervisor de los mercados de valores y de la actividad de las personas que intervienen en los mismos, surge, entre otros, de los siguientes motivos:

- La concurrencia de competencias que se produce entre las dos autoridades supervisoras cuando las entidades de crédito llevan a cabo actividades relacionadas con el mercado de valores, o bien cuando las entidades sujetas a supervisión de la CNMV participan en los mercados financieros sobre los que el BE ejerce determinadas funciones supervisoras.
- La existencia de grupos en los que se integran tanto entidades sometidas a supervisión por el BE como por la CNMV, así como la existencia de otras participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control.
- La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de la actividad bancaria en España constituyan entidades sometidas al control de la CNMV, y viceversa.
- La participación de ambas autoridades en procedimientos administrativos referidos a entidades de crédito o ESIS previstos en la normativa vigente.
- La participación en foros nacionales e internacionales de supervisión, así como el desarrollo coordinado de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.
- La posibilidad de que el BE o la CNMV dispongan de información relevante para la otra autoridad supervisora.

Durante los ejercicios 2002 y 2003 la relación entre el BE y la CNMV se ha llevado a cabo sin que norma o convenio alguno concretara y desarrollara la forma en

que ambos Organismos Supervisores debían coordinar sus actuaciones.

Para verificar en el transcurso de la fiscalización el grado de coordinación entre ambos Organismos hubiera sido necesario acceder a los Planes de Supervisión, a los programas de trabajo, a los expedientes de las inspecciones y a las comunicaciones realizadas entre los mismos durante el periodo fiscalizado, todo ello con objeto de comprobar si existe una rápida y fluida comunicación cuando en el transcurso de una inspección surgen cuestiones de interés para el otro Organismo Supervisor. Sin embargo, debido a que las entidades no han facilitado al equipo fiscalizador el acceso a la citada información, las comprobaciones se han limitado a la realización de entrevistas al personal y al análisis de los resúmenes estadísticos de las comunicaciones mantenidas por escrito durante los ejercicios 2002 y 2003.

De las entrevistas realizadas se desprende que la coordinación entre ambas entidades se realiza a través de reuniones periódicas, sin que sobre tales reuniones existan calendarios previos a su celebración ni actas correspondientes a las mismas, lo que ha impedido efectuar su valoración. También existen otros contactos entre los responsables que se vienen realizando tanto de forma escrita, para lo cual existen modelos de carta de comunicación, como mediante correo electrónico o vía telefónica.

A estas vías de coordinación hay que añadir la que se deriva de la participación del Subgobernador del BE y del Vicepresidente de la CNMV en los máximos órganos de gobierno de una y otra instituciones.

La verificación del grado de colaboración mantenido entre ambas entidades presenta dificultades debido al carácter informal de muchos de los contactos, de los que no queda constancia alguna.

Ambas entidades manifiestan que existen los siguientes ámbitos en los que, durante los ejercicios fiscalizados, ha existido cierto grado de colaboración mutua:

- Homogeneización de criterios con carácter previo a la participación en foros nacionales e internacionales. Los contactos mantenidos entre el BE y la CNMV a este respecto se refieren fundamentalmente a dos materias: el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS) y el Joint Forum (foro internacional establecido en 1996 bajo el patrocinio del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), la Organización Internacional de Reguladores de Valores (IOSCO) y la IAIS para tratar cuestiones comunes a las entidades de crédito, valores y seguros).

- Coordinación institucional para la prevención y gestión de crisis del sistema financiero. Durante el periodo fiscalizado, en julio de 2003, se produjo únicamente una situación de crisis que tuvo repercusión sobre el sistema financiero, lo que dio lugar a diversos contactos entre ambos Organismos Supervisores.

- Escritos periódicos intercambiando información, como la remisión semestral de información sobre la solvencia de los grupos financieros, la comunicación del inicio de determinadas inspecciones y la comunicación de las incidencias detectadas en aquellas inspecciones.

- Consultas técnicas cruzadas entre el BE y la CNMV relativas a materias relacionadas con la supervisión. A este respecto, no se ha proporcionado información concreta alguna sobre el contenido de las consultas intercambiadas entre ambas entidades.

- Colaboración en materia de formación interna. Desde el año 2001, el BE y la CNMV vienen formulando invitaciones recíprocas para participar en los cursos de sus respectivos programas de formación.

La falta de fiabilidad de los datos aportados por ambas entidades, unida a la limitación que supone la falta de acceso a los listados y documentos anteriores ha llevado a la necesidad de basar las comprobaciones fundamentalmente en las entrevistas realizadas con el personal de ambos Organismos Supervisores. El análisis de la información obtenida permite formular las siguientes observaciones acerca del grado de colaboración mantenido por ambas entidades durante los ejercicios 2002 y 2003:

1. Resulta destacable que durante el periodo fiscalizado el conocimiento mutuo de los respectivos Planes de supervisión era mínimo. Ambas entidades desconocían tanto las inspecciones planificadas como los objetivos y el alcance de las mismas.

2. Ambas entidades manifiestan conocer los procedimientos y técnicas de inspección de la otra entidad. Sin embargo, no han aportado información que permita afirmar que el conocimiento de los procedimientos de supervisión mutuos sea lo suficientemente profundo como para garantizar una adecuada coordinación.

3. El alcance de los intercambios de información se limita al mero traslado de las incidencias detectadas y no se extiende a la totalidad de los controles que afectan a entidades de crédito y ESIS.

4. No se han realizado, en los ejercicios fiscalizados, actuaciones de supervisión conjuntas o en coordinación entre ambos Organismos.

Las cuestiones anteriormente señaladas, ponen de manifiesto que la colaboración mantenida entre el BE y la CNMV durante los ejercicios fiscalizados no ha sido todo lo extensa y eficaz que prevé la Ley 44/2002.

Como hecho posterior al periodo fiscalizado, ambos Organismos firmaron el 9 de junio de 2004 un Convenio de Colaboración que debe regir las relaciones de colaboración entre ambas entidades.

El Convenio establece el marco en el que se deben llevar a cabo las relaciones entre las entidades, delimitando las competencias que se atribuyen a cada una de ellas, estableciendo los principios que deben regir las

relaciones, las principales cuestiones objeto de contactos y las formas generales de llevarlos a cabo. Sin embargo, el BE y la CNMV no han procedido a desarrollarlo normalizando los intercambios a realizar, homogeneizando los procedimientos o prácticas concretas y articulando los instrumentos que permitan un adecuado seguimiento de los objetivos de la coordinación, tal y como señala la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002.

Además, se han detectado algunas carencias en el Convenio respecto a la falta de previsión de determinados procedimientos para la colaboración de las Entidades Supervisoras en los siguientes ámbitos:

- Coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas.
- Información y coordinación entre los Registros Especiales que deben mantener las Entidades Supervisoras.
- Información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios de las entidades supervisadas.
- La participación de ambas entidades en la planificación y desarrollo de inspecciones conjuntas en las que participe personal de una y otra<sup>23</sup>.

Adicionalmente, se considera conveniente, aunque en el Convenio no se recoja expresamente, la elaboración conjunta de calendarios en los que se establezca la periodicidad de las reuniones y contactos de carácter periódico entre ambas instituciones, así como el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas.

Por último, es reseñable que la colaboración existente entre ambas entidades después de la firma del convenio no ha variado sustancialmente respecto de la que existía con anterioridad, siendo los principales cambios producidos los siguientes:

1. El Convenio prevé el nombramiento de sendas personas de contacto, titular y suplente, para dirigir las consultas y peticiones de información. Sobre este particular, constan escritos cruzados entre ambas entidades designando los responsables de la coordinación.

2. A partir del ejercicio 2005, el BE ha llegado al acuerdo, a petición de la CNMV, de informar a ésta de la parte de su Plan de inspección que se refiere a las entidades sobre las que pueda existir colaboración y, recíprocamente, la CNMV suministra la misma información al BE. Esta cuestión viene a solucionar, en parte, el desconocimiento mutuo por parte de las entidades de los respectivos Planes de Supervisión.

<sup>23</sup> Contrariamente a lo señalado por el BE en sus alegaciones, lo establecido en el artículo 88 de la LMV no impide que ambas entidades participen en la planificación ni el desarrollo conjunto de inspecciones que podrían realizarse bajo la dirección de la entidad que según la ley tenga la correspondiente tutela. Este aspecto sin duda contribuiría a una colaboración más estrecha entre ambas entidades.

Por todas las cuestiones anteriormente señaladas, del análisis del cumplimiento de las prescripciones previstas en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, puestas en relación con el Convenio de Colaboración firmado entre ambos Organismos, se concluye que su firma no ha supuesto una mejora significativa de las relaciones existentes entre ambas Entidades Supervisoras, que continúan sin llegar a ser lo estrechas que prevé la Ley.

#### II.4.2 Coordinación entre el BE y la DGSFP

La necesidad de arbitrar procedimientos de colaboración entre el BE y la DGSFP en sus respectivas funciones supervisoras deriva, entre otros, de los siguientes motivos:

— La necesidad de colaborar mediante el intercambio de información técnica y el desarrollo de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.

— La existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran entidades de crédito, entidades aseguradoras, entidades gestoras de fondos de pensiones u otras sometidas al control de alguna de las autoridades supervisoras.

— La existencia de participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control, o de administradores comunes en las entidades sometidas al control del BE y de la DGSFP.

— La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de la actividad bancaria en España constituyan entidades sometidas al control de la DGSFP, y viceversa.

— La circunstancia de que las entidades depositarias de fondos de pensiones han de ser necesariamente entidades de crédito.

— La comercialización de productos en los que pueden combinarse elementos característicos de las operaciones bancarias y de seguros.

— La presencia en los estados financieros de las entidades de crédito y de seguros de riesgos actuariales típicos de la actividad de las entidades aseguradoras o de riesgos típicos de la actividad de las entidades de crédito, respectivamente.

— La posibilidad de que el BE o la DGSFP lleguen a disponer de información que pueda interesar a la otra autoridad supervisora.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 44/2002, la legislación ya señalada en la introducción del presente subapartado contemplaba la necesaria colaboración y coordinación de actuaciones entre el BE y la DGSFP, así como la posibilidad de que el MEH pudiese dictar normas precisas para desarrollar las mismas, previsión ésta no cumplida, tal y como se puso de manifiesto anteriormente.

Durante los ejercicios 2002 y 2003 las relaciones de coordinación entre el BE y la DGSFP no se encontraban reguladas mediante un convenio de colaboración. Asimismo las entidades no disponían de procedimientos internos para coordinar sus actuaciones.

Este hecho, unido a las limitaciones expuestas en el subapartado I.4 del presente Informe, como son la imposibilidad de acceso a los Planes de Inspección, a los expedientes de las entidades supervisadas y a las actas de inspección, han impedido disponer de la información y documentación necesaria para cumplir plenamente con los objetivos de fiscalización de esta área y poder valorar aspectos básicos como son, entre otros, la conveniencia de inclusión de una entidad en los Planes de Inspección del otro Organismo Supervisor, o las comunicaciones entre Supervisores de información relevante deducida de las actas de inspección.

