

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**10237** *Resolución de 10 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la legalidad de las actuaciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España relacionadas con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de junio de 2014, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la legalidad de las actuaciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España relacionadas con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012:

#### ACUERDA

Instar al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a:

1. Mantener, en el eventual caso de la apertura de un nuevo proceso de apoyo a las entidades financieras, la extrema diligencia en la adopción de todas las medidas que la normativa le permite (tanto la de carácter general que gobierna el régimen societario como la específica que regula los procesos de reestructuración y resolución), con objeto de asegurar la defensa del interés público en las entidades participadas o apoyadas por el Fondo.

2. Extremar la diligencia en adoptar todas las medidas que la normativa le permite con objeto de asegurar la defensa del interés público en las entidades participadas o apoyadas por el Fondo.

3. Establecer mecanismos claros y transparentes de seguimiento, control e información de los apoyos financieros públicos empleados o comprometidos en la reestructuración de entidades financieras, así como de la gestión de esos apoyos por parte de las entidades financieras destinatarias.

4. Empezar todas las actuaciones judiciales precisas para la recuperación de los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito beneficiarias de apoyos financieros por sus directivos y administradores de una forma no ajustada a derecho.

Instar al Gobierno de la Nación a:

5. Continuar fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y adecuada rendición de cuentas sobre la utilización de los diferentes instrumentos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y, en particular, aquellos en los que haya de emplearse alguna forma de ayuda financiera pública. Todo ello en línea con el trabajo ya adelantado en España en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito y al hilo del proceso de transposición de la normativa europea sobre la materia.

Instar al Tribunal de Cuentas a:

6. Realizar los informes de fiscalización relacionados con el sistema financiero mejorando la sistemática en la elaboración que evite la agregación y exposición conjunta de conceptos de distinta naturaleza y en coherencia con los criterios técnicos establecidos para el análisis de los aspectos de registro de operaciones financieras, analizando otros

posibles aspectos adicionales de manera independiente y de conformidad con criterios objetivamente evaluables.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de junio de 2014- El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.- La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Celia Alberto Pérez.

## INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES DEL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA, DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS Y DEL BANCO DE ESPAÑA RELACIONADAS CON LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA, REFERIDA AL PERIODO 2009-2012

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 27 de marzo de 2014 el Informe de fiscalización de la legalidad de las actuaciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España relacionadas con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN.

- I.1 Iniciativa de la fiscalización.
- I.2 Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización.
- I.3 Normativa aplicable.
- I.4 Naturaleza jurídica, organización y funciones del FROB, del FGDEC y del Banco de España.
- I.5 Evaluación del modelo de reestructuración ordenada bancaria.
- I.6 Tratamiento de las alegaciones.

### II. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EMPLEADOS.

- II.1 Importe y distribución de los recursos.
- II.2 Financiación e ingresos asociados a las operaciones.
- II.3 Situación patrimonial del FROB a 31 de diciembre de 2012.

### III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.

- III.1 FROB 1.
- III.2 FROB 2.
- III.3 FROB 3.
- III.4 Control parlamentario del FROB.
- III.5 Actuaciones del Banco de España en relación a las remuneraciones de los administradores y directivos de las entidades participadas mayoritariamente por el FROB o que habían recibido apoyos financieros de este Fondo.
- III.6 Incorporación a los órganos de administración de las entidades de crédito.
- III.7 Honorarios abonados por el FROB a sus representantes en los consejos de administración de las entidades de crédito.
- III.8 Actuaciones del FROB en la suscripción de títulos de las entidades de crédito.

### IV. ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN.

- IV.1 Normativa reguladora del seguimiento.
- IV.2 Banco de España.
- IV.3 FROB.
- IV.4 FGDEC.
- IV.5 Seguimiento de los planes de reestructuración llevados a cabo durante el FROB 1 y el FROB 2.

### V. CONCLUSIONES.

- V.1 Análisis de los procesos realizados y de los recursos públicos empleados.
- V.2 Análisis del cumplimiento de la legalidad.
- V.3 Análisis del seguimiento del cumplimiento de los planes de reestructuración.

### VI. RECOMENDACIONES.

### ANEXOS.

## RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro 1. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipos de apoyo.
- Cuadro 2. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por entidad.
- Cuadro 3. Intereses cobrados de las participaciones preferentes convertibles (PPC).
- Cuadro 4. Deterioros en las cuentas anuales del FROB de las participaciones preferentes convertibles (FROB 1).
- Cuadro 5. Incorporación del FROB a los órganos de administración de las entidades de crédito.
- Cuadro 6. Honorarios abonados por el FROB a sus representantes en los órganos de administración.
- Cuadro 7. Coste de los informes de expertos independientes derivados de la asistencia europea (FROB 3).

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAF	Acuerdo Marco de Asistencia Financiera.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CoCos	Obligaciones contingentemente convertibles en acciones.
CR	Comisión Rectora del FROB.
EPA	Esquema de protección de activos.
FEEF	Facilidad Europea de Estabilización Financiera.
FGDCA	Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros.
FGDCC	Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.
FGDEB	Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.
FGDEC	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad.
MoU	Memorandum of Understanding.
PPC	Participaciones preferentes convertibles.
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1 Iniciativa de la fiscalización

1.1. El 26 de enero de 2012 se aprobó el Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2012, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la fiscalización del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, FROB), de los Fondos de Garantía de Depósitos y de las actuaciones del Banco de España, referida al periodo 2009-2011. Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 26 de abril de 2012.

1.2. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2012 se aprobó el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2013, en el que se modificó el ámbito temporal al que se debía referir la citada fiscalización, ampliándolo al periodo 2009-2012. Las nuevas Directrices Técnicas, incluyendo esta modificación del ámbito temporal, se aprobaron por acuerdo del Pleno de 28 de febrero de 2013.

### I.2 Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

1.3. Como se deduce de la denominación de la fiscalización, las entidades sobre las que han recaído las actuaciones fiscalizadoras han sido las siguientes:

a) El FROB, entidad creada el 28 de junio de 2009 con objeto de gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios.

b) Los tres Fondos de Garantía de Depósitos existentes a la creación del FROB<sup>1</sup> y, desde el 15 de octubre de 2011, al resultar disueltos, el nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC), que realizaron actuaciones de garantía de los depósitos y de reforzamiento de la solvencia y el funcionamiento de dichas entidades.

c) El Banco de España, como órgano de supervisión del sistema financiero, al que, entre otras actuaciones, le correspondió la aprobación de los planes de reestructuración de cada uno de los procesos.

1.4. De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas citadas en el punto 1.2 de este Informe, los objetivos de la fiscalización fueron los siguientes:

a) Verificar que las actuaciones de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito llevadas a cabo en el periodo 2009-2012 por el FROB, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Banco de España se adecúan a la normativa aplicable en esta materia.

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

1.5. Se trata, por tanto, de una fiscalización de cumplimiento, centrada en el análisis del sometimiento a las normas legales y reglamentarias de las actuaciones realizadas por los organismos citados en los procesos de reestructuración, integración, recapitalización y resolución de las entidades de crédito, así como en el seguimiento y control de la ejecución de estos procesos. La fiscalización no se ha extendido, por consiguiente, a otros posibles objetivos como la oportunidad económico-financiera de las decisiones adoptadas o la eficacia de tales decisiones.

1.6. El periodo fiscalizado comprende los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012, sin perjuicio de que se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones anteriores o posteriores que se han considerado relevantes para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

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

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

<sup>1</sup> Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (FGDEB), en Cajas de Ahorros (FGDCA) y en Cooperativas de Crédito (FGDCC).

### I.3 Normativa aplicable

#### I.3.1 Normativa general

1.9. Las actuaciones de reestructuración y de recapitalización realizadas por el FROB entre junio de 2009 y finales de agosto de 2012 se regularon por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (en adelante, RD-ley 9/2009). El RD-ley 9/2009 fue modificado por los siguientes cinco Reales Decretos-ley, que introdujeron elementos normativos esenciales en las actuaciones del FROB y en el saneamiento y reestructuración del sistema financiero:

- a) El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.
- b) El Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (en adelante, RD-ley 11/2010).
- c) El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (en adelante, RD-ley 2/2011).
- d) El Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (en adelante, RD-ley 2/2012).
- e) El Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (en adelante, RD-ley 18/2012).

1.10. La normativa aplicable a la materia objeto de fiscalización se completa con las siguientes normas:

- a) La Ley 26/1988, de 26 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (en adelante, Ley 26/1988).
- b) El Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito (en adelante, RD 2606/1996).
- c) El Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras.
- d) El Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (en adelante, RD-ley 16/2011).

#### I.3.2 Normativa derivada de la asistencia financiera europea para la recapitalización

1.11. El 25 de junio de 2012 el Estado español solicitó a la Unión Europea asistencia financiera externa en el contexto del proceso en curso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. La solicitud de esta ayuda se inscribía en los términos de la asistencia financiera para la recapitalización de las entidades financieras por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), entidad constituida para proporcionar asistencia para la estabilidad de los Estados Miembros de la Unión Europea. El 29 de junio de 2012 los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro declararon que la FEEF prestaría, en caso necesario, esta asistencia financiera a España hasta que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (en adelante, MEDE<sup>2</sup>) se encontrara disponible para llevar a cabo las tareas desempeñadas hasta ese momento por la FEEF

1.12. Con la aprobación de la Disposición Adicional quinta del Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero (en adelante, DA quinta del RD-ley 21/2012), se autorizó al FROB, en el marco de la asistencia financiera europea, a suscribir los acuerdos y contratos que fueran necesarios para la formalización y puesta a disposición del Estado y del propio FROB de dicha asistencia financiera. Asimismo, al FGDEC, en el ámbito de sus funciones y teniendo en cuenta el beneficio del conjunto del sistema de entidades adheridas, se le habilitó para adoptar las medidas tendentes a facilitar la implementación de esta asistencia financiera europea.

<sup>2</sup> El MEDE, que entró en funcionamiento el 8 de octubre de 2012, se creó mediante el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado el 2 de febrero de 2012 entre los Estados miembros de la zona del euro y ratificado el 27 de septiembre de ese mismo año, con el objeto de movilizar financiación y proporcionar apoyo de estabilidad en beneficio de sus miembros que estén experimentando, o corran el riesgo de sufrir, graves problemas financieros, si tal apoyo es indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y la de sus Estados miembros.



1.13. La formalización de la asistencia financiera europea se produjo con la firma el 23 de julio de 2012 del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera entre las autoridades españolas y la Comisión Europea, conocido como MoU<sup>3</sup>. El MoU establecía un programa de actuaciones, con un calendario estricto, para el desarrollo de la reestructuración y recapitalización de los bancos, incluyendo las condiciones y medidas concretas que debían cumplir las autoridades españolas para que se produjera el apoyo financiero europeo tendente a reforzar la estabilidad financiera en España. La definición de los instrumentos específicos para que la FEEF pusiera a disposición de España los fondos de la asistencia financiera se realizó mediante la firma, el 24 de julio de 2012, del Acuerdo Marco de Asistencia Financiera (en adelante, AAF) entre la FEEF, España como Estado miembro beneficiario, el FROB como garante y el Banco de España. Además del importe global máximo de 100.000 millones de euros, el MoU incluyó la disponibilidad, dentro del citado límite, de un tramo de emergencia de carácter inmediato de 30.000 millones de euros, que no llegó a utilizarse, para sufragar los costes de intervenciones imprevistas. Tanto el MoU como el AAF se publicaron en el BOE el 10 de diciembre de 2012.

1.14. Con el objeto de adaptar la normativa española a las nuevas condiciones establecidas a partir de la firma del MoU se promulgaron las siguientes normas que desarrollaron el marco de resolución bancaria, incorporaron las facultades necesarias en ese ámbito para fortalecer al FROB y dispusieron la creación de una entidad de gestión externa a la que se debían transferir los activos problemáticos de los bancos objeto de la ayuda:

a) El Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (en adelante, RD-ley 24/2012), que derogó el RD-ley 9/2009 y fue tramitado, por acuerdo del Congreso de los Diputados, como proyecto de ley dando lugar a la aprobación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (en adelante, Ley 9/2012).

b) El Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, que estableció el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos y dispuso la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

1.15. El 29 de noviembre de 2012 se firmó el Acuerdo de transferencia y asunción entre la FEEF, el MEDE, España, el FROB y el Banco de España con el objeto de transferir al MEDE el compromiso y las obligaciones de la FEEF de prestar asistencia financiera a España. En esta misma fecha se firmó el Acuerdo de Facilidad de Asistencia Financiera entre el MEDE, España, el Banco de España (que recibiría los desembolsos en nombre de España) y el FROB. Este Acuerdo estableció que el MEDE prestaría a España la asistencia financiera para la recapitalización de entidades financieras, con sujeción tanto a las condiciones generales y específicas del mismo como a los términos del MoU. El importe total previsto de dicha asistencia financiera fue de 100.000 millones de euros, coincidente con el límite acordado en el MoU, se fijó como fecha de terminación del período de disponibilidad el 31 de diciembre de 2013 y el vencimiento máximo se estipuló en quince años.

1.16. Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el AAF mencionado, el 3 de diciembre de 2012 el Estado firmó con el FROB un contrato de préstamo por el que le concedió un máximo de 60.000 millones de euros, financiados mediante un crédito extraordinario del Ministerio de Economía y Competitividad aprobado por la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 9/2012. A su vez, este crédito extraordinario estaba financiado con préstamos, materializados en efectivo o títulos valores, concedidos por la FEEF o el MEDE al Reino de España.

1.17. De esta manera, el Estado se comprometía a poner a disposición del FROB, como entidad que canalizaría los fondos a las entidades beneficiarias de dicho programa, el importe dispuesto por España de la asistencia financiera europea, bien en efectivo o bien en títulos emitidos por el MEDE. El FROB, por su parte, se comprometía a reintegrar el principal y a pagar los intereses, comisiones, tributos, intereses de demora y cualquier otro gasto que se derivase de la operación hasta su cancelación. El contrato de préstamo estipulaba que el Estado podía acordar su conversión en una aportación a la dotación patrimonial del FROB, siempre que previamente se hubiera obtenido la autorización del MEDE.

<sup>3</sup> Siglas en inglés de *Memorandum of Understanding* (Memorandum de Entendimiento).

### I.3.3 Normativa interna del FROB

1.18. La Comisión Rectora del FROB (en adelante, CR del FROB), en ejercicio de las competencias para regir y administrar el FROB que le atribuía el artículo 3 del RD-ley 9/2009, adoptó los siguientes cuatro acuerdos que establecieron los términos a los que este Fondo ajustaría su actuación:

a) Acuerdo de 29 de enero de 2010, por el que se aprobaron los criterios y condiciones aplicables en los procesos de integración de entidades de crédito previstos en el artículo 9 del RD-ley 9/2009.

b) Acuerdo de 27 de julio de 2010, para incorporar al acuerdo anterior la posibilidad de que el FROB recapitalice, excepcionalmente, entidades individuales en los términos de los artículos 9 y 10 del RD-ley 9/2009, según la redacción dada por el RD-ley 11/2010.

c) Acuerdo de 8 de julio de 2011, por el que se aprobaron los criterios y condiciones a los que este Fondo ajustaría su actuación en los procesos de reforzamiento de los recursos propios de entidades de crédito previstos en los artículos 9 y 10 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011.

d) Acuerdo de 30 de julio de 2012, por el que se aprobaron los criterios y condiciones a los que ajustaría su actuación en los procesos de reforzamiento de los recursos propios de entidades de crédito en el ámbito de la asistencia financiera europea para la recapitalización, tras la firma del MoU en ese mismo mes de julio.

### I.3.4 Normativa europea

1.19. De acuerdo con lo previsto en el RD-ley 9/2009 y en la Ley 9/2012, las operaciones desarrolladas por el FROB deben ser comunicadas a la Comisión Europea, a los efectos de lo establecido en la normativa en materia de defensa de la competencia y ayudas de Estado. En este sentido, la Comisión Europea ha adoptado, desde el inicio de la crisis financiera, una serie de Comunicaciones (Comunicaciones de crisis<sup>4</sup>), que han proporcionado a los Estados miembros una orientación sobre los criterios de compatibilidad de las ayudas estatales y de las medidas de apoyo a los bancos con el mercado interior, de conformidad con lo establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.20. Además de estas orientaciones aplicables a los Estados miembros, la Comisión adoptó decisiones individuales que afectaron de manera específica al modelo de reestructuración español. Concretamente, las autoridades españolas remitieron a la Comisión Europea las características del modelo de reestructuración incluido en el RD-ley 9/2009 y en una propuesta del acuerdo de la CR del FROB de 29 de enero de 2010, lo que supuso que la Comisión Europea declarara que el modelo de recapitalización en favor del sector bancario en España era compatible con el mercado interior, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Asimismo, la Comisión Europea recibió el Acuerdo de la CR del FROB de 30 de julio de 2012 y emitió el esquema de recapitalización para las instituciones de crédito que fueran clasificadas dentro del Grupo 3, según los términos definidos en el MoU<sup>5</sup>. La Comisión ha venido emitiendo, además, decisiones individuales sobre los procesos de reestructuración llevados a cabo en España, evaluando el cumplimiento de las Comunicaciones y estableciendo condiciones de seguimiento del apoyo prestado a las autoridades españolas.

1.21. Tanto las Comunicaciones de crisis como todas las decisiones individuales sobre las medidas y los regímenes de ayuda encuadrados en el ámbito de aplicación de dichas Comunicaciones se adoptaron

<sup>4</sup> Estas Comunicaciones han sido las siguientes:

a) La Comunicación Bancaria de 2008, relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial.

b) La Comunicación de recapitalización, relativa a la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia.

c) La Comunicación sobre activos deteriorados, relativa al tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario.

d) La Comunicación de reestructuración, sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

e) La Comunicación prorrogativa de 2010, relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera.

f) La Comunicación prorrogativa de 2011, sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2012, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera.

g) La Comunicación bancaria sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera.

<sup>5</sup> La clasificación por Grupos de las entidades financieras se analizará en el punto 3.20 de este Informe.

sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, que autoriza con carácter excepcional la concesión de ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro, incluyendo salvaguardias y criterios para minimizar las distorsiones a la competencia entre entidades de crédito y la carga a los contribuyentes.