Con la finalidad de reconstruir y valorar el procedimiento de colaboración y la coordinación en materia supervisora aplicado durante los ejercicios fiscalizados, se han realizado entrevistas con los responsables de los Organismos Supervisores y se ha solicitado la siguiente información:

1. Personas de contacto que canalicen las relaciones entre ambos Organismos.
2. Forma de realizar la colaboración: relación de encuentros realizados: fecha, lugar y asistentes; relación de actas de las reuniones celebradas; relación de consultas técnicas formuladas; relación de informes emitidos y relación de comunicaciones entre los Organismos Supervisores.
3. Invitaciones formuladas o recibidas para la participación en cursos, seminarios o sesiones de formación. Participación de expertos de una institución como ponentes en cursos, seminarios o sesiones de formación interna organizados por la otra institución.

En cuanto al primer aspecto, dentro de la estructura organizativa de la DGSFP la competencia relativa a la coordinación con los Organismos Supervisores está encomendada a la Subdirección General de Inspección, estableciéndose como personas de contacto con el resto de Organismos Supervisores, al Subdirector General de Inspección y al Coordinador General de Inspección en cada uno de los ejercicios fiscalizados, por lo que no se había definido de modo específico un coordinador de actuaciones con el BE<sup>24</sup>. Por su parte, el BE ha designado como personas de contacto al jefe de gabinete y al jefe de grupo del gabinete del Director General de Supervisión.

<sup>24</sup> La DGSFP alega que facilitó un escrito donde comunicaba al Tribunal de Cuentas las personas de contacto con los otros Organismos Supervisores. Sin embargo la DGSFP no ha aportado documento alguno, dirigido y recepcionado por los respectivos Organismos Supervisores, donde se designe de modo específico a las personas de contacto encargadas de canalizar las relaciones en materia supervisora con el BE y las encargadas de la misma función en relación con la CNMV.

En lo relativo a la forma de llevar a la práctica la colaboración en materia supervisora, ambos Organismos manifiestan que ésta se desarrolla a través de reuniones periódicas, sin que sobre tales reuniones existan calendarios previos a su celebración ni actas correspondientes a las mismas, lo que ha impedido efectuar su valoración.

El BE ha facilitado el número de comunicaciones realizadas con la DGSFP durante los ejercicios 2002 y 2003, indicando que había enviado 6 en el 2002 y 16 en el 2003 y había recibido de la DGSFP 4 escritos de comunicaciones en cada uno de los ejercicios fiscalizados. Sin embargo la DGSFP, apelando al deber de secreto, no facilitó ningún dato sobre las comunicaciones con el BE<sup>25</sup>, lo que a juicio de este Tribunal resulta completamente injustificado.

Sobre el tercer aspecto, en materia de formación, el BE envía todos los años a la DGSFP una invitación para que dos personas designadas por ésta asistan a sus cursos. Por otro lado, personal de la DGSFP participa, en ocasiones, como ponente en dichos cursos en temas relacionados con la técnica aseguradora.

De los trabajos realizados en esta área, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre la colaboración y coordinación de actuaciones entre ambas entidades durante los ejercicios 2002 y 2003 en materia supervisora:

1. No existe un procedimiento establecido para la coordinación de las actuaciones supervisoras entre el BE y la DGSFP.
2. Ambos Organismos desconocen los Planes de Inspección del otro y, por lo tanto, la identificación de las entidades y el alcance de las inspecciones.
3. Ambas entidades manifiestan que conocen los procedimientos de inspección de la otra entidad. Sin embargo, no se ha proporcionado información ni documentación que lo acredite.
4. No se tiene constancia de que se hayan realizado actuaciones de supervisión coordinadas.

Por lo tanto, y a pesar de las limitaciones al trabajo realizado en esta área, puede deducirse que la cooperación en materia supervisora entre el BE y la DGSFP no puede considerarse todo lo estrecha y fluida que prevé la Ley 44/2002.

Con posterioridad a los ejercicios fiscalizados y para dar cumplimiento a otro de los mandatos previstos en la Ley 44/2002, se firmó el 12 de marzo de 2004 el «Protocolo de colaboración entre el BE y la DGSFP en materia supervisora», cuyos objetivos, fijados en la

<sup>25</sup> La DGSFP alega que no fueron solicitadas con exactitud y que no se apeló al deber de secreto. El escrito de 29 de junio dirigido al Subdirector General de Seguros y Política Legislativa solicitaba, entre otros documentos, las comunicaciones con el BE, la CNMV y la AEAT. La respuesta del Director General de Seguros a dicha petición se produjo el 19 de julio de 2005, aportando parte de la documentación solicitada y señalando que la restante no facilitada —entre ella las comunicaciones con los Organismos Supervisores— quedaría sometida al secreto profesional regulado en el artículo 75 de la LOSSP.

citada Ley, son la normalización de los intercambios de información, la homogeneización de procedimientos o prácticas de supervisión concretas y, en su caso, la articulación de los instrumentos que permitan el seguimiento de los objetivos mencionados.

Con objeto de valorar los cambios introducidos en ambos Organismos tras la firma del Protocolo, se ha solicitado la misma documentación e información anteriormente detallada, pero referida al ejercicio 2004. De la revisión de la misma se puede concluir que el citado Protocolo no ha supuesto mejoras significativas ni ha introducido novedades en la colaboración y coordinación de actuaciones entre el BE y la DGSFP.

Sin embargo, del análisis del contenido del Protocolo se pueden señalar las siguientes deficiencias de previsión:

— No se recoge expresamente la elaboración de calendarios previos ni el levantamiento de actas tras las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

— No se ha previsto la llevanza y conservación de un registro de las comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

— En cuanto a la mutua colaboración en la supervisión de entidades, no se ha considerado expresamente la posibilidad de participación de cada organismo en la realización y ejecución de los Planes de Inspección del otro.

— No se establece ningún procedimiento específico para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria y de seguros, ni procedimientos de información y coordinación de los diversos Registros Especiales de entidades de crédito y de seguros.

— Y por último, no se han contemplado procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios y de seguros.

#### II.4.3 Coordinación entre la CNMV y la DGSFP

La necesidad de arbitrar procedimientos de colaboración entre la CNMV y la DGSFP deriva de, entre otros, los siguientes motivos:

— La existencia de grupos de entidades financieras en los que se integran ESIS, entidades aseguradoras, entidades gestoras de fondos de pensiones u otras entidades sometidas al control de estos Organismos.

— La existencia de otras participaciones entre las entidades anteriores, aunque no permitan ejercer el control, o de administradores comunes.

— La posibilidad de que entidades autorizadas para el ejercicio de servicios de inversión en España constituyan entidades sometidas al control de la DGSFP, y viceversa.

— La comercialización, por alguna de las entidades supervisadas, de productos en que puedan combinarse elementos característicos de las operaciones sobre valores e instrumentos financieros y sobre seguros.

— La presencia en los estados financieros de las ESIS de riesgos actuariales típicos de la actividad de las entidades aseguradoras o de los planes de pensiones, así como la presencia en los estados financieros de las entidades aseguradoras de riesgos típicos de la actividad de las ESIS.

— La participación en foros nacionales e internacionales de supervisión, así como el desarrollo coordinado de programas de formación para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las técnicas de supervisión.

— La posibilidad de que la CNMV o la DGSFP lleguen a disponer de información que pueda interesar a la otra autoridad supervisora.

Durante los ejercicios 2002 y 2003, la colaboración y coordinación de las actuaciones inspectoras de la CNMV y de la DGSFP venían contempladas en la legislación que regulaba las funciones supervisoras de ambos Organismos, en concreto en la LMV y en la LOSSP. La Ley 44/2002 vino a reforzar la necesidad de establecer vías de cooperación más estrechas y permanentes entre los Organismos Supervisores, si bien durante los ejercicios fiscalizados las relaciones de coordinación entre la CNMV y la DGSFP no se encontraban reguladas en norma alguna que concretara y desarrollara los ámbitos fundamentales en que se materializa esta coordinación.

El análisis de los procedimientos establecidos para la coordinación entre ambas entidades requeriría la comprobación, en expedientes concretos de autorización y registro y de supervisión, de todas las cuestiones y ámbitos susceptibles de colaboración y de los flujos recíprocos de información mantenidos durante los ejercicios fiscalizados, con la finalidad de verificar si dicha coordinación se puede considerar tan estrecha y fluida como prevé la legislación vigente. Sin embargo, a consecuencia de las limitaciones ya expuestas en el subapartado 1.4 de la presente fiscalización, no se ha podido tener acceso a los documentos de planificación, a los programas de trabajo, a los expedientes de inspección y a las comunicaciones cruzadas entre ambos Organismos.

Consecuentemente, las comprobaciones se han visto limitadas a la realización de entrevistas y al análisis comparativo de la información de carácter estadístico facilitada por ambas entidades.

En lo relativo a las unidades encargadas de la coordinación institucional, ni la CNMV y ni la DGSFP han procedido durante los ejercicios fiscalizados a la designación formal de personas de contacto para canalizar los intercambios mutuos de información, a diferencia de lo que se ha señalado en la cooperación entre el BE y la CNMV. Como consecuencia de esta carencia de

responsables para realizar los contactos, las comunicaciones entre ambos Organismos han resultado más dispersas y menos fluidas que en el caso del BE, si bien la CNMV dispone de modelos de cartas de comunicación con la DGSFP, y ambas entidades afirman realizar contactos por vía telefónica o del correo electrónico.

Con objeto de verificar la frecuencia y fluidez de las comunicaciones, así como los ámbitos de supervisión en los que se producen intercambios de documentación, se ha requerido a la CNMV un resumen estadístico de las solicitudes de información por escrito enviadas a la DGSFP en los ejercicios fiscalizados, obteniéndose los siguientes resultados:

1. En el área de autorización y registro de ESIS, las comunicaciones dirigidas por la CNMV a la DGSFP durante los ejercicios 2002 y 2003 han ascendido a 20 y 18 respectivamente. Los asuntos objeto de comunicación más frecuente se refieren a la consulta sobre la honorabilidad comercial y profesional de los consejeros y directivos, la adquisición de participaciones significativas, listados y relaciones de ESIS inscritas, folletos de tarifas, etc.

2. En cambio, en lo referente al área de supervisión de ESIS, sólo se ha producido una comunicación con la DGSFP en el ejercicio 2003, relacionada con determinada información sobre actuaciones realizadas, no habiéndose efectuado ninguna comunicación en el ejercicio 2002.

Paralelamente, se ha solicitado la misma información a la DGSFP, no habiendo sido facilitada por la entidad aduciendo el carácter secreto de las comunicaciones, sin que a juicio de este Tribunal se encuentre justificada esta negativa.

Los intercambios de información, según ambas entidades, se han venido llevando a cabo a través de la celebración periódica de reuniones entre los respectivos responsables de la supervisión, así como mediante otros contactos de carácter informal de los que no queda constancia alguna por escrito, lo que ha impedido a este Tribunal proceder a su valoración.