#### I.4 Naturaleza jurídica, organización y funciones del FROB, del FGDEC y del Banco de España

##### I.4.1 El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

1.22. El RD-ley 9/2009 creó el FROB con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines. Su régimen jurídico quedó constituido por su norma de creación, su normativa de desarrollo y, con carácter supletorio, por el régimen aplicable a los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito. Tras la aprobación de la Ley 9/2012, el FROB, definido como entidad de derecho público, se rige por lo establecido en esta Ley, matizando su artículo 52.3 que queda sometido al ordenamiento jurídico privado salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas conferidas por esta Ley u otras normas con rango de ley.

1.23. El FROB está regido y administrado por una Comisión Rectora (CR), cuyos miembros son nombrados por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>6</sup> en representación del Banco de España, del Ministerio de Economía y Hacienda (desde la entrada en vigor del RD-ley 2/2011) y de las distintas entidades de crédito (estas últimas dejarían de formar parte de la CR tras la aprobación del RD-ley 24/2012). Adicionalmente, el RD-ley 9/2009 estableció la asistencia a las sesiones de la CR, con voz pero sin voto, de un representante de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y, tras la aprobación del RD-ley 24/2012, de otro designado por el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado. Los representantes del Banco de España son el Subgobernador, quien ostenta la Presidencia de la CR, y los propuestos por su Comisión Ejecutiva.

1.24. Las principales funciones del FROB son, según el RD-ley 9/2009, gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas. Tras la aprobación de la Ley 9/2012, el FROB tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y asume competencias administrativas entre las que destaca la posibilidad de obligar a una entidad de crédito:

a) A transmitir a la SAREB determinadas categorías de activos, cuando se trate de activos especialmente dañados o cuya permanencia en el balance se considere perjudicial para su viabilidad, en los términos previstos en el artículo 35.

b) A adoptar, con carácter vinculante para las entidades de crédito a las que van dirigidas, las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada necesarias para asegurar un reparto adecuado de los costes de la reestructuración o la resolución, y preservar o restaurar la posición financiera de la entidad de crédito que reciba apoyo financiero del Fondo, objetivos previstos en el artículo 43.

1.25. Desde su creación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.4 del RD-ley 9/2009, el FROB no ha estado sometido a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ni le son de aplicación las normas que regulan el régimen presupuestario, económico-financiero, contable, de contratación y de control de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado. No obstante, se encuentra sometido 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. Tras la entrada en vigor del RD-ley 24/2012, el régimen interno de gestión del FROB en el ámbito económico-financiero está sometido al control financiero permanente de la IGAE. El FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios del periodo 2009-2012.

1.26. Asimismo, el FROB está sometido a control parlamentario, al establecerse en su normativa que, periódicamente, el Presidente de su CR debe comparecer y remitir informes a la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados con el fin de informar sobre la gestión y las medidas de reestructuración o de resolución implementadas por dicho Fondo (artículo 4 del RD-ley 9/2009 y artículo 56 de la Ley 9/2012).

<sup>6</sup> Desde el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, Ministerio de Economía y Competitividad.

1.27. El RD-ley 9/2009 estableció que el FROB se financiaría con una aportación de los Presupuestos Generales del Estado de 6.750 millones de euros (ampliada en 6.000 millones por el RD-ley 2/2012) y una aportación de los Fondos de Garantía de Depósitos existentes en aquella fecha de 2.250 millones de euros. Adicionalmente, el RD-ley 9/2009 dispuso que el FROB podría acceder, para el cumplimiento de sus fines, a financiación ajena en los mercados de valores, con unos límites determinados (hasta 10 veces su dotación, según el RD-ley 9/2009, y hasta el importe máximo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, según el RD-ley 24/2012 y la Ley 9/2012). A 31 de diciembre de 2012 el Fondo Patrimonial del FROB era negativo por importe de 21.832 millones de euros, resultado de aplicar a las dotaciones aprobadas por el RD-ley 9/2009 y el RD-ley 2/2012, que sumaban 15.000 millones de euros, los resultados negativos registrados en los sucesivos ejercicios.

#### I.4.2 Los Fondos de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito

1.28. El FGDEC, que sustituyó a los Fondos de Garantía de Depósitos, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para el desarrollo de sus fines. Actúa en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de los organismos públicos y las sociedades mercantiles estatales. Siguiendo el modelo de los antiguos Fondos de Garantía, el FGDEC está regido y administrado por una Comisión Gestora, cuyos miembros eran nombrados, hasta la entrada en vigor del RD-Ley 16/2011, por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda en representación del Banco de España y de las distintas entidades de crédito. Tras la promulgación de la citada norma, los representantes del Banco de España son designados por su Comisión Ejecutiva, mientras que los representantes de las entidades adheridas son designados por las asociaciones representativas de bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito. El Subgobernador del Banco de España es el Presidente de la Comisión Gestora.

1.29. Las funciones tradicionales de los Fondos de Garantía de Depósitos existentes en el momento de la creación del FGDEC, la de garantía de los depósitos y la de reforzamiento de la solvencia y funcionamiento de las entidades de crédito, se definieron en el RD 2606/1996. Este RD 2606/1996 está en vigor en lo que no se oponga al RD-ley 16/2011, por el que se creó el nuevo Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que de esta forma mantiene las funciones y los rasgos característicos de los tres Fondos a los que sustituyó, que se declararon disueltos.

1.30. Según el RD-ley 16/2011, las medidas preventivas y de saneamiento que puede llevar a cabo el FGDEC, tendentes a facilitar la viabilidad de una entidad de crédito, así como las medidas de apoyo en el caso de ser necesaria su reestructuración o el reforzamiento de sus recursos propios, consisten en ayudas financieras, medidas encaminadas a la reestructuración del capital y medidas de gestión para la mejora de la organización y de los sistemas de procedimiento y control interno de la entidad.

1.31. Tras la modificación del RD-ley 16/2011, efectuada por el RD-ley 24/2012, se suprimió la función del FGDEC de refuerzo de la solvencia y el funcionamiento de las entidades de crédito. Así, las funciones del FGDEC quedan circunscritas a la tradicional de garantía de depósitos y a la adopción de medidas de apoyo financiero a la resolución de una entidad de crédito, que se concretan en el otorgamiento de garantías, la concesión de préstamos o créditos y la adquisición de activos o pasivos, pudiendo mantener su gestión o encomendarla a un tercero.

#### I.4.3 El Banco de España

1.32. El Banco de España se configura como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Actúa con autonomía respecto a la Administración General de Estado en el desarrollo de su actividad y en el cumplimiento de sus fines, desempeñando sus funciones con arreglo a lo previsto en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (en adelante, Ley 13/1994). Está sometido al ordenamiento jurídico privado salvo que actúe en el ejercicio de sus potestades administrativas, en cuyo caso le resulta de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Banco de España no está sometido a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. De conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 13/1994, está 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.

1.33. Según la Ley 13/1994, el Banco de España podrá realizar las actuaciones precisas para el ejercicio de sus funciones, correspondiéndole, entre otras, la de supervisar la solvencia y la actuación de

las entidades de crédito y el cumplimiento por estas de su normativa específica. Los actos que el Banco de España dicte en el ejercicio de estas funciones tendrán en todo caso naturaleza administrativa, aplicando, con carácter general, las normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito incluidas en la Ley 26/1988.

1.34. Para el desarrollo de sus funciones el Banco de España cuenta con cuatro órganos rectores: el Gobernador, nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno; el Subgobernador, designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador; el Consejo de Gobierno; y la Comisión Ejecutiva. Corresponde a la Comisión Ejecutiva acordar, respecto a las entidades de crédito y a sus órganos de administración y dirección, la incoación de las medidas de intervención y sustitución de sus administradores o cualesquiera otras medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico.

#### I.5 Evolución del modelo de reestructuración ordenada bancaria

1.35. La crisis financiera internacional, iniciada en 2007, afectó al sistema bancario español al endurecerse el acceso a la financiación de mercado y a la liquidez, a lo que se unió, al prolongarse la crisis en el tiempo, un deterioro de los activos. La interacción de estos dos elementos produjo, a lo largo de 2008, una restricción generalizada en las condiciones de concesión de créditos, con especial incidencia en las pequeñas y medianas empresas y en los hogares. Las circunstancias señaladas anteriormente, junto con la caída del mercado inmobiliario, pusieron en evidencia un exceso de capacidad del sector bancario español que limitaba su eficiencia.

1.36. El problema sistémico que esta dinámica podría ocasionar propició que el Estado español adoptara en 2008, en coordinación con la Unión Europea, medidas para contener el agravamiento de la crisis como, entre otras, la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros<sup>7</sup>, el programa de avales a la financiación de las entidades de crédito<sup>8</sup> y el aumento del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos<sup>9</sup>.

1.37. En junio de 2009 se estableció el modelo de reestructuración ordenada bancaria mediante el RD-ley 9/2009, con el triple objetivo de incrementar la fortaleza y la solvencia del sistema bancario español, que este cumpliera con su función de canalizar los flujos financieros de la economía, y evitar una potencial resolución desordenada de las entidades de crédito.