Del análisis de la información obtenida relativa a la coordinación de las actuaciones de supervisión entre la CNMV y la DGSFP, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Ambos Organismos desconocen los Planes de supervisión del otro, donde se contienen tanto las inspecciones planificadas como los objetivos y el alcance de las mismas.

2. Ambos Organismos aseguran conocer los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados en las inspecciones del otro. Este conocimiento se deriva de la celebración de reuniones y del intercambio de consultas sobre temas específicos de interés común que puntualmente surgen en el desarrollo de las actuaciones de supervisión, en especial, en lo relativo a la gestión de

fondos de inversión y fondos de pensiones, si bien ni uno ni otro organismo han proporcionado las fechas de las reuniones ni los asuntos tratados en cada una de ellas, ni las actas de las mismas.

3. No se han realizado en los ejercicios fiscalizados actuaciones de supervisión conjuntas o en coordinación entre la CNMV y la DGSFP, que según manifestación de los Organismos Supervisores están previstas únicamente para situaciones excepcionales relacionadas con la crisis de determinadas entidades o grupos financieros.

4. El alcance de los intercambios de información debe extenderse a la totalidad de los controles que afecten a ESIS y empresas de seguros vinculadas en grupos financieros, ya que la cooperación en materia supervisora va mucho más allá que el mero traslado de las incidencias detectadas, al igual que se ha puesto de manifiesto en relación con el BE.

Otras materias susceptibles de colaboración entre ambas entidades son las siguientes:

- Consultas técnicas cruzadas entre la CNMV y la DGSFP relativas a materias relacionadas con la supervisión. No se ha proporcionado información alguna sobre el número de consultas intercambiadas entre ambos Organismos.
- Colaboración en materia de formación interna. Ambos Organismos se cursan invitaciones recíprocas para participar en los cursos de sus respectivos programas de formación.

Por todo lo anterior, si bien se tiene constancia únicamente a través de la CNMV de la existencia de escritos cruzados intercambiando determinada información de interés común, el desconocimiento de los Planes de Supervisión mutuos, la ausencia de actuaciones de inspección conjuntas o en coordinación, así como el limitado alcance y la escasa frecuencia de las comunicaciones, permite concluir que la colaboración entre la CNMV y la DGSFP ha sido deficiente y no se han cumplido los objetivos previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002.

Como hecho posterior hay que destacar la firma el 9 de septiembre de 2004 del «Protocolo de colaboración entre la CNMV y la DGSFP», en virtud del cual se formalizan las relaciones de cooperación e intercambio de información y se delimitan sus respectivas esferas competenciales, en idénticos términos a los previstos en los Convenios de colaboración anteriormente analizados.

Del análisis de la colaboración mantenida entre ambos Organismos tras la entrada en vigor del Protocolo, se pueden sintetizar los siguientes puntos:

- Ambos Organismos continúan sin designar personas de contacto para canalizar los intercambios mutuos de información.



- El número de comunicaciones de la CNMV a la DGSFP en el ejercicio 2004 ha sido de 17 en el área de autorización y registro de ESIS, no habiéndose producido ninguna en el área de supervisión. La DGSFP no ha facilitado el número de comunicaciones emitidas.
- Ambos Organismos continúan sin intercambiar información relativa a sus Planes de supervisión, a diferencia de lo señalado en el caso de la colaboración entre el BE y la CNMV.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que el grado de colaboración entre la CNMV y la DGSFP no ha experimentado variaciones significativas a partir de la formalización de las relaciones institucionales mediante el citado Protocolo de colaboración.

Existen determinados ámbitos en los que, pese a que sería beneficioso que existiera una colaboración entre ambos Organismos, ésta no existe y ni siquiera está prevista en el Protocolo. Es el caso de los procedimientos para la coordinación del control previo de autorizaciones, para la coordinación eficaz de los Registros de ESIS y empresas de seguros, y para la información permanente entre la CNMV y la DGSFP para la eficaz protección de los usuarios de servicios financieros, entre otros.

Asimismo sería conveniente, aunque en el Protocolo no se recoja expresamente, la elaboración conjunta de calendarios para las reuniones y contactos de carácter periódico entre ambos Organismos, el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas, así como la llevanza y conservación de un registro de comunicaciones recíprocas.

#### II.4.4 Coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT

Con respecto a la coordinación entre los tres Organismos Supervisores y la AEAT, es preciso hacer mención, en primer lugar, al deber de secreto que tienen todas las entidades referidas respecto a la información de que dispongan en el ejercicio de sus funciones, cuyo alcance es distinto para la AEAT frente a los demás Organismos.

Así, el artículo 113.1 de la antigua Ley General Tributaria (LGT) de 1963, según la redacción otorgada por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, dispone que «los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros»; exceptuándose a continuación para determinados supuestos en los que sí se permite la cesión o comunicación de datos, si bien entre tales excepciones no se encontraba la relativa a la colaboración con ninguno de los Organismos Supervisores. Únicamente se prevé, a partir del 6 de julio de 2003, la cesión de datos al Servicio Ejecutivo de la

Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) en lo relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales. En la nueva LGT (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), el artículo 95 contiene una regulación similar a la anterior, introduciendo como supuesto adicional de excepción al deber de confidencialidad la cesión de datos cuando ésta tenga por objeto «la colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados».

Por lo que se refiere al BE, el Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, (modificado por la disposición final undécima de Ley 37/1998), por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea, establece en el apartado 2 del artículo 6 que los datos, documentos e informaciones que obren en poder del BE en virtud de cuantas funciones le encomiendan las leyes tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad. La reserva se entenderá levantada desde el momento en que los interesados hagan públicos los hechos a que aquéllas se refiera.

Sin embargo, en el apartado 4 del mismo artículo se enumeran las excepciones a la obligación de secreto, destacando entre ellas lo dispuesto en la letra j): «Las informaciones que el Banco de España tenga que facilitar a las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales, así como las comunicaciones que de modo excepcional puedan realizarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la Ley General Tributaria, previa autorización indelegable de Ministro de Economía y Hacienda».

La LMV y la LOSSP en sus artículos 90 y 75 regulan para la CNMV y la DGSFP, respectivamente, las materias sujetas al secreto profesional y sus excepciones en términos muy parecidos a los recogidos para el BE.

Por otra parte, los artículos 111 y 112 de la LGT de 1963 establecen para todas las entidades públicas la obligación de colaborar con la AEAT, debiendo facilitarle cuantos datos y antecedentes con trascendencia tributaria se les solicite mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos. Este deber de colaboración se recoge igualmente en los artículos 93 y 94 de la actual LGT de 2003, que entró en vigor el 1 de julio de 2004.

En definitiva, la legislación vigente durante el período fiscalizado (y también la actual, al contener una regulación muy similar) permitía la comunicación de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria a la AEAT, con determinados requisitos, si bien esta comunicación ha sido prácticamente inexistente. Sin embargo, no estaba prevista adecuadamente la colaboración de esta última con los Organismos Supervisores, respecto a los datos que hubiera conocido aquélla en el ejercicio de sus funciones y que tuvieran interés

para el ejercicio de la función de supervisión de las entidades del sistema financiero.

El BE y la AEAT han desarrollado varios ámbitos de intercambio de información o de colaboración en materia tributaria. Un primer aspecto de esta colaboración se refiere a las comunicaciones realizadas por el BE a la Agencia respecto a operaciones con no residentes que pudieran tener trascendencia tributaria, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre transacciones económicas con el exterior. Dichas comunicaciones sistemáticas se refieren, por una parte, a información relativa a cobros y pagos entre residentes y no residentes, así como a las transferencias de fondos al o del exterior; y, por otra parte, a información relativa a las cuentas abiertas en el extranjero, tanto en entidades registradas en el BE como en entidades bancarias o de crédito extranjeras, por parte de residentes en España. Asimismo, el BE también proporciona a la AEAT información relativa a las entidades exentas de tributación en el Impuesto sobre Sociedades y a las no residentes que perciben rendimientos de la Deuda Pública, a las que se practica la devolución de las retenciones soportadas sobre dichos rendimientos, de acuerdo con lo previsto en la Orden del MEH de 20 de abril de 1998. En ambos supuestos se ha observado una adecuada colaboración entre el BE y la AEAT, habiéndose pasado de un sistema de requerimientos trimestrales por parte de esta última a otro basado en la remisión decenal de la información en soporte informático (desde mediados del ejercicio 2002) y, finalmente, a una conexión mediante teleproceso entre las dos entidades (a partir de 2004).

En relación a la CNMV, existe un Convenio de Colaboración con la Agencia Tributaria firmado el 30 de diciembre de 1994 referido a la recaudación en vía ejecutiva por parte de la Agencia de las tasas que corresponde percibir a la CNMV en el ejercicio de sus funciones. También facilitaba la CNMV a la AEAT, a requerimiento de ésta, información sobre el valor de la última cotización en Bolsa de los valores negociados en la misma, así como sobre el censo de Instituciones de Inversión Colectiva (españolas y extranjeras) y, en particular, sobre el censo y el volumen de negociación de las Sociedades de Inversión Mobiliaria; si bien, parte de la misma ha pasado a obtenerla la AEAT a través del modelo tributario 187 y otra parte es actualmente de carácter público, sin necesidad de solicitarla a la CNMV.

Por último, respecto a la DGSFP la única relación sistemática existente entre ambas, según la información suministrada, es la relativa al procedimiento de recaudación de multas derivadas de los procedimientos sancionadores incoados por la DGSFP.

Además de lo anterior, los tres Organismos Supervisores atienden los requerimientos concretos de información que pueda solicitar la AEAT, referidos en general a los datos que figuran en sus Registros y no a

aquéllos que pudieran obtener de las inspecciones que realizan en el ejercicio de su labor supervisora.

Con respecto a la coordinación de los Organismos Supervisores con la AEAT en materia de supervisión, de los trabajos realizados se han puesto de manifiesto los siguientes aspectos:

1. No existe intercambio de información relativa a la metodología de actuación en el ámbito de la supervisión o de la inspección tributaria. La AEAT no tiene conocimiento de los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados por los Organismos Supervisores en el desarrollo de sus actuaciones, ni viceversa respecto a las actuaciones inspectoras de aquella<sup>26</sup>.

2. Ni la AEAT ni los Organismos Supervisores tienen conocimiento recíproco de los criterios empleados en la elaboración de los Planes de Supervisión y de Inspección.

3. La AEAT incluye en su Manual de procedimiento inspector el desarrollo de las actuaciones de la Inspección para la obtención de información de terceros, entre los que se encuentran los organismos oficiales (citando expresamente al BE). Sin embargo, no figura en el citado Manual ningún protocolo de actuación para comunicar a los Organismos Supervisores cualquier tipo de información detectada en las actuaciones inspectoras que les pudiera ser de utilidad para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites del deber de secreto. Los Organismos Supervisores tampoco disponen de ningún procedimiento establecido para comunicar a la AEAT la información relevante de carácter tributario que pudiesen conocer al realizar la supervisión de las distintas entidades.