1.38. La estrategia del modelo de reestructuración suponía, en primer lugar, agotar las soluciones privadas de las entidades de crédito; en segundo lugar, la adopción de medidas por los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito; y, por último, la intervención del FROB, una entidad de nueva creación, con el objeto de gestionar los procesos de reestructuración cuando se produjera la persistencia en la situación de debilidad de las entidades de crédito, con el sometimiento a la aprobación del Banco de España de los planes correspondientes a cada uno de los procesos.

1.39. Las entidades beneficiarias de los procesos de reestructuración ordenada bancaria serían entidades de crédito con sede en España, que requiriesen apoyo financiero público, acometieran o no un proceso de integración, bien por presentar debilidades en su situación económico-financiera que afectasen a su viabilidad, o bien porque necesitaran reforzar sus recursos propios, al incumplir, en mayor o menor medida, los requerimientos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno exigidos por la normativa.

1.40. En marzo de 2009, meses antes de la creación del FROB, se iniciaron las actuaciones relacionadas con la reestructuración de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM). El 28 de marzo de 2009 la Comisión Ejecutiva del Banco de España decidió sustituir a los órganos de administración de esta Caja, en aplicación de la Ley 26/1988, debido a la grave situación de liquidez de la entidad, que había agotado la capacidad de obtener financiación ordinaria mediante el descuento de activos en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, y para evitar que las previsibles retiradas de depósitos provocaran una crisis de confianza en el mercado de bonos, obligaciones y acreedores en general. Los apoyos financieros públicos concedidos a esta entidad se canalizaron a través del Banco de España, mediante la provisión

<sup>7</sup> Creado por el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, y extinguido el 1 de junio de 2012 por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2012. El Tribunal de Cuentas ha aprobado el 27 de junio de 2013 un Informe de fiscalización del Fondo de Adquisición de Activos Financieros.

<sup>8</sup> Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro.

<sup>9</sup> Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores.

de líneas urgentes de liquidez, y del FGDCA. De conformidad con el artículo 10 del RD 2606/1996, este Fondo podía adoptar medidas de saneamiento encaminadas a procurar la viabilidad de una entidad en crisis, en el marco de un plan de actuación acordado por la entidad y aprobado por el Banco de España.

1.41. Desde la entrada en vigor del RD-ley 9/2009, la evolución del modelo de reestructuración bancaria en el período 2009 a 2012 dio lugar a importantes modificaciones normativas que fueron introduciendo novedades en los instrumentos utilizados por el FROB para conceder el apoyo financiero a las entidades que necesitaban reforzar sus recursos propios, distinguiéndose tres periodos:

a) El denominado FROB 1, que se refiere a los procesos de reestructuración realizados entre junio de 2009 y febrero de 2011, se caracterizó por la concesión de apoyos financieros públicos por el FROB a procesos de integración de entidades de crédito mediante la adquisición por este de participaciones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones al capital social emitidas por dichas entidades, en los términos previstos en el artículo 9 del RD-ley 9/2009.

b) El denominado FROB 2, que comenzó en febrero de 2011 con la aprobación del RD-ley 2/2011, por medio del cual se autorizó al FROB a reforzar los recursos propios de las entidades financieras mediante la adquisición de acciones de su capital, y se extendió hasta julio de 2012, con la firma del MoU entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

c) El denominado FROB 3, que engloba los procesos de reestructuración y resolución realizados a partir de julio de 2012 en el ámbito de la asistencia financiera europea para la recapitalización, en los términos fijados en el MoU y regulados por el RD-ley 24/2012 y la Ley 9/2012.

1.42. De conformidad con lo dispuesto en el RD-ley 9/2009 y la Ley 9/2012, el marco general de actuación en los procesos de reestructuración está orientado, entre otros fines expuestos a lo largo del presente Informe, a la protección de la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos y el coste para el contribuyente. El artículo 3 de la Ley 9/2012 precisa que estas actuaciones perseguirán, entre otros, el objetivo de asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos que, con carácter extraordinario, pueda ser necesario conceder.

## 1.6 Tratamiento de las alegaciones

1.43. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Gobernador del Banco de España, al Presidente de la Comisión Rectora del FROB (también Presidente de la Comisión Gestora del FGDEC) y a quienes les precedieron en el desempeño de los citados cargos en el periodo fiscalizado. Todos ellos han presentado alegaciones, en algunos casos tras la concesión de prórroga, que se adjuntan al presente Informe.

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

## II. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EMPLEADOS

### II.1 Importe y distribución de los recursos

2.1. El importe de los recursos públicos empleados o comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2012, fue de 107.913 millones de euros. El Cuadro 1 recoge la distribución de este importe por tipos de apoyo y conceptos de costes asociados a los mismos. Como se observa en el mismo, más de la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (57.004 millones de euros).

2.2. El Cuadro 2, por su parte, recoge la distribución de los apoyos por entidades beneficiarias (con la denominación existente a 31 de diciembre de 2012). Destacan, como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos, el de Banco CAM (24.861 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.426 millones de euros).

2.3. En ambos Cuadros se incluyen datos de operaciones aprobadas durante el período 2009 a 2012, aunque algunas de ellas, acordadas a finales de 2012, fueron materializadas en 2013. Los importes incluyen conceptos de naturaleza muy diversa: costes y desembolsos de fondos (por ejemplo, las aportaciones de capital o la suscripción de participaciones preferentes), garantías constituidas que vencerán en el futuro (caso de los esquemas de protección de activos) e importes máximos disponibles en las líneas de crédito concedidas (que se refieren a importes distintos de los que finalmente se dispusieron). En los Anexos I, II y III a este Informe se recoge, para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el reparto de las ayudas por tipos de apoyo y por entidades<sup>10</sup>. El Anexo IV, por su parte, relaciona todos los procesos de reestructuración bancaria emprendidos en el periodo 2009-2012.

## CUADRO 1

Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipos de apoyo

(en miles de euros)

Tipos de apoyo	FROB	FGDEC	Banco de España	TOTAL
Aportaciones al capital y cuotas participativas	50.801.500	6.202.264		57.003.764
EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.909.000		28.666.937
Líneas de crédito (importe máximo disponible)	6.500.000		9.800.000	16.300.000
Suscripción de PPC	2.417.000	1.300.000		3.717.000
Suscripción de CoCos	1.135.000			1.135.000
Anticipos de liquidez		350.000		350.000
Operación de permuta financiera con Finlandia		283.759		283.759
Comisiones y costes del préstamo MEDE	209.048			209.048
Costes asociados a la reestructuración de CCM		191.306		191.306
Diagnóstico del sistema financiero		31.399		31.399
Informes de valoraciones y due diligence (FROB 2 y FROB 3)	15.441			15.441
Honorarios de representantes	6.005			6.005
Gastos de asesoramientos en las ventas	3.342			3.342
Selección de representantes	454			454
<b>TOTAL AYUDAS</b>	<b>65.845.727</b>	<b>32.267.728</b>	<b>9.800.000</b>	<b>107.913.455</b>

<sup>10</sup> Las alegaciones del FROB proponen clasificar estos importes en tres categorías:

- Ayuda financiera pública en forma de instrumentos computables como capital (cuotas participativas, participaciones preferentes convertibles, aportaciones al capital y CoCos).
- Ayuda financiera pública contingente y ayuda financiera pública temporal en forma de liquidez (líneas de liquidez y esquemas de protección de activos).
- Otros gastos e ingresos (diagnóstico del sistema financiero, informes de valoraciones y due diligence, honorarios de representantes, etc.).

Las alegaciones citadas consideran, además, que de los correspondientes importes habría que deducir, entre otros conceptos, los ingresos por devolución de ayudas y las líneas de liquidez canceladas. Con independencia de esta propuesta del FROB, que puede ser adecuada técnicamente a efectos de un eventual cálculo del coste neto de las aportaciones públicas a los procesos de reestructuración, el Tribunal de Cuentas ha preferido mostrar estos datos en dos únicos cuadros para ofrecer el importe de las aportaciones públicas empleadas o comprometidas en el proceso. Debe tenerse en cuenta, además, que el cálculo del coste neto del proceso no es un objetivo específico de esta fiscalización y que su determinación fiable solo podrá hacerse a la finalización del mismo.

## CUADRO 2

Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración,  
clasificados por entidad

(en miles de euros)

Entidades	FROB	FGDEC	Banco de España	TOTAL
Banco CAM	3.002.444	21.859.000		24.861.444
BFA/Bankia	22.426.103			22.426.103
Banco de Valencia	11.868.527		6.000.000	17.868.527
Catalunya Banc (CX)	12.054.988			12.054.988
Novacaixagalicia Banco (NCG)	9.054.803			9.054.803
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		4.316.306	3.000.000	7.316.306
Unnim Banc	2.394	5.777.264		5.779.658
Cajasur	2.693.533			2.693.533
Banco Mare Nostrum (BMN)	1.645.944			1.645.944
Banco CEISS	1.130.507			1.130.507
Banco Gallego	246.047		800.000	1.046.047
Banca Cívica	977.000			977.000
Banco Grupo Cajatres	408.168			408.168
Liberbank	125.767			125.767
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	209.502	315.158		524.660
<b>TOTAL AYUDAS</b>	<b>65.845.727</b>	<b>32.267.728</b>	<b>9.800.000</b>	<b>107.913.455</b>

2.4. En los siguientes epígrafes de este subapartado II.1 se describen las operaciones que han dado lugar a los diferentes tipos de apoyo. Por su parte, el análisis de la legalidad de cada una de las operaciones vinculadas a los distintos tipos de apoyo concedidos figura en los subapartados III.1, III.2 y III.3.