4. No existen Convenios de colaboración suscritos entre estos Organismos y la Agencia en los que se regulen los ámbitos, límites y procedimientos que se podían establecer para mejorar la colaboración entre ellos, ni se tiene constancia de la realización de actuación alguna tendente a la formación de grupos de trabajo para coordinar las actuaciones en el ámbito de la supervisión.

5. Únicamente se ha comunicado al Tribunal de Cuentas la celebración de reuniones durante el ejercicio 2004 entre funcionarios del BE y de la AEAT en relación con el Proyecto de Circular del BE sobre Normas de información financiera pública y reservada, posteriormente aprobada mediante la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, aunque el contenido de tales reuniones tenía mayor relación con el ámbito tributario, a fin de determinar la incidencia de dicha normativa en la regulación del Impuesto sobre Sociedades referida a la provisión para insolvencias en las entidades financie-

<sup>26</sup> En relación con las alegaciones formuladas por la AEAT, se considera que el deber de secreto sobre la información obtenida por la Administración tributaria, cuyo alcance se recoge en el presente Informe, no impide la existencia de diversos mecanismos de coordinación o de intercambio de información general con los Organismos Supervisores, con el fin de colaborar al mejor cumplimiento de su función de supervisión sobre las entidades del sistema financiero.

ras. Adicionalmente, se celebraron actuaciones de formación por parte de inspectores del BE al personal de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) de la AEAT, en relación con la aplicación de la citada Circular.

Por otra parte, y como ejemplo de la estrecha colaboración que puede existir entre organismos que ejercen funciones de supervisión o de inspección, conviene destacar los Convenios de colaboración firmados entre el BE, la CNMV y la DGSFP con el SEPBLAC, cuyo objetivo consiste en promover el intercambio de información, de forma fluida, sobre operaciones sospechosas de blanqueo de capitales y otras en las que se aprecien irregularidades relacionadas con los diferentes sectores supervisados.

Para la consecución de este objetivo, los Convenios firmados entre el SEPBLAC y la CNMV y entre el SEPBLAC y la DGSFP establecen, entre otras, las siguientes estipulaciones:

1. Elaboración de un programa de trabajo, que se adjunta a los Convenios y que deben cumplimentar los inspectores de los Organismos Supervisores en las actuaciones que realicen.
2. Coordinación anual para la selección de las entidades que serán objeto de inspección, y comunicación del inicio de las actuaciones de supervisión.
3. Elaboración de un informe sobre los resultados obtenidos en las inspecciones y su remisión al SEPBLAC a efectos de que éste formule las recomendaciones que estime que deban ser trasladadas a las entidades.
4. Realización de cursos de formación recíprocos para el personal del SEPBLAC y de dichas entidades.

En relación con lo anterior, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, elaborado por la AEAT y visto por el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2005, prevé el reforzamiento de las alianzas institucionales de la AEAT con otras Administraciones y organismos públicos, considerándose esencial para mejorar la efectividad en la lucha integral contra el fraude una mayor coordinación externa.

Dentro de esta política de alianzas, el citado Plan preveía la suscripción por la AEAT de un Convenio de Colaboración con el SEPBLAC durante el primer trimestre del año 2005, así como la intensificación de las relaciones con determinados órganos, entre los cuales se alude a los Organismos Supervisores y a otros órganos del MEH, fijándose para ello en el calendario de ejecución del Plan el 4.º trimestre del año 2005. No obstante, hasta la fecha de redacción del presente Informe no se tiene constancia de la celebración de Convenio alguno con el SEPBLAC ni con los Organismos Supervisores.

Por todo lo anteriormente expuesto y dentro de los límites de la legislación vigente ya comentada, no se

aprecia ningún impedimento para que los Organismos Supervisores colaboren estrechamente con la AEAT en el intercambio, dentro de los límites de la legislación vigente, de la información que puedan obtener en el ejercicio de sus respectivas funciones, con el objetivo de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en el ejercicio de la función supervisora. A este respecto, resultaría conveniente suscribir Convenios de colaboración de la AEAT con cada uno de los Organismos Supervisores, donde se establezcan los cauces formales y procedimentales para hacer efectiva dicha colaboración.

### III. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones obtenidas en la presente fiscalización, se presentan para cada una de las entidades, siguiendo la estructura utilizada a lo largo del Informe para exponer los resultados de la fiscalización.

#### III.1 En relación con las limitaciones al alcance (subapartado I.4)

1. La legislación específica que regula a los Organismos Supervisores en España somete la función supervisora al deber de secreto profesional, estableciendo que los datos, documentos o informaciones que obren en poder de los mismos y que sean obtenidos en el ejercicio de la supervisión, tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad. Igualmente se impone la obligación de guardar secreto a las personas que desempeñen o hayan desempeñado una actividad en estos Organismos y hayan tenido conocimiento de información de carácter reservado. La citada legislación prevé, sin embargo, numerosas excepciones al deber de secreto, entre las cuales no figuran expresamente las informaciones requeridas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

2. Amparándose en la citada legislación, los tres Organismos han venido negando en el transcurso de la fiscalización el acceso a todos aquellos documentos y expedientes que estimaban contenían información sometida al deber de secreto, los cuales se han ido enumerando al analizar cada uno de los apartados del presente Informe, exponiéndose igualmente las consecuencias directas que estas incidencias han supuesto en la consecución de los objetivos de la fiscalización. Sin embargo, la función fiscalizadora del Tribunal viene reconocida expresamente por la Constitución, en su artículo 136, así como en su Ley Orgánica y de Funcionamiento. El reconocimiento constitucional de la función fiscalizadora prima sobre cualquier otra norma, en tanto que se trata de la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se considera errónea la fundamentación de alguno de los Organismos fiscalizados al señalar que la normativa reguladora del funcio-

namiento del Tribunal es ley general respecto al régimen de funcionamiento de las entidades supervisoras, configurada como ley especial. La Constitución dispone que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, en el que se encuadran el BE, la CNMV y la DGSFP.

3. Con relación al secreto profesional, hay que señalar que si su fundamento es evitar la divulgación de informaciones confidenciales que dañarán el sistema financiero, el acceso del Tribunal de Cuentas a la organización y a los procedimientos de supervisión no pone en peligro esa confidencialidad, en tanto que los funcionarios del Tribunal están sujetos a ese mismo deber de secreto, conforme el artículo 27.5 de la Ley de Funcionamiento. Es por ello indudable, en relación con la presente fiscalización, la competencia del Tribunal de Cuentas para desarrollar sus funciones de control en base a la competencia plena de atribución que le otorga la Constitución en su artículo 136, funciones en cuyo ejercicio ha de observar sin duda los mandatos del secreto profesional a los que le obliga la legislación vigente, pero puede exigir la colaboración y el acceso a toda aquella documentación precisa para desarrollar las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, pudiendo utilizar, ante una presunta falta de colaboración o acceso, los instrumentos previstos en las normas.

4. A la vista del mandato constitucional puede afirmarse que una fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la organización y los procedimientos de supervisión realizados sobre las entidades sujetas se encuadra dentro de sus competencias fiscalizadoras; en definitiva, se trata de determinar que una entidad pública sujeta una parte sustancial de su actividad, que tiene una proyección económico-financiera evidente, a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia a que se refiere el artículo 103 de la Constitución y la propia normativa del Tribunal de Cuentas. La Constitución ha configurado al Tribunal como el supremo órgano fiscalizador, no sólo de las cuentas, sino también de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Desde esta perspectiva el Tribunal puede analizar no sólo los estados contables y su adecuación a las normas de contabilidad vigentes, sino también verificar el funcionamiento de las entidades integrantes del sector público, la gestión de los fondos públicos y los resultados obtenidos. Esto no supone que la fiscalización del Tribunal de Cuentas tenga por objeto la supervisión de los mercados financieros, sino comprobar los resultados de los procedimientos empleados para ello y la organización configurada para efectuar aquellas funciones, así como el funcionamiento efectivo del control interno establecido por las entidades supervisoras que tienen atribuida tal función.

5. Las dificultades encontradas a lo largo de los trabajos de fiscalización han sido múltiples y constantes, y ello hasta tal punto que han llegado a configurar

un amplio abanico de limitaciones, provocadas esencialmente por la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para realizar determinadas verificaciones, justificada, por las entidades sujetas a aquélla, en su propia normativa, interpretación que este Tribunal en modo alguno comparte, y que en sentido estricto hubiera podido llevar a la no realización de la fiscalización, y a la utilización subsidiaria de otras vías previstas en la legislación vigente, con la finalidad de solventar la problemática reseñada. No obstante lo cual, este Tribunal, valorando los elementos disponibles, optó por continuar desarrollando la fiscalización, entendiendo que, en cierta forma, la documentación a la que se pudiera tener acceso permitiría realizar las pruebas de auditoría precisas para sustentar la opinión del Tribunal en relación con los objetivos establecidos en la fiscalización.

6. Durante los trabajos de fiscalización se ha intentado buscar, con los responsables de cada entidad, fórmulas alternativas a la entrega de cierta documentación que permitiesen avanzar los trabajos con el objetivo comentado (acceso a los documentos sin fotocopiarlos, supresión del nombre de las compañías afectadas en determinados documentos para evitar su identificación, o la realización de entrevistas para contrastar la información, entre otras). Sin embargo la realidad que se ha ido imponiendo, en mayor o menor grado dependiendo de las entidades, ha sido la siguiente:

a) No se ha facilitado, ni tan siquiera mediante alguna de las fórmulas citadas, información que se considera básica y fundamental en el desarrollo de la fiscalización. La única documentación e información facilitada por las entidades fiscalizadas, consiste en la mayoría de los casos en información de carácter público (normativa, registros públicos, internet, informes o memorias anuales) o de carácter agregado o relativa a su organización.

b) Se ha podido programar y realizar todas las entrevistas individuales que se han considerado necesarias a los responsables ejecutivos de las entidades. Sin embargo, cuando se ha solicitado autorización para entrevistar individualmente a los inspectores o técnicos actuantes a fin de contrastar la información disponible, no ha sido permitido por ninguna de las entidades (salvo en la Dirección General de Regulación del Banco de España), que han exigido la presencia de un coordinador nombrado por los responsables de las mismas.

c) Se han producido en algunos casos, tal y como se ha indicado en los apartados correspondientes, una demora injustificable (de hasta más de ocho meses) en la entrega de determinada documentación a este Tribunal, lo que ha contribuido a dificultar aún más los trabajos de fiscalización programados.

d) No se ha podido verificar la exactitud de los datos ofrecidos en los cuadros expuestos, debido a que todos ellos hacen referencia a aspectos relativos a la inspección de las entidades sometidos al deber de secreto.

Estas limitaciones han incidido significativamente en el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización, suponiendo, en la mayor parte de los casos, la imposibilidad de conformar una opinión sobre la organización y aplicación práctica de los procedimientos de supervisión encomendados al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y sobre la coordinación entre estas entidades.

## III.2 En relación con el Banco de España

### III.2.1 Control de acceso a la actividad crediticia (epígrafe II.1.1.)

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, el acceso a la actividad crediticia está sujeto a autorización del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España. Las conclusiones obtenidas en esta área son las siguientes:

1. El Banco de España no ha desarrollado una norma interna que establezca los procedimientos que se deben seguir para la tramitación de las solicitudes de autorizaciones que se reciben de las entidades de crédito.

2. Como resultado del análisis del procedimiento descrito por el BE para la tramitación de las solicitudes, y de los requisitos establecidos en la normativa para que las entidades de crédito obtengan y conserven la autorización para operar, se debe señalar la gran subjetividad contenida en algunos de estos requisitos: la idoneidad de los accionistas, la viabilidad del proyecto de negocio, la honorabilidad profesional de los administradores y la existencia de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno para una gestión sana y prudente. El BE no ha desarrollado una norma interna que concrete los criterios establecidos de forma general en la normativa anteriormente citada para la valoración de los requisitos, de manera que se consiga limitar la subjetividad que comporta la autorización de las entidades de crédito en estos momentos.

3. Del estudio de las fechas en las que se completaron las distintas fases del proceso de autorización correspondiente a las entidades de crédito autorizadas durante el periodo fiscalizado, se debe destacar que en 4 de los 6 expedientes tramitados se incumplió el plazo máximo de 6 meses establecido en la normativa para su resolución.

4. El BE no ha facilitado el acceso a los documentos que componen los expedientes de las autorizaciones de inicio de actividad de las entidades de crédito, lo cual ha impedido comprobar en qué medida el BE cumple el procedimiento establecido en las normas aplicables a esta autorización y actúa con homogeneidad y

objetividad en el análisis de las solicitudes de autorización que recibe.

### III.2.2 Registro de entidades (epígrafe II.1.2.)

Concedida la autorización de inicio de actividad, la entidad de crédito en constitución deberá solicitar su inscripción en el Registro Especial correspondiente del Banco de España, acompañando al efecto copia de la escritura pública de constitución y de los Estatutos. Las comprobaciones realizadas en relación con el registro de entidades de crédito arrojan las siguientes conclusiones:

1. El procedimiento utilizado para la gestión del Registro Especial de entidades de crédito, a pesar de no estar establecido por escrito, resulta adecuado a su finalidad y respeta lo establecido en las normas que lo regulan.

2. El Tribunal de Cuentas únicamente ha tenido acceso a aquellos datos del Registro que son de conocimiento público. De las comprobaciones efectuadas sobre los datos facilitados por el BE parece desprenderse el buen funcionamiento del mismo. Sin embargo, la imposibilidad de acceder a todos los datos en él contenidos impiden dar una opinión sobre el cumplimiento de las normas, y sobre los procedimientos seguidos para su gestión.

### III.2.3 El sistema de supervisión continuada (epígrafe II.1.3.)

La supervisión de las entidades de crédito se realiza a través del sistema de supervisión continuada que abarca la obtención de la información periódica que deben remitir las entidades de crédito, el análisis a distancia realizado sobre toda la información que el BE tiene sobre las entidades que supervisa, y la realización de inspecciones «in situ».

1. Las entidades de crédito deben enviar periódicamente al BE determinada información de carácter financiero que tras un proceso de depuración se pone a disposición de las unidades del Banco que la utilizan. Las conclusiones obtenidas en la fiscalización de esta área son las siguientes:

1.1 El procedimiento de recepción y tratamiento de la información periódica de las entidades de crédito, descrito por el BE en el transcurso de los trabajos de fiscalización, es completo, organizado, seguro y razonablemente rápido. Sin embargo, el BE no dispone de un manual en el que se establezca por escrito este procedimiento.

1.2 El BE no ha permitido el acceso a la documentación señalada en el subepígrafe II.1.3.3, impidiendo así analizar cuestiones fundamentales para emitir una opinión sobre la aplicación del procedimiento de recep-

ción de la información que periódicamente deben enviar las entidades de crédito al BE, como son: la determinación del cumplimiento de los plazos establecidos para que las entidades remitan sus estados financieros al BE, la existencia de entidades que de forma reiterada envían la información fuera de plazo, incompleta o errónea, la importancia de los errores o inexactitudes sobre el conjunto de la información, y la inclusión manual por el BE en la base de datos de la información de aquellas entidades que durante los ejercicios fiscalizados han presentado la documentación en papel. Estas limitaciones impiden dar una opinión acerca del funcionamiento práctico del procedimiento de recepción de la información.

2. El procedimiento de análisis a distancia consiste en el estudio, realizado permanentemente por los grupos de inspección, de la información disponible de las entidades de crédito, con objeto de mantener una opinión actualizada sobre la situación de las entidades y su perfil de riesgos. Las conclusiones obtenidas del análisis de esta área son las siguientes:

2.1 La Dirección General de Supervisión no ha establecido por escrito un procedimiento general para la realización por todos los grupos de inspección del análisis a distancia. En general, cada jefe de grupo, bajo la dirección del Director del Departamento, organiza el seguimiento de las entidades cuya vigilancia tiene encomendada de la forma que estima más apropiada.

2.2 El procedimiento de análisis a distancia descrito por la entidad permite, en teoría, tener un amplio y actualizado conocimiento de la situación de las entidades y los riesgos que éstas asumen para determinar aquellas entidades en las que es necesario concentrar más esfuerzos supervisores y conocer las áreas de cada entidad que deben ser inspeccionadas más profundamente.

2.3 La imposibilidad de acceder a los documentos derivados de los seguimientos llevados a cabo por el BE ha impedido dar una opinión sobre si el procedimiento descrito se sigue en la práctica, sobre la calidad y profundidad con la que se realiza realmente el análisis de las entidades, sobre si se aplica con objetividad a todas las entidades de crédito sin hacer distinciones y fundamentalmente sobre los plazos de actualización de los documentos que derivan de la labor de seguimiento.

3. Las conclusiones obtenidas en relación con las inspecciones «in situ» son las siguientes:

3.1 El BE no dispone de una norma escrita que describa los diferentes procedimientos que se llevan a cabo para supervisar las entidades de crédito, las fases en que se dividen estos procedimientos, las actuaciones que se deben efectuar en cada una de ellas, los documentos que se deben generar en cada momento, su contenido mínimo, las personas autorizadas para cada

actuación de la supervisión, las funciones de cada una de las personas que intervienen en el proceso de supervisión, así como sus responsabilidades. Esta importante carencia puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la actividad supervisora.

3.2 De la documentación entregada por el BE, se puede deducir que el procedimiento teórico de supervisión descrito en anteriores apartados es adecuado a su finalidad. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no ha tenido acceso, entre otros, a los Planes de Supervisión y de Actuaciones, a un listado de las inspecciones realizadas y a los expedientes de las mismas correspondientes a los ejercicios fiscalizados. Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal emitir una opinión sobre la supervisión de entidades de crédito llevada a cabo por el BE.

### III.2.4 El procedimiento sancionador (epígrafe II.1.4.)

El procedimiento sancionador se encuentra regulado en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de entidades de crédito y los Reales Decretos 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y 2119/1993 de 3 de diciembre, que regula el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros.

El BE no ha proporcionado una relación de expedientes sancionadores incoados, tramitados y resueltos durante 2002 y 2003 relacionados con entidades de crédito. Esta limitación no ha permitido tomar una muestra de expedientes tramitados durante los ejercicios fiscalizados y solicitar los documentos que componen los expedientes de la misma, lo que, a su vez, ha impedido comprobar si el BE sigue en la práctica el procedimiento para la tramitación de los expedientes sancionadores establecido en las normas anteriormente comentadas y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la presente fiscalización.

### III.2.5 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.1.5.)

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 establece una serie de medidas que deben adoptar los órganos encargados de la supervisión de determinadas entidades, para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados, como son: la creación de órganos de control interno; la elaboración anual de una memoria sobre su función supervisora, donde se incluya un informe de los órganos de control interno respectivos sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso; y la estrecha cooperación con la finalidad de armonizar las técnicas y prácticas de supervisión. Las conclusiones

obtenidas de la verificación de su cumplimiento son las siguientes:

1. El BE, en cumplimiento lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 y mediante el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 28 de noviembre de 2001, modificó la denominación de la Oficina de Inspección de Servicios que pasó a denominarse Departamento de Auditoría Interna y le dotó de un Estatuto que establece su adscripción orgánica, funciones, reglas de actuación y funcionamiento de acuerdo con las exigencias establecidas en la norma.

2. El BE ha elaborado durante los ejercicios fiscalizados una memoria sobre el desempeño de la función supervisora que presenta un elevado grado de detalle en lo que se refiere a datos estadísticos del sector bancario, así como en las novedades normativas tanto nacionales como comunitarias en materia de supervisión prudencial. Sin embargo, la información que las memorias ofrecen sobre la supervisión propiamente dicha se considera insuficiente para evaluar, tal y como establece el segundo punto de la disposición adicional antes mencionada, la eficacia y eficiencia del BE en la ejecución de los trabajos de supervisión.

3. El Departamento de Auditoría Interna ha elaborado un informe sobre la adecuación de las decisiones relativas a la función supervisora adoptadas por sus órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable en cada caso, que ha sido incluido en las memorias de supervisión, desde la correspondiente al ejercicio 2002. Sin embargo, la ausencia de normas que contengan un verdadero procedimiento de supervisión y el limitado alcance de los aspectos que este Departamento comprueba, que son meramente formales, hacen que el citado informe tenga escasa validez para expresar el buen funcionamiento de la supervisión del BE de cara al exterior.

### III.3 En relación con la Comisión Nacional del Mercado de Valores

#### III.3.1 Control de acceso a la actividad inversora (epígrafe II.2.1)

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la CNMV, autorizar la creación de las empresas de servicios de inversión, que pueden ser sociedades de valores, agencias de valores o sociedades gestoras de cartera. Las conclusiones obtenidas en el presente apartado han sido las siguientes:

1. Los procedimientos para el acceso a la actividad de las empresas de servicios de inversión son responsabilidad de la Dirección de Autorización y Registro, que disponía en los ejercicios 2002 y 2003 de un manual de procedimientos, si bien no fue objeto de una

aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, ni era actualizado periódicamente conforme a los cambios producidos en la legislación. Este manual revestía la utilidad de unas guías de trabajo donde se sintetizaban los requisitos y condiciones establecidos en la normativa, sin embargo, del análisis del mismo se desprende que no contiene la operatoria y tramitación interna que rige el trabajo desempeñado en el seno de la Dirección, cuya descripción en el presente Informe ha sido posible a partir de las entrevistas realizadas.

2. En el año 2004 la CNMV, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, ha aprobado dos procedimientos internos de funcionamiento relativos a la autorización y registro de entidades, que constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante la aprobación de manuales de actuación. A este respecto, el «Manual de Actuación para ESIS» aprobado en el año 2005 no representa un desarrollo propiamente dicho del proceso de tramitación interna de los expedientes de autorización y registro, pues su finalidad está orientada fundamentalmente al exterior, dirigiéndose a simplificar y agilizar los trámites encaminados a la presentación de la documentación exigida para solicitar el acceso a la actividad inversora.