#### II.1.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas

2.5. El importe de las aportaciones al capital de las entidades afectadas por la reestructuración ascendió a un total de 57.004 millones de euros, de los que 50.802 millones fueron aportados por el FROB y el resto, 6.202 millones, por el FGDEC. El importe correspondiente al FROB se distribuyó de la siguiente manera:

- a) Cuotas participativas suscritas en Cajasur por 800 millones de euros<sup>11</sup>.
- b) Capital suscrito como consecuencia de la conversión de participaciones preferentes convertibles (en adelante, PPC) en acciones o participaciones de capital emitidas durante el FROB 1 de las entidades CX, NCG y BFA, por 6.877 millones de euros<sup>12</sup>.
- c) Suscripción de acciones de Banco de Valencia, CX y NCG durante el FROB 2, por 5.182 millones de euros.

<sup>11</sup> Como se indicará en el punto 2.34 de este Informe, estas cuotas participativas fueron amortizadas en 2010.

<sup>12</sup> En relación con lo señalado por el FROB en sus alegaciones debe precisarse que la conversión en capital de las PPC de CEISS, por un total de 525 millones de euros, figura computada en este Informe dentro del apartado de «Suscripción de PPC», debido a que el criterio aplicado ha sido, tal como se indica en el punto 2.12 de este Informe, incluir en ese apartado las emisiones que no habían sido objeto de conversión antes de 31 de diciembre de 2012.



d) Ampliaciones de capital correspondientes a Banco de Valencia, CX, NCG, BMN, Banco Gallego y BFA durante el FROB 3, por 37.943 millones. En el caso de BMN y Banco Gallego las suscripciones se realizaron en 2013.

2.6. Por su parte, el importe correspondiente al FGDEC se distribuyó de la siguiente forma:

- a) Ampliaciones de capital suscritas en el Banco CAM, por 5.249 millones de euros.
- b) Asunción por el FGDEC de las pérdidas incurridas por el FROB en la reestructuración de Unnim Banc, que, como se desarrolla en el punto 2.35 de este Informe, se materializaron, tras la conversión de las participaciones preferentes previamente suscritas, en acciones de esta entidad, por 953 millones de euros<sup>13</sup>.

#### II.1.2 Esquemas de Protección de Activos (EPA)

2.7. Durante el período fiscalizado el FROB y el FGDEC otorgaron apoyos financieros, mediante la concesión de esquemas de protección de activos (en adelante, EPA), como condición establecida en la venta de las entidades objeto de la reestructuración o resolución. Por medio de un EPA los Fondos asumen, durante el periodo de vigencia del mismo, unas pérdidas máximas sobre determinados riesgos incluidos en una cartera de activos perteneciente a las entidades en venta.

2.8. Como se observa en el Cuadro 1, el importe máximo cubierto por el FROB y el FGDEC mediante los EPA concedidos ascendió a 28.667 millones de euros, de los que al FROB le corresponden 4.758 millones (392 millones para Cajasur y 4.366 millones para el Banco de Valencia). El FGDEC, por su parte, reconoció EPA por importe de 23.909 millones de euros (16.610 millones para Banco CAM, 4.824 millones para Unnim Banc y 2.475 millones para CCM). Los EPA de Cajasur y CCM estarán vigentes hasta 2015, los de Unnim Banc y Banco CAM hasta 2021 y el del Banco de Valencia hasta 2022.

#### II.1.3 Líneas de crédito

##### II.1.3.1 Líneas de crédito concedidas por el Banco de España

2.9. La Comisión Ejecutiva del Banco de España, de conformidad con su protocolo sobre provisión de liquidez en situaciones de emergencia a entidades de crédito, aprobado en noviembre de 2005 y modificado en abril de 2011, concedió provisiones urgentes de liquidez a CCM (3.000 millones de euros en 2009), al Banco de Valencia (6.000 millones en 2012) y al Banco Gallego (800 millones en 2013). Los importes citados se refieren al límite máximo alcanzado por las líneas de crédito concedidas a cada entidad. Las líneas de crédito se concedieron para mantener la estabilidad de las entidades y, en los casos de Banco de Valencia y Banco Gallego, también por la suspensión del acceso de estas entidades a las operaciones de política monetaria del Eurosistema y al crédito intradía, con vencimiento anticipado de todas las operaciones pendientes. Debe destacarse que los 3.000 millones concedidos a CCM fueron avalados por la Administración General del Estado a partir de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 4/2009, de 29 de marzo, por el que se autorizaba la concesión de garantías derivadas de la financiación que pudiera otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha. Todas estas líneas de crédito fueron canceladas, los principales dispuestos fueron reembolsados y los intereses devengados, que ascendieron a un total de 64 millones de euros, fueron satisfechos.

##### II.1.3.2 Líneas de crédito concedidas por el FROB

2.10. El FROB concedió líneas de crédito por un importe total máximo de 6.500 millones de euros, distribuidos entre Cajasur (1.500 millones, importe del que no se hizo ninguna disposición), Banco CAM (3.000 millones) y Banco de Valencia (2.000 millones), con el objeto de proveer de financiación de emergencia a estas entidades para superar sus dificultades transitorias de liquidez y así posibilitar el mantenimiento de su operativa y el cumplimiento de sus obligaciones de pago frente a depositantes y acreedores en general, mientras se elaboraba el correspondiente plan de reestructuración. Los intereses

<sup>13</sup> En relación con lo señalado por el FROB en sus alegaciones debe precisarse que, aun siendo cierto que la titularidad de las acciones de Unnim Banc correspondió al FROB, la aportación final de los fondos relativos a esta operación fue realizada por el FGDEC, tal como se expondrá en los puntos 2.35 y 2.36 de este Informe, por lo que la misma se incluye en el apartado de operaciones del FGDEC.

generados a favor del FROB por las líneas de crédito concedidas a Banco CAM y Banco de Valencia ascendieron a 33 y 41 millones de euros, respectivamente.

#### II.1.4 Suscripción de participaciones preferentes convertibles

2.11. La suscripción de participaciones preferentes convertibles (PPC) por el FROB se reguló en el artículo 9.3 del RD-ley 9/2009. Este instrumento financiero, que está remunerado periódicamente a un determinado tipo de interés, tiene carácter perpetuo, aunque puede ser objeto de amortización anticipada por parte del emisor, o ser objeto de conversión en capital a solicitud del FROB alcanzado un determinado plazo, o en cualquier momento a instancias del Banco de España a la vista de la situación de solvencia de la entidad.

2.12. El FGDEC, en 2009, y el FROB, durante el período de vigencia del FROB 1, adquirieron participaciones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones al capital social de las entidades de crédito que afrontaron procesos de integración entre 2009 y 2011, por un importe total de 10.974 millones de euros. Como se ha indicado en los puntos 2.5 y 0 de este Informe, el importe de las PPC que fueron objeto de conversión en capital de las entidades beneficiarias aparece en el Cuadro 1 dentro del apartado de «Aportaciones al capital y cuotas participativas», mientras que en el apartado de «Suscripción de PPC» figuran las PPC de CCM suscritas por el FGDEC por importe de 1.300 millones de euros y que fueron amortizadas en 2010, como se indicará en el punto 2.33 de este Informe, así como aquellas emisiones que no habían sido objeto de conversión antes de 31 de diciembre de 2012. Las PPC amortizadas o pendientes de conversión a dicha fecha ascendían a 3.717 millones de euros, correspondientes a CCM, Banca Cívica, BMN y CEISS por 1.300, 977, 915 y 525 millones de euros, respectivamente; emisiones que, salvo el caso mencionado de CCM, se convirtieron o amortizaron en 2013.

#### II.1.5 Suscripción de obligaciones contingentemente convertibles en acciones (CoCos)

2.13. El FROB, en cumplimiento de los planes aprobados en el marco del FROB 3, apoyó financieramente a CEISS, Cajatres y Liberbank mediante la adquisición, durante 2013, de obligaciones contingentemente convertibles en acciones (en adelante, CoCos). La adquisición de estos instrumentos financieros por el FROB está regulada en el capítulo V de la Ley 9/2012 y en el acuerdo de la CR del FROB de 30 de julio de 2012.

2.14. Como se indica en el Cuadro 1, el importe de CoCos adquiridos por el FROB ascendió a 1.135 millones de euros, correspondiendo a CEISS, Cajatres y Liberbank unos importes de 604, 407 y 124 millones de euros, respectivamente. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 9/2012, estas entidades se comprometieron a recomprar los títulos tan pronto estuvieran en condiciones de hacerlo y, en cualquier caso, en un plazo máximo de cinco años. Además, se previó la convertibilidad de los títulos por decisión unilateral del FROB si, antes del transcurso de dicho plazo, este Fondo, previo informe del Banco de España, considerase improbable, a la vista de la situación de la entidad o su grupo, que su recompra o amortización pudiera llevarse a cabo en ese plazo.