3. Como resultado del análisis del procedimiento seguido por la Dirección de Autorización y Registro para la tramitación de los expedientes de autorización, se desprende que la CNMV no ha concretado determinados requisitos exigidos para el acceso a la actividad de inversión, en especial los referidos a la idoneidad de los socios con participación significativa y a la honorabilidad de los administradores, así como a la apreciación de la suficiencia de los medios humanos y materiales necesarios para desarrollar la actividad de servicios de inversión. Estas condiciones no quedan definidas de forma objetiva en la legislación y dejan un cierto margen para la discrecionalidad en la actuación de la CNMV.

4. La verificación de los requisitos de idoneidad de los socios con participación significativa y honorabilidad de los administradores, exigidos en la normativa para el acceso a la actividad de inversión, se realiza mediante la cumplimentación de unos cuestionarios cuyos modelos han sido confeccionados por la CNMV, que posteriormente son objeto de comprobación por parte de la Dirección de Autorización y Registro. Se recurre, entre otras comprobaciones, a la contrastación externa de los cuestionarios con el BE y con la DGSFP, pero únicamente en los expedientes de autorización de empresas de servicios de inversión, y no cuando posteriormente tienen lugar cambios en el accionariado o en la composición de los órganos de administración de dichas empresas.

5. En el examen de las autorizaciones para el acceso a la actividad inversora correspondientes a los ejerci-

cios 2002, 2003 y 2004, se ha verificado que, de los 19 expedientes de autorización de ESIS iniciados y aprobados por la CNMV durante dicho periodo, en 13 de ellos no se ha respetado el plazo máximo de 6 meses para la resolución del procedimiento mediante Orden Ministerial, contados a partir de la recepción de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 66.1 de la Ley del Mercado de Valores.

6. En el examen de las inscripciones practicadas en los Registros de la CNMV correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004, se ha verificado que, de los 19 expedientes de autorizaciones de ESIS iniciados y aprobados por la CNMV durante dicho periodo, en 5 de ellos no se ha procedido a realizar la inscripción en el Registro de la CNMV en el plazo máximo de 6 meses desde que se dictó la resolución, según lo dispuesto en el artículo 12.5 del Real Decreto 867/2001, de 20 de julio, sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión.

7. Como consecuencia de las importantes limitaciones ya señaladas, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la autorización y registro de las empresas de servicios de inversión, evaluando si en el análisis de cada uno de los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados actuó con plena objetividad y homogeneidad.

### III.3.2 Supervisión continua de la actividad inversora (epígrafe II.2.2)

La supervisión continua de la actividad de servicios de inversión consta de dos grandes áreas: la supervisión a distancia, sobre la base de un análisis exhaustivo de los estados financieros reservados remitidos mensualmente por las entidades, complementario de la revisión de las cuentas anuales e informes de auditoría; y la supervisión «in situ», mediante la realización de visitas de inspección que pueden revestir un alcance general o limitado a aspectos concretos. Las conclusiones que se han extraído de las revisiones efectuadas son las siguientes:

1. Los procedimientos para la supervisión continua de las empresas de servicios de inversión son responsabilidad de la Dirección de Supervisión, que no disponía en los ejercicios 2002 y 2003 de un manual de procedimientos propiamente dicho, en el que se desarrollara por escrito el proceso de tramitación interna de los expedientes e informes de supervisión, lo que puede provocar subjetividad y falta de transparencia de la función supervisora. Tan sólo existía un manual que no fue objeto de aprobación formal por parte del Consejo de la CNMV, ni era de obligado cumplimiento en la ejecución de los trabajos de supervisión, sino que fundamentalmente tenía la utilidad de una guía orientativa y de consulta para los técnicos.

2. En el año 2004 la CNMV, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Régimen Interior, ha aproba-

do dos procedimientos internos de funcionamiento relativos a la supervisión e inspección de las entidades, que constituyen un marco de referencia general para la realización de las actuaciones de la CNMV en las materias que se regulan, previéndose su desarrollo con mayor grado de detalle mediante manuales de actuación, estando pendientes de aprobación a la fecha de redacción del presente Informe.

3. La actividad de la Dirección de Supervisión se concreta en un documento denominado «Plan de Supervisión», en el que se incluyen tanto las actuaciones de supervisión a distancia como las visitas de inspección programadas, y que hasta el año 2004 revestía una periodicidad anual y a partir de dicha fecha se elabora trimestralmente. Del análisis teórico de los procedimientos de supervisión, tanto a distancia como «in situ», se desprende que resultan adecuados en relación con las competencias de control atribuidas a la CNMV por la Ley del Mercado de Valores y demás normativa aplicable.

4. Como consecuencia de las importantes limitaciones al alcance, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica por parte de la CNMV de los procedimientos establecidos para la supervisión, tanto a distancia como in situ, de las empresas de servicios de inversión, evaluando si en las fases de planificación y valoración de riesgos, ejecución de los trabajos y, finalmente, formulación de conclusiones y recomendaciones con propuestas de mejora o sanciones administrativas para cada uno de los expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados, ha actuado con plena objetividad y homogeneidad.

### III.3.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.2.3)

La apertura de expediente sancionador es competencia del Comité Ejecutivo de la CNMV, previo dictamen de los servicios jurídicos, a la vista de las irregularidades e incumplimientos de la normativa detectados en las actuaciones de supervisión continua, tanto a distancia como «in situ», así como a partir de las denuncias presentadas por parte de los inversores. Las conclusiones obtenidas de la fiscalización de la presente área se exponen a continuación:

1. La Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, encargada de la instrucción de los procedimientos sancionadores incoados por el Comité Ejecutivo de la CNMV, ajustaba su actuación en los ejercicios 2002 y 2003 a lo dispuesto por el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros y, supletoriamente, por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

2. La CNMV debe publicar en el BOE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley del Merca-



do de Valores, las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez sean firmes en la vía administrativa. En el examen de las publicaciones realizadas, se ha detectado que durante los ejercicios 2002 y 2003 no ha tenido lugar ninguna relativa a la imposición de sanciones a ESIS, comenzando a ser publicadas en el BOE a partir del ejercicio 2004. La CNMV, al haber obviado la publicación de dichas sanciones, ha incumplido una obligación impuesta por la citada Ley.

3. Tampoco se han publicado en el BOE durante los ejercicios 2002 y 2003 las amonestaciones públicas impuestas a ESIS, que se encuentran tipificadas como sanción tanto para las infracciones graves como para las muy graves, comenzando a ser publicadas a partir del ejercicio 2004. Las implicaciones que se derivan de esta incidencia son diferentes a la omisión de publicidad, pues en el caso de la amonestación pública la ausencia de publicación en el BOE conlleva que no se ha ejecutado la sanción.

4. La Ley 44/2002 introdujo una modificación al artículo 92 j) de la Ley del Mercado de Valores, estableciendo la obligación de la CNMV de mantener un Registro de sanciones abierto al público donde se ha de hacer constar todas las sanciones, firmes en la vía administrativa, impuestas en los últimos 5 años por la comisión de infracciones graves y muy graves. Se ha verificado que, a la fecha de redacción del presente Informe, sólo se han incluido 5 sanciones, ninguna de las cuales se refiere a ESIS. La CNMV entiende que sólo han de ser objeto de incorporación al Registro las sanciones cuyos hechos hayan acaecido con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, interpretación que no es compartida por este Tribunal, pues deberían registrarse todas las sanciones por infracciones graves con amonestación pública y muy graves con o sin amonestación pública que hubieran sido publicadas en el BOE en los 5 años anteriores, independientemente de la fecha de acaecimiento de los hechos sancionados, siempre que la Resolución correspondiente se hubiera adoptado con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley.

5. Como consecuencia de las importantes limitaciones, no ha sido posible comprobar la aplicación práctica de los procedimientos sancionadores instruidos por la Dirección del Servicio Contencioso y del Régimen Sancionador, ni evaluar si en la tramitación de los expedientes sancionadores se ha actuado con plena objetividad y homogeneidad.

### III.3.4 Cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 (epígrafe II.2.4)

Las conclusiones obtenidas de la verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, encaminadas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los procedimientos de supervisión aplicados, se exponen a continuación:

1. La Dirección de Control Interno fue creada por el Consejo de la CNMV en su reunión de 4 de diciembre de 2003, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002. El análisis de la actuación y composición de este órgano de control interno ha puesto de manifiesto la insuficiencia de medios humanos con que está dotado para el adecuado desempeño de las funciones que tiene encomendadas, lo cual ha motivado que no haya procedido a ejecutar todas las auditorías aprobadas en sus Planes anuales de actuación.

2. La CNMV ha elaborado en los ejercicios fiscalizados un Informe anual de sus actividades donde se incorpora un apartado específico referido a su función supervisora, que es aprobado por el Consejo de la CNMV y remitido a las Cortes Generales y al Gobierno. En general, se considera insuficiente la información que suministra la memoria de supervisión en lo referente a los procedimientos utilizados por las distintas Direcciones responsables, así como de los resultados alcanzados en el curso de sus actuaciones supervisoras. Tampoco se proporciona información alguna acerca del proceso de planificación que da lugar a la inclusión de unas entidades u otras en el Plan de Supervisión, sobre la base del perfil o nivel de riesgo correspondiente.

3. Con relación al informe de control relativo a la adecuación de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno a la normativa procedimental aplicable, que debe incluirse en la Memoria anual de supervisión conforme a lo señalado en la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, se ha verificado su inclusión en los años 2003 y 2004. Hay que señalar, sin embargo, que el alcance de las comprobaciones efectuadas por la Dirección de Control Interno se extiende únicamente a la forma en que se adoptan las decisiones por los órganos de gobierno, sin entrar a juzgar el fondo de las mismas. Se limita, por tanto, a verificar que las decisiones se han adoptado por órgano competente y cuentan con todas las formalidades requeridas.

### III.4 En relación con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

#### III.4.1 Control del acceso a la actividad aseguradora (epígrafe II.3.1)

La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro de la DGSFP desempeña la función de controlar el cumplimiento de los requisitos para el acceso de las entidades de seguros a la actividad aseguradora privada. Dicho acceso está supeditado a la obtención de autorización administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, la cual, determinará la inscripción en el Registro correspondiente. Las conclusiones obtenidas en la fiscalización de dicha función son las siguientes:

1. El procedimiento de autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora, durante

los años 2002 y 2003, se encuentra regulado fundamentalmente en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. La DGSFP dispone de un manual que contiene los procedimientos administrativos que se tramitan en el Área de Régimen Legal, que consiste en un documento, no aprobado formalmente, donde de forma muy esquemática se describe el procedimiento de autorización administrativa o denegación de nuevas entidades aseguradoras y ampliación de la actividad a nuevos ramos, el procedimiento de revocación de dicha autorización y el procedimiento de acceso a los registros administrativos de entidades aseguradoras y de los altos cargos de las mismas.

2. Para la realización de los objetivos de fiscalización previstos en esta área, se ha solicitado reiteradamente información sobre una muestra expedientes de entidades de seguros con el fin de revisar y evaluar el procedimiento de autorización, revocación o denegación de autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora. Sin embargo, la DGSFP no ha permitido el acceso a los expedientes solicitados ni al listado de solicitudes de autorización administrativa denegadas, indicando que la información requerida está sometida al deber de secreto profesional.