#### II.1.6 Anticipos de liquidez

2.15. Para garantizar la viabilidad económica y mantener un nivel de solvencia adecuado en la operación de integración de CCM en Banco Liberta, el FGDECA (actual FGDEC) concedió, además del EPA mencionado en el punto 2.8 de este Informe, una financiación adicional de 350 millones de euros, al objeto de atender determinados pasivos que no podían traspasarse por su configuración jurídica a la entidad receptora del conjunto de activos y pasivos que integraban el negocio bancario de CCM.

#### II.1.7 Operación de permuta financiera entre el FGDEC y la República de Finlandia

2.16. El 16 de julio de 2012 el FGDEC y la República de Finlandia suscribieron una operación de permuta financiera, cuyo subyacente era el riesgo asumido por dicho Estado por la aportación de garantías a la FEEF con el objeto de facilitar la operación de asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades españolas en los términos previstos en el apartado 4 de la DA quinta del RD-ley 21/2012. En virtud del citado compromiso, el 28 de noviembre de 2012 el FGDEC constituyó un depósito en efectivo en garantía por importe de 284 millones de euros, en razón del primer desembolso facilitado por el MEDE a España. Este importe se reinvertió en 2013 en valores emitidos por Estados miembros de

la zona euro con mayor calificación. El FGDEC estima que el otorgamiento de dicha garantía no le supondrá quebranto alguno.

#### II.1.8 Comisiones y costes del préstamo MEDE

2.17. El FROB recibió hasta 31 de diciembre de 2012 un total de 39.468 millones de euros en valores del MEDE, en respuesta a la correspondiente solicitud de fondos efectuada por el Reino de España y al amparo del Acuerdo de Facilidad Financiera entre el MEDE y España. Este importe se destinó a financiar los procesos de reestructuración y resolución del Grupo 1 del MoU. En febrero de 2013 se recibió un segundo desembolso del MEDE, por importe de 1.865 millones, destinado a recapitalizar las entidades del Grupo 2. Los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos del MEDE, pendientes de pago a 31 de diciembre de 2012, ascendían a 209 millones de euros (reflejados en el Cuadro 1), de los que 199 millones correspondían a comisiones y costes de apertura de la operación y 10 millones a intereses.

#### II.1.9 Costes asociados a la reestructuración de CCM

2.18. Además de los apoyos financieros concedidos a CCM en forma de EPA, PPC y líneas de liquidez (analizados en los puntos 2.8, 2.12 y 2.15, respectivamente, de este Informe), el FGDEC ha soportado otros costes asociados a la reestructuración de CCM que ascendieron a 191 millones de euros, motivados por las siguientes causas:

a) Un total de 69 millones de euros correspondieron a la liquidación de los intereses asociados al importe anticipado por el FGDEC a favor de Banco Liberta, en función de un calendario de desembolsos entre 2011 y 2013, de los 2.475 millones de euros derivados del EPA otorgado a dicha entidad.

b) Un importe de 43 millones de euros correspondió a obligaciones surgidas por la liquidación provisional en 2010 del perímetro de los activos y pasivos segregados de CCM con destino a Banco Liberta, como consecuencia del seguro de valor otorgado respecto a determinada cartera de renta variable que formaba parte del balance de CCM al terminar 2009. Adicionalmente, el coste del FGDEC se incrementó en otros 47 millones de euros, como consecuencia de la liquidación final de dicho perímetro, realizada en 2011.

c) Por último, 32 millones de euros correspondieron a los gastos de gestión y desinversión de los activos recibidos por FGDEC de CCM.

#### II.1.10 Diagnóstico del sistema financiero

2.19. El 28 de septiembre de 2012 el Banco de España presentó los resultados de la evaluación independiente del sector bancario español, con lo que se terminó un proceso exhaustivo y detallado de estimación de las necesidades de capital del sector bancario a nivel de cada entidad.

2.20. El proceso se había iniciado en mayo de 2012, cuando el Consejo de Ministros acordó que el Ministerio de Economía y Competitividad elaborara un análisis externo de carácter agregado para evaluar la resistencia del sector bancario español ante un severo deterioro adicional de la economía. El Banco de España, en coordinación con el citado Ministerio, asumió el liderazgo del análisis y contrató a los especialistas independientes, a los que suministró toda la información necesaria para la evaluación de las necesidades de capital y la valoración de las carteras crediticias. En junio de ese año se publicaron los informes con los resultados de este ejercicio, basado en una metodología top-down o de aproximación en base a hipótesis agregadas para todo el sistema, en el que participaron los catorce principales grupos bancarios españoles (que representaban el 90% de los activos del sistema bancario español). Los informes consideraron dos entornos macroeconómicos diferentes: uno de ellos denominado base, considerado como el de mayor posibilidad de ocurrencia sobre la base de estimaciones consideradas como prudentes, y otro denominado adverso, en el que se asumía un fortísimo deterioro adicional del cuadro macroeconómico español<sup>14</sup>.

2.21. Posteriormente, y en el marco de las negociaciones para la instrumentación del programa de asistencia financiera europea, se decidió llevar a cabo un ejercicio complementario de carácter desagregado (análisis bottom-up) que, con el objetivo de determinar las necesidades de capital para cada banco, ofreciera un estudio individual y detallado de las carteras bancarias y una valoración exhaustiva de sus activos.

<sup>14</sup> El escenario adverso se consideraba muy improbable (en torno al 1% en términos estadísticos) y contemplaba caídas del PIB del 4,1%, 2,1% y 0,3% en 2012, 2013 y 2014, respectivamente.

2.22. De acuerdo con el Banco de España, las necesidades de capital identificadas en el escenario adverso fueron de 55.900 millones de euros después del efecto impositivo, si no se consideraban los procesos en marcha de integración de entidades. No obstante, cuando se tenían en cuenta los procesos de integración en marcha esta cifra disminuía a 53.700 millones de euros. Además, el Banco de España señalaba que estas necesidades de capital no representaban la cifra final de ayuda pública a la banca, dado que esta podía ser significativamente menor al tenerse en cuenta las medidas<sup>15</sup> previstas en los planes de recapitalización que las entidades enviarían al Banco de España a partir de octubre de 2012. Con el objeto de llevar a cabo la evaluación señalada anteriormente, el Banco de España contrató con expertos independientes los trabajos a realizar, lo que le supuso un coste de 31.398.930 euros (IVA incluido)<sup>16</sup>. El 26 de octubre de 2012 el Gobernador del Banco de España remitió un escrito al FGDEC en el que indicaba que los trabajos técnicos de valoración referidos se contrataron inicialmente por aquella institución por razones de urgencia en el marco de sus competencias supervisoras. A juicio del Banco de España, el hecho de que estos trabajos se integrasen en el marco del MoU permitiría al FGDEC asumir los costes originados por los trabajos mencionados, con arreglo a lo previsto en la DA quinta del RD-ley 21/2012, en la redacción dada por el RD-ley 24/2012, que establece en su apartado 4 lo siguiente:

4. En el ámbito de sus funciones y teniendo en cuenta el beneficio del conjunto del sistema de entidades adheridas, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito podrá adoptar medidas tendentes a facilitar la implementación de la asistencia financiera europea para la recapitalización de las entidades de crédito españolas. En todo caso, el coste de dichas medidas habrá de resultar inferior a los desembolsos que hubiera tenido que realizar el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito de conformidad con su normativa reguladora, de optar, en el momento de apertura del proceso de reestructuración o resolución, por realizar el pago de los importes garantizados en caso de liquidación de la entidad.

2.23. El escrito concluía con la solicitud de que la Comisión Gestora del FGDEC sometiera a su consideración la posibilidad de que dicho Fondo reembolsase los citados costes al Banco de España, a cuyo fin se adjuntaba un resumen de las contrataciones efectuadas hasta la fecha en relación con el programa de evaluación referido.

2.24. La Comisión Gestora del FGDEC, en su reunión del 29 de octubre de 2012, decidió dar su conformidad a que dicho Fondo reembolsase al Banco de España el coste de tales contrataciones. A estos efectos, el Banco de España emitió una factura el 4 de junio de 2013, dirigida al FGDEC, correspondiente a los «costes incurridos en las contrataciones llevadas a cabo en la fase de diagnóstico de la situación del sistema financiero español, con vistas a la adopción de medidas de recapitalización, reestructuración y liquidación de entidades de crédito». El importe total facturado y abonado por el FGDEC ascendió a 37.932.376 euros, de los que 6.583.305 euros correspondían al IVA repercutido por el Banco de España al FGDEC<sup>17</sup>.

#### II.1.11 Informes de valoraciones y due diligence (FROB 2 y FROB 3).

2.25. Con respecto a los procesos de reforzamiento de los recursos propios de entidades de crédito aprobados por el FROB y el Banco de España durante 2011 y 2012, el FROB incurrió en unos gastos totales de 15,4 millones de euros por los servicios prestados para la realización de los procesos de due diligence<sup>18</sup> y de valoración de las entidades de crédito. De este importe, 6,6 millones de euros correspondieron a los servicios para la realización de los procesos de due diligence y de valoración prestados al FROB por expertos independientes, principalmente en la segunda mitad de 2011, dentro del

<sup>15</sup> El Banco de España clasificó en las siguientes categorías las medidas que podían disminuir el importe de las ayudas públicas:

- Enajenación de activos y negocios en el mercado.
- Captación de capital privado en los mercados.
- Transmisión de activos a la SAREB.
- Realización de actuaciones de gestión de híbridos y de deuda subordinada.

<sup>16</sup> Importe que en el Cuadro 1 figura imputado al FGDEC por el motivo que se analizará en el punto 2.24.

<sup>17</sup> El FGDEC aceptó la repercusión del IVA tras realizar varias consultas a la Dirección General de Tributos.

<sup>18</sup> Procesos de auditoría o investigación encaminados a conocer la situación financiera real de las entidades de crédito afectadas por los procedimientos de reestructuración o resolución.

ámbito de las actuaciones de recapitalización aprobadas en el marco del denominado FROB 2. Los restantes 8,8 millones de euros correspondieron a los servicios para la obtención de los informes de esta naturaleza, realizados a finales de 2012 y principios de 2013, como consecuencia de la aprobación por el Banco de España y el FROB de los planes de las entidades de crédito que se recapitalizaron en el ámbito de la asistencia financiera europea (FROB 3). En el subapartado III.8 de este Informe se analiza el cumplimiento de la legalidad en la realización y pago de estos estudios.

#### II.1.12 Honorarios de representantes y gastos de selección de los mismos

2.26. Los gastos incurridos por el FROB en la contratación de las personas que actuaban, en su nombre y representación, para ejercer las funciones que le eran propias a este Fondo en su condición de miembro del Consejo de Administración de las entidades de crédito que recibieron su apoyo ascendieron, entre los años 2010 y 2012, a 6,5 millones de euros. De este importe 6,0 millones correspondieron a honorarios y 0,5 millones al gasto incurrido por la contratación de la empresa de selección de estos representantes. En el subapartado III.7 de este Informe se analiza el cumplimiento de la legalidad en el abono de estos honorarios.

#### II.1.13 Gastos de asesoramientos en las ventas de entidades de crédito

2.27. El FROB incurrió en unos costes de 3,3 millones de euros por servicios de asistencia y asesoramiento en el análisis, diseño y ejecución de los procesos de venta de las entidades Cajasur, Banco CAM, Unnim Banc y Banco de Valencia, así como por las actuaciones necesarias para llevar a cabo el proceso de desinversión de la participación del FROB en el capital de CX.

### II.2 Financiación e ingresos asociados a las operaciones

#### II.2.1 Financiación ajena del FROB

2.28. De acuerdo con lo previsto en el artículo 53.2 de la Ley 9/2012 y en el artículo 2.5 del RD-ley 9/2009, el FROB puede financiarse, además de con las dotaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, descritas en el punto 1.27 de este Informe, emitiendo valores de renta fija, recibiendo préstamos, solicitando la apertura de créditos y realizando cualesquiera otras operaciones de endeudamiento. Como se ha indicado en el citado punto 1.27, los recursos ajenos obtenidos por el FROB no deben sobrepasar el límite que se establezca al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La financiación que el FROB pueda recibir, directa o indirectamente a través del Estado, en efectivo o en valores de deuda, en el contexto de la asistencia financiera europea no se toma en consideración a efectos de dichos límites, de conformidad con la DA quinta del RD-ley 21/2012.

2.29. Asimismo, la Administración General del Estado puede otorgar avales en garantía de las obligaciones económicas del FROB derivadas de operaciones de endeudamiento, con los importes máximos establecidos en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en los términos previstos en las Disposiciones Adicionales sexta de la Ley 9/2012 y segunda del RD-ley 9/2009. De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, el límite de recursos ajenos obtenidos por el FROB se fijó en 120.000 millones de euros, y el límite de los avales a otorgar al FROB por la Administración General del Estado se estableció en 66.000 millones de euros.

2.30. Entre 2009 y 2011 el FROB ha emitido bonos, con aval de la Administración General del Estado, por importe de 10.945 millones de euros para financiar sus actuaciones.

#### II.2.2 Intereses de las PPC

2.31. Como se observa en el Cuadro 3, los intereses cobrados por el FROB hasta el 31 de diciembre de 2012 por la suscripción de las PPC ascendieron a un total de 863 millones de euros. A esa misma fecha había intereses pendientes de cobro por 77 millones de euros. Los correspondientes a Unnim Banc (5 millones) se cobraron en 2013, al reembolsarse por el FGDEC al FROB los apoyos concedidos por este a dicha entidad bancaria (ver puntos 2.32 y 2.33 de este Informe), mientras que los de Banca Cívica (72 millones) se abonaron por la entidad adquirente al formalizarse la venta y amortizarse las PPC.

## CUADRO 3

Intereses cobrados de las participaciones preferentes convertibles (PPC)  
(en miles de euros)

Entidad	Total (2010, 2011, 2012)			
	Devengados	Cobrados	Pendientes cobro	Deterioro
CX	142.133	96.875	0	45.258
Unnim Banc	34.716	29.452	5.264	0
CEISS	87.729	82.163	0	5.566
BFA	357.176	346.038	0	11.138
NCG	93.280	90.055	0	3.225
BMN	147.212	143.198	0	4.014
Banca Cívica	147.829	75.717	72.112	0
Total	1.010.075	863.498	77.376	69.201

## II.2.3 Venta de la totalidad o parte de las entidades de crédito

2.32. Tras acordar el Banco de España sustituir a los administradores de CCM en marzo de 2009, se abrió un proceso competitivo de cesión global de los activos y pasivos de esta entidad. En septiembre de 2010 se formalizó la cesión mencionada entre CCM y Banco Liberta, filial de Cajastur. Al margen de dicha cesión quedaron los activos y pasivos afectados a la obra benéfico-social, las participaciones industriales agrupadas en torno a la Corporación CCM y otros activos no bancarios.

2.33. Las cuantías aportadas por el FGDEC hasta 2011 al proceso de reestructuración de CCM ascendieron a un total de 1.740 millones de euros, con el siguiente desglose: 1.300 millones por la adquisición de PPC (ver punto 2.12 de este Informe); 350 millones por la aportación de liquidez (punto 2.15); 43 millones por los gastos asociados con la liquidación provisional del perímetro de CCM (punto 2.18); y 47 millones por el cierre final del perímetro de esta entidad de crédito (punto 2.18). El FGDEC recibió en 2010 activos no asociados al negocio bancario, distintos a los afectos a la obra benéfico-social de CCM, valorados en 1.098 millones de euros, en pago parcial de las cuantías aportadas hasta el momento del traspaso del negocio bancario (1.693 millones de euros<sup>19</sup>). La diferencia entre los dos importes anteriores, 595 millones de euros, se incorporó al patrimonio neto de la Fundación CCM. Adicionalmente a los activos recibidos por el FGDEC, se acordó el reparto entre CCM y dicho Fondo de las pérdidas acaecidas en la desinversión, en un plazo de siete años, del conjunto de activos citados. Por otra parte, a 31 de diciembre de 2012 la pérdida estimada del EPA ascendía, según las cuentas del FGDEC, a 1.949 millones de euros.

2.34. El proceso de reestructuración de Cajasur, con intervención del FROB, se acordó por el Banco de España en mayo de 2010. Como consecuencia del proceso competitivo de venta promovido para la reestructuración de esta entidad de crédito, el 29 de diciembre de 2010 se produjo la cesión global del activo y pasivo de la misma a favor de la que resultó adjudicataria del proceso de venta (Bilbao Bizkaia Kutxa). En esa misma fecha, Cajasur reembolsó al FROB los apoyos financieros concedidos previamente, mediante la amortización de las cuotas participativas de dicha entidad de crédito que el Fondo había suscrito por 800 millones de euros, y se canceló la línea de crédito concedida por un importe máximo de 1.500 millones de euros. Como condición para llevarse a cabo la cesión mencionada, el FROB prestó apoyos financieros a Cajasur consistentes en el otorgamiento de un EPA que cubriría, por un importe máximo de 392 millones de euros, los riesgos derivados de una cartera cerrada de activos, y un préstamo

<sup>19</sup> Este importe recoge los 1.300 millones de euros por la adquisición de PPC, que fueron amortizadas en septiembre de 2010, la aportación de liquidez por 350 millones de euros y los 43 millones de euros por los gastos asociados con la liquidación provisional en 2010 del perímetro de CCM.

por el mismo importe que el EPA. A 31 de diciembre de 2012 el FROB consideraba que los 392 millones del EPA se encontraban totalmente consumidos.

2.35. Con respecto a Unnim Banc, las preferentes suscritas por el FROB por importe de 380 millones de euros, así como los 5 millones de intereses devengados por las mismas a 30 de septiembre de 2011, se convirtieron en acciones de esta entidad, quedando el FROB como titular del 100% de su capital. Además, el Fondo suscribió y desembolsó en dicho mes otra ampliación de capital de esta entidad por valor de 568 millones de euros, por lo que el apoyo financiero total del FROB, materializado en acciones de Unnim Banc, ascendió a 953 millones de euros. Al estar la entidad incurso en un proceso de reestructuración de los previstos en el artículo 7 del RD-ley 9/2009, se abrió un proceso competitivo para su venta, que se produjo (a BBVA) por un euro el 27 de julio de 2012.