3. El análisis realizado sobre las entidades de seguros que han sido autorizadas para acceder a la actividad aseguradora (5 entidades en el año 2002 y 3 en el año 2003), no ha permitido concluir sobre el cumplimiento de los plazos establecidos por la Ley, ya que dicho plazo se interrumpe en el caso de que se soliciten aclaraciones o se aporten nuevos documentos, lo que exigía el acceso a los expedientes. Tampoco, se han podido valorar las denegaciones de autorizaciones llevadas a cabo por la DGSFP durante los años fiscalizados.

4. La Subdirección de Ordenación del Mercado del Seguro preparó y facilitó un expediente modelo de autorización administrativa referido a una entidad seleccionada por la DGSFP, con los datos de identificación ocultos así como determinadas fechas necesarias para el cómputo de determinados plazos. La revisión del expediente modelo facilitado ha puesto de manifiesto que se trata de un expediente completo, que cumple con las previsiones de la Ley así como con los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, debido a la subjetiva selección del mismo por parte de la Entidad y a la ocultación de datos significativos, no es posible extrapolar dichos resultados al resto de expedientes de autorización ins-truidos.

5. La revisión y análisis del procedimiento aplicado muestra que, en relación con los requisitos exigidos por la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para la concesión de la autorización administrativa, en dos de ellos existe cierto grado de subjetividad, que se manifiesta, por un lado, en la valoración de determinados aspectos del Programa de Actividades exigido a la entidad solicitante y, por otro, en la valora-

ción de las condiciones necesarias de cualificación, honorabilidad y experiencia que se exigen a la dirección efectiva de la entidad.

6. Debido a las limitaciones al trabajo realizado, no se ha podido comprobar el adecuado cumplimiento de los procedimientos de autorización y registro de entidades desarrollados por el Área de Régimen Legal, ni determinar si los mismos garantizan que la gestión se lleva a cabo con objetividad y homogeneidad. Por lo tanto, no se puede emitir opinión sobre el cumplimiento de los objetivos encomendados al Área de Régimen Legal, y en concreto sobre el sistema de autorización administrativa de carácter permanente que realiza la DGSFP, en virtud del cual se examinan los requisitos financieros, técnicos y profesionales precisos para acceder al mercado asegurador.

#### III.4.2 La inspección de las entidades de seguros (epígrafe II.3.4)

El Procedimiento de Supervisión en la DGSFP está delimitado en tres fases temporales diferentes, que vienen a coincidir con las tres áreas en que se estructura la Subdirección General de Inspección. El manual de Procedimientos de Supervisión, de 1 de octubre de 2003, recoge con diferente amplitud los procedimientos particulares aplicables a cada una de ellas.

La DGSFP ha facilitado un modelo de expediente de inspección, seleccionado por ella misma y cuyos datos de identificación figuran ocultos, referido a una entidad inspeccionada que incurre en infracción administrativa muy grave y que se halla en causa de disolución. El expediente comienza con el acta levantada por el inspector, e incluye, entre otros documentos, las Resoluciones de la DGSFP de adopción de medidas de control especial y de inicio del procedimiento de disolución de oficio, y termina con el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador a la entidad inspeccionada. La evaluación de dicho expediente, que cumple los requisitos establecidos en la Ley y en los procedimientos y políticas internas de la DGSFP, no permite extraer conclusiones y resultados sustentados en evidencia suficiente respecto de los expedientes de inspección tramitados en la Subdirección General de Inspección.

1. De la fiscalización de los procedimientos aplicados en el Área de Análisis de Balances, donde se analiza la información que las entidades remiten a la DGSFP y se emiten los informes con las propuestas de inspección, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1.1 El manual de Procedimientos de Supervisión enumera y describe con detalle las herramientas informáticas a disposición de los analistas para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, durante el período fiscalizado, algunas de ellas se encuentran pendientes

de su completa implantación (el «Sistema de Indicadores y Alertas Preferentes» nunca ha llegado a entrar en funcionamiento y los «Informes de Ayuda a la Supervisión» no recogían todos los criterios previstos en el procedimiento). Asimismo, el citado manual no resulta suficientemente detallado en la descripción de la estructura organizativa y las funciones del Área de Análisis de Balances.

1.2 El procedimiento prevé la elaboración de dos informes al año, sobre todas las entidades aseguradoras registradas. El número de informes emitidos ha sido de 155 en el año 2002, y de 109 en el año 2003, sobre los aproximadamente 700 previstos para cada ejercicio. La insuficiencia de medios humanos, 10 analistas en plantilla en los años fiscalizados, no ha permitido, entre otras causas, cumplir con los objetivos establecidos a este respecto en el Procedimiento de Supervisión. Por otro lado, más del 80% de las propuestas de inspección proceden de esta Área, lo que evidencia la importancia relativa de la misma dentro del Procedimiento de Supervisión.

1.3 Debido a la imposibilidad de acceso a los informes de análisis de balances emitidos y al cuadro de clasificación de las entidades por niveles de riesgo, no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedimientos de supervisión aplicados por el Área de Análisis de Balances, por lo que no se puede determinar si los mismos garantizan que el análisis realizado por la DGSFP sobre la información remitida por las entidades aseguradoras, se desarrolla con objetividad y homogeneidad.

2. El Área de Inspección «in situ» tiene encomendadas, principalmente, las funciones de planificación de la inspección «in situ», y elaboración y ejecución de los planes de inspección. Las conclusiones más relevantes obtenidas durante la fiscalización son las siguientes:

2.1 El número de inspecciones abiertas en los años 2002 y 2003 ha sido de 64 y 45, respectivamente. Considerando que el número de entidades aseguradoras operativas en dichos años ascendió a 362 y 350, se han inspeccionado un 18% y un 13% de las mismas, en cada uno de los ejercicios.

2.2 El Área de Inspección «in situ» dispone de un completo manual de inspección elaborado por profesionales expertos de la entidad, bien diseñado y desarrollado acorde con lo establecido por las distintas disposiciones tanto legales como reglamentarias. El manual, aprobado por el Subdirector General de Inspección, se encuentra disponible a través de la intranet de la entidad y se revisa periódicamente.

2.3 La DGSFP, alegando el deber de secreto establecido en el artículo 75 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, no ha facilitado los documentos que se señalan en el subepígrafe II.3.4.2, por lo que no se han podido realizar las comprobaciones de cumplimiento relativas a los procedi-

mientos de supervisión desarrollados por el Área de Inspección «in situ», que permitan emitir una opinión sobre la objetividad y homogeneidad en la planificación de las inspecciones, y en la elaboración y ejecución de los planes de inspección por parte de la DGSFP.

2.4 En lo relativo a las comprobaciones de supervisión continuada, el Procedimiento de Supervisión recoge, como modalidad extraordinaria de supervisión, aquella que consiste en realizar un seguimiento continuo de la evolución de las entidades que a juicio de la DGSFP se considere pertinente. En el año 2002 se realizaron 25 comprobaciones, y 29 en el 2003. La DGSFP no ha facilitado la relación de dichas entidades, lo que unido a la imposibilidad de acceso a los respectivos expedientes, ha impedido valorar su oportuna inclusión dentro de las comprobaciones de supervisión realizadas los años fiscalizados, así como la correcta aplicación del procedimiento de supervisión continuada establecido.

3. La última fase del procedimiento supervisor está encomendada al Área de Régimen Cautelar, y tiene por objeto, una vez firmada el acta por el inspector, elaborar la propuesta de resolución de la inspección y posteriormente efectuar un seguimiento del cumplimiento de las resoluciones adoptadas. También le compete la tramitación de procedimientos sancionadores y de adopción de medidas de control especial.

3.1 En el año 2002 se abrieron 17 expedientes de medidas de control especial, y en 2003 la cifra disminuyó a 13, todos ellos iniciados por problemas patrimoniales y/o de gestión. Las medidas aplicadas han consistido, en el requerimiento de planes de viabilidad, en 4 de los casos; en la prohibición de disposición de bienes, en 3 casos; en la prohibición de emisión, en 2 de los casos; y en el resto no se han adoptado medidas.

3.2 El procedimiento interno aplicable por la DGSFP a la instrucción de procedimientos cautelares se basa en lo establecido en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y en su Reglamento de desarrollo. No obstante, existen algunas causas que la Ley establece para el inicio de expedientes de medidas de control especial, y que se detallan en el subepígrafe I.3.4.4. del presente Informe, susceptibles de cierto grado de subjetividad, ya que pueden ser objeto de diferente valoración en función del inspector tramitador al que fuera asignada la entidad.

3.3 La DGSFP no ha facilitado la documentación de carácter imprescindible para el ejercicio de las comprobaciones pertinentes de los procedimientos de supervisión desarrollados por el Área de Régimen Cautelar, por lo que no se puede emitir una opinión sobre la correcta y objetiva aplicación de dichos procedimientos, ni tampoco sobre la cantidad, calidad y oportunidad de las propuestas de resolución elaboradas, ni sobre el resto de objetivos encomendados a esta Área.

### III.4.3 Procedimiento sancionador (epígrafe II.3.5)

El procedimiento sancionador se lleva a cabo en todos sus trámites conforme a lo previsto en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, en su Reglamento de desarrollo, y en el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Una vez acordado por la DGSFP el inicio del procedimiento sancionador, se encarga la instrucción del expediente al Área de Régimen Cautelar, dentro de la Subdirección General de Inspección.

Las principales conclusiones obtenidas de la fiscalización del procedimiento sancionador de la DGSFP son:

1. En el año 2002 se iniciaron 22 expedientes sancionadores, descendiendo su número a 7 en el año 2003. La DGSFP, alegando el deber de secreto, no ha facilitado la relación de los expedientes abiertos durante los ejercicios fiscalizados, información que se considera imprescindible para la selección y posterior evaluación de una muestra de los mismos, lo que ha impedido cumplir con los objetivos de fiscalización.

2. La DGSFP, sin embargo, sí ha facilitado un modelo real de expediente sancionador, seleccionado por la misma, en el que figuran ocultos los datos de identificación de la entidad. El análisis del expediente ha puesto de manifiesto que cumple con las previsiones de la Ley así como con los procedimientos y políticas internas establecidas por la DGSFP. Sin embargo, y debido a la subjetiva selección del mismo por parte de la propia Entidad, no es posible generalizar dichos resultados al resto de expedientes sancionadores instruidos.

3. Las limitaciones al trabajo realizado impiden opinar sobre la correcta y objetiva aplicación del procedimiento sancionador por parte de la DGSFP, y conocer el inicio y motivación de cada uno de los expedientes sancionadores abiertos, así como verificar la posible existencia de propuestas de inicio de expedientes sancionadores procedentes de otras áreas y no incoadas por el instructor responsable de la tramitación de todos los procedimientos sancionadores.

### III.5 En relación con la coordinación entre los Organismos Supervisores y con la AEAT (subapartado II.4)

#### III.5.1 Coordinación entre los Organismos Supervisores

La disposición adicional segunda de la Ley 44/2002, en su apartado tercero, establece que: «el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, dentro de sus respectivas competencias legales sobre el control e inspección de las entidades financieras, cooperarán estrechamente con la finalidad de armonizar en lo que resulte conveniente y mejorar, con base en su experiencia mutua, los

criterios y programas que amparen las técnicas y prácticas de supervisión que utilicen en el ejercicio de aquellas competencias».

Las conclusiones alcanzadas en la fiscalización de la coordinación existente entre los Organismos Supervisores han sido las siguientes:

1. Durante los ejercicios 2002 y 2003 las relaciones de coordinación entre el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no se encontraban reguladas en norma o convenio de colaboración alguno, ni se disponía de procedimientos internos establecidos para la coordinación de las respectivas actuaciones de supervisión.

2. Como consecuencia de las importantes limitaciones expuestas en el subapartado I.4 del presente Informe, no se ha podido tener acceso, entre otros, a los documentos de planificación, a los programas de trabajo y a los expedientes de las inspecciones, por lo que las comprobaciones se han visto limitadas a la realización de entrevistas y al análisis comparativo de la información de carácter estadístico relativa a los ejercicios fiscalizados. Todo lo anterior ha impedido contar con la documentación necesaria para cumplir plenamente con los objetivos de fiscalización de esta área y, por lo tanto, valorar aspectos básicos como la conveniencia de inclusión de una entidad en los planes de supervisión de otro Organismo Supervisor o la comunicación entre Supervisores de información relevante derivada de las inspecciones.

3. La coordinación entre los tres Organismos durante los ejercicios fiscalizados ha consistido en contactos que se realizan de forma escrita, mediante el correo electrónico o por vía telefónica. Asimismo se han venido celebrando reuniones de forma periódica para tratar temas de interés común en materia supervisora, sin que sobre las mismas existan calendarios previos ni actas posteriores a su celebración, lo que ha impedido entrar en su valoración.

4. El Tribunal de Cuentas tiene constancia de la existencia de escritos enviados entre los distintos Organismos Supervisores durante los ejercicios fiscalizados. Sin embargo, no ha podido acceder, ante la negativa de las Entidades fiscalizadas, a estas comunicaciones. Por otro lado, el BE y la CNMV han facilitado el número de comunicaciones realizadas entre ellas y con la DGSFP; sin embargo ésta no ha aportado, apelando al deber de secreto, dato alguno sobre las mismas, lo que a juicio de este Tribunal resulta completamente injustificado, y ha impedido el cruce con los datos suministrados por las otras Entidades fiscalizadas.

5. La cooperación en materia supervisora entre los Organismos fiscalizados durante los ejercicios 2002 y 2003 no puede considerarse todo lo estrecha y fluida que prevé la Ley 44/2002, por los siguientes motivos:

a) No existen procedimientos establecidos para la coordinación de las actuaciones supervisoras.

b) El conocimiento recíproco de los planes de inspección de los Organismos Supervisores ha sido mínimo.

c) Los Organismos no han proporcionado información o documentación alguna que justifique que conocen los procedimientos de inspección de las otras Entidades.

d) El alcance de los intercambios de información se ha limitado al mero traslado de las incidencias detectadas en los respectivos trabajos de supervisión de los Organismos.

e) No se ha designado formalmente, en cada Entidad, a las personas de contacto que canalicen los intercambios mutuos de información.

f) No se tiene constancia de que se hayan realizado actuaciones de supervisión coordinadas.

6. Con posterioridad a los ejercicios fiscalizados y para dar cumplimiento a otro de los mandatos previstos en la Ley 44/2002, en el año 2004 se firmaron tres Convenios de colaboración en materia supervisora entre los citados Organismos, cuyos objetivos son la normalización de los intercambios de información, la homogeneización de procedimientos o prácticas de supervisión concretas y, en su caso, la articulación de los instrumentos que permitan el seguimiento de los objetivos mencionados. Sin embargo, los trabajos de fiscalización realizados ponen de manifiesto que la firma de los citados Convenios no ha supuesto mejoras significativas en la colaboración y coordinación de las actuaciones entre los tres Organismos Supervisores.

7. Del análisis del contenido de los Convenios de colaboración suscritos entre los tres Organismos Supervisores en el año 2004 se desprenden las siguientes carencias:

a) No se recoge expresamente la elaboración de calendarios previos y el levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

b) No se ha previsto la llevanza y conservación de un registro de comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

c) No se ha considerado expresamente la posibilidad de participación de cada Organismo en la realización y ejecución de los planes de inspección del otro.

d) No se establece ningún procedimiento específico para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria, de inversión y de seguros, ni procedimientos de información y coordinación de los diversos registros especiales de entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y de seguros.

e) No se han contemplado procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios, de inversión y de seguros.

III.5.2 Coordinación de los Organismos Supervisores con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

1. Durante el periodo fiscalizado la coordinación entre los Organismos Supervisores y la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha sido prácticamente inexistente en lo relativo al ámbito de las actuaciones supervisoras, sin que se aprecie razón alguna que impida el intercambio de información dentro de los límites de la legislación vigente, con el objetivo de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en las actividades de supervisión del sistema financiero.

2. Los Organismos Supervisores han colaborado con la Agencia en diversos aspectos, al margen de la materia supervisora, como son, entre otros: facilitar información sobre operaciones realizadas con no residentes que pudieron tener trascendencia tributaria; información relativa a las cuentas abiertas en el extranjero, a las entidades exentas de tributación en el Impuesto sobre Sociedades y a las no residentes que perciben rendimientos de Deuda Pública; e información sobre la recaudación en vía ejecutiva.

3. La colaboración en materia de supervisión ha sido prácticamente nula durante el periodo fiscalizado según se desprende de las cuestiones siguientes:

a) No existe intercambio de información relativa a la metodología de actuación en el ámbito de la supervisión o de la inspección tributaria. La AEAT no tiene conocimiento de los procedimientos y técnicas de supervisión aplicados por los Organismos Supervisores en el desarrollo de sus actuaciones, ni viceversa respecto a las actuaciones inspectoras de aquélla.

b) Ni la AEAT ni los Organismos Supervisores tienen conocimiento recíproco de los criterios empleados en la elaboración de los planes de supervisión y de inspección.

c) La AEAT incluye en su Manual de procedimiento inspector el desarrollo de las actuaciones de la Inspección Tributaria para la obtención de información de terceros, entre los que se encuentran los Organismos oficiales (citando expresamente al BE). Sin embargo, no figura en el citado Manual ningún protocolo de actuación para comunicar a los Organismos Supervisores cualquier tipo de información detectada en las actuaciones inspectoras que les pudiera ser de utilidad para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites del deber de secreto.

4. No existen Convenios de colaboración suscritos entre estos Organismos y la Agencia en los que se regulen los ámbitos, límites y procedimientos a establecer para mejorar la coordinación entre ellos, ni se tiene constancia de la realización de actuación alguna tendente a la formación de grupos de trabajo para coordinar sus intervenciones en materia de supervisión.

## IV. RECOMENDACIONES

Para subsanar las deficiencias y suplir las carencias puestas de manifiesto en el presente Informe, este Tribunal estima pertinente proponer las siguientes recomendaciones:

1. Dadas las dificultades experimentadas en el curso de la fiscalización, que se han materializado muy especialmente en la imposibilidad de acceso a la documentación precisa para verificar la aplicación de los procedimientos de supervisión realizada por el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sería conveniente, teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas en el artículo 136 de la Constitución, en su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y en su Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento, que la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas analizase la procedencia y oportunidad de que, con objeto de evitar actuaciones que, basadas en interpretaciones de las normas no compartidas por el Pleno del Tribunal, de hecho, suponen una limitación al ejercicio de la función fiscalizadora, se introdujesen modificaciones en la normativa reguladora de cada uno de los Organismos Supervisores para que incluya entre las numerosas excepciones del deber de secreto, al Tribunal de Cuentas, delimitando, en su caso, el modo en que por este Tribunal podría hacerse uso de los datos e información afectados por tal secreto.

2. Los tres Organismos Supervisores deberían proceder a elaborar o, en su caso, actualizar los manuales de procedimientos para las áreas de autorización y registro y de supervisión, de modo que se desarrollen por escrito tanto la organización interna de las diferentes unidades como las respectivas actuaciones y operativas internas de las mismas. Los manuales deben ser objeto de aprobación por la dirección del Organismo correspondiente y contener los mecanismos adecuados para su revisión y actualización.

3. En relación con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sería conveniente:

— Potenciar la remisión de la documentación necesaria para la autorización del acceso a la actividad inversora mediante procesos telemáticos, sustituyendo en lo posible el soporte papel, lo que permitiría minimizar los problemas derivados de la falta de presentación en plazo o de la existencia de defectos en la documentación presentada.

— La verificación de los requisitos de idoneidad de los socios con participación significativa y honorabilidad de los administradores, exigidos en la normativa para el acceso a la actividad de inversión, para cuya comprobación la Dirección de Autorización y Registro recurre a la contrastación externa con el BE y con la DGSFP, debería efectuarse no sólo en los expedien-

tes de autorización de empresas de servicios de inversión, sino también cuando posteriormente tienen lugar cambios en el accionariado o en la composición de los órganos de administración.

4. En relación con la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sería conveniente:

— Ampliar el número de analistas de la DGSFP, lo que permitiría un mayor grado de cumplimiento de las previsiones establecidas en el Procedimiento de Supervisión en relación con el Área de Análisis de Balances.

— En congruencia con las obligaciones de publicar los resultados de las actuaciones supervisoras por parte del BE y de la CNMV, la disposición adicional segunda de la Ley 44/2002 debería extender a la DGSFP, como organismo responsable de la supervisión de los mercados de seguros, la exigencia de elaborar anualmente una memoria de supervisión en relación con las actuaciones y procedimientos llevados a cabo en esta materia, y de la que pueda deducirse información sobre la eficacia y eficiencia de tales procedimientos y actuaciones.

5. El contenido de los Convenios de colaboración firmados entre los Organismos Supervisores debería completarse, entre otras, con las siguientes previsiones:

— Elaboración de calendarios previos y levantamiento de actas de cada una de las reuniones celebradas entre los Organismos Supervisores.

— Llevanza y conservación de un registro de comunicaciones mantenidas entre dichos Organismos.

— Participación de cada Organismo en la realización y ejecución de los planes de inspección del otro.

— Establecimiento de procedimientos específicos para la coordinación en el control previo de las autorizaciones administrativas para el ejercicio de la actividad bancaria, de inversión y de seguros, y procedimientos de información y coordinación de los diversos registros especiales de entidades de crédito, empresas de inversión y de seguros.

— Establecimiento de procedimientos de información permanente entre los Organismos Supervisores para la eficaz protección de los usuarios de los servicios bancarios, de inversión y de seguros.

6. En relación con la colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los Organismos Supervisores, sería conveniente la suscripción de acuerdos o convenios de colaboración entre ellos, con el fin de mejorar la eficacia en la prevención del fraude fiscal y en el ejercicio de la función supervisora.

Madrid, 27 de febrero de 2007.—El Presidente,  
**Ubaldo Nieto de Alba.**