2.36. El FGDEC se comprometió a apoyar financieramente esta operación de venta de la siguiente manera:

a) Aportando los fondos necesarios para que el FROB recuperase el importe íntegro de su participación en Unnim Banc. Para materializar este compromiso de asunción de pérdidas por parte del FGDEC, se firmó un contrato de préstamo entre el FROB como prestamista y el FGDEC como prestatario, por el importe citado de 953 millones de euros, que fueron reembolsados por el FGDEC al FROB con los respectivos intereses, que sumaron un total de 18 millones de euros, antes del 1 de marzo del 2013, fecha de vencimiento del préstamo.

b) Otorgando un EPA a Unnim Banc sobre una cartera de activos, por un importe máximo de 4.824 millones de euros. A 31 de diciembre de 2012, el valor actualizado de la pérdida esperada ascendía a 886 millones de euros.

2.37. Dentro de los acuerdos relacionados con la reestructuración de Banco CAM, la entidad que resultó adjudicataria del proceso competitivo de venta (Banco Sabadell) impuso, como condición para adquirir esta entidad por un euro, el otorgamiento de los siguientes apoyos financieros públicos, que fueron asumidos por el FGDEC:

a) Aportaciones de capital por 5.249 millones de euros, que tras ser suscritas por el FGDEC le otorgaron la titularidad del 100% de Banco CAM hasta que se produjo su venta.

b) La constitución de un EPA por el que el FGDEC asumiría los riesgos derivados de una cartera de activos hasta un importe de 16.610 millones de euros. A 31 de diciembre de 2012, a partir del informe de los expertos independientes, se calculó por el FGDEC que el valor actualizado de las pérdidas totales esperadas de la cartera ascendía a 2.681 millones de euros.

2.38. En noviembre de 2011 el Banco de España acordó la sustitución provisional de los órganos de administración de Banco de Valencia, así como la designación del FROB como administrador provisional de dicha entidad, por encontrarse en una situación de las previstas en los artículos 6 y 7 del RD-ley 9/2009. El mismo día se acordó que el FROB, a efectos de estabilizar la entidad, concediese los siguientes apoyos financieros de carácter transitorio: una ampliación de capital por 998,5 millones de euros y una línea de crédito por 2.000 millones. A principios de 2012 se decidió poner a la venta la entidad. Tras el proceso competitivo correspondiente, fue adjudicada a Caixabank por un euro a finales de ese mismo año.

2.39. La venta de Banco de Valencia a Caixabank se formalizó en febrero de 2013 e incluyó, como condición para realizarse la operación, la obtención de los siguientes apoyos financieros públicos:

a) La suscripción de una ampliación de capital de Banco de Valencia por importe de 4.500 millones de euros, que fue suscrita por el FROB en diciembre de 2012.

b) El establecimiento de un EPA que cubriría una pérdida máxima de 4.366 millones de euros en una cartera de activos, que se formalizó en febrero de 2013. Las cuentas anuales del FROB cerradas a 31 de diciembre de 2012 estiman que la pérdida esperada asociada a este EPA ascendía a dicha fecha a 598 millones de euros.

#### II.2.4 Recuperación de apoyos financieros (Banca Cívica).

2.40. Con el fin de llevar a cabo la integración de Banca Cívica, esta entidad solicitó al FROB, en diciembre de 2010, apoyos financieros públicos por importe de 977 millones. La concesión del apoyo

financiero supuso que dicho Fondo adquiriera, en febrero de 2011, PPC convertibles en acciones a emitir por la entidad mencionada, de acuerdo con los términos del artículo 9 del RD-ley 9/2009.

2.41. En marzo de 2012 Banca Cívica fue absorbida por Caixabank, sin que hubiera necesidad de acudir a apoyos financieros públicos. En marzo de 2013 se amortizaron las PPC suscritas por el FROB, reembolsándose tanto el principal (los citados 977 millones de euros) como los intereses devengados hasta ese momento. En total, el importe de los intereses cobrados por el FROB durante el período de vigencia de estas PPC fue de 166 millones de euros.

## II.2.5 Ingresos por realización de activos, comisiones e intereses asociados a los EPA

2.42. Los ingresos obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2012 por el FROB como consecuencia de las comisiones y de los intereses derivados del préstamo asociado al EPA concedido a Cajasur ascendieron a 3,1 millones de euros.

2.43. Por su parte, el FGDEC cobró hasta 31 de diciembre de 2012, como resultado de la realización de activos procedentes de CCM, un total de 58 millones de euros, y como consecuencia de las comisiones asociadas a los EPA un total de 42,7 millones de euros (39,7 millones por CCM<sup>20</sup>, 2,4 millones por Banco CAM y 0,6 millones por Unnim Banc).

## II.3 Situación patrimonial del FROB a 31 de diciembre de 2012

2.44. Como se ha indicado en el punto 1.27 de este Informe, el FROB tenía a 31 de diciembre de 2012 un patrimonio neto negativo por importe de 21.832 millones de euros, resultado de aplicar a las dotaciones aprobadas por el RD-ley 9/2009 y el RD-ley 2/2012, que sumaban 15.000 millones de euros, los resultados negativos registrados en los sucesivos ejercicios. La memoria del FROB del ejercicio 2012 manifestaba que el Fondo estimaba que a lo largo de 2013 se implementarían las medidas adecuadas para contar con un patrimonio neto positivo, entre las que se encontraba la posibilidad de que el Estado transformara parte del préstamo concedido al FROB en una aportación patrimonial. Esta posibilidad estaba contemplada en el contrato de préstamo entre el Estado y el FROB condicionada a la autorización, ya otorgada, del MEDE, y ha sido llevada a efecto mediante una adenda al contrato, acordada el 9 de diciembre de 2013, por la que un importe de 27.170 millones de euros del préstamo se convierte en dotación patrimonial al FROB.

2.45. El préstamo del Estado, que, como se ha indicado en el punto 1.17 de este Informe, permitió canalizar hacia el FROB los fondos aportados por el MEDE al Reino de España, importó 39.468 millones de euros, reembolsables entre 2022 y 2027. Los intereses devengados por dicho préstamo han sumado 11 millones de euros en 2012, mientras que los costes por comisiones de apertura y emisión se han elevado a 2 millones.

2.46. En la acumulación de resultados negativos registrados por el FROB en los sucesivos ejercicios han tenido una influencia decisiva los deterioros asumidos en la valoración de las participaciones en el capital y en PPC de las entidades financieras apoyadas. A estos efectos, el auditor del FROB destaca en su informe de auditoría sobre las cuentas del ejercicio 2012 que, aun cuando los deterioros han sido evaluados de acuerdo con las proyecciones incluidas en los respectivos planes de resolución o reestructuración, la recuperación de los activos por el valor por el que figuran registrados en el balance del FROB dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave consideradas en tales planes.

2.47. Además, el auditor destaca que existen incertidumbres adicionales sobre tales valoraciones, derivadas de los siguientes elementos: la gestión de los instrumentos financieros híbridos; las reclamaciones o arbitrajes que afecten a las entidades por la comercialización de productos complejos; o los resultados de eventuales futuras revisiones de las carteras y los activos ordenadas por el Banco de España o la Autoridad Bancaria Europea.

<sup>20</sup> Las alegaciones del FGDEC señalan que continúa pendiente de cobro otro importe adicional de 36,8 millones de euros, que está reclamado judicialmente.



### III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

#### III.1 FROB 1

##### III.1.1 Normativa aplicable

3.1. El ámbito temporal del FROB 1 estuvo caracterizado por la realización de procesos de integración de las Cajas de Ahorro, motivada por la necesidad de dotarlas de nuevos mecanismos que contribuyeran a mejorar su capitalización, a incrementar la profesionalización de sus órganos gestores sin excesivas injerencias de los partidos políticos, y a disminuir su número para incrementar su eficiencia y solidez. Con el fin de conseguir los objetivos anteriores y fortalecer a las Cajas de Ahorro, se promulgaron el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, y el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro. Estos Reales Decretos-ley, además de modificar el RD-ley 9/2009, modificaron sustancialmente la Ley 13/1985, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, y la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro.

3.2. La modificación de la Ley 13/1985 estableció nuevos mecanismos de capitalización de las Cajas al facilitarles el acceso a recursos de máxima categoría en igualdad de condiciones que el resto de las entidades de crédito, y dotar a las cuotas participativas de derecho de voto. Además, con el RD-ley 11/2010 se dio la posibilidad a las Cajas de descentralizar el negocio bancario, dotándolas de un nuevo modelo organizativo basado, bien en el ejercicio indirecto de la actividad financiera o bancaria de la Caja a través de una entidad bancaria, o bien mediante la transformación de la misma en una fundación de carácter especial, traspasando su negocio a otra entidad de crédito.

3.3. Como consecuencia de lo anterior, las Cajas de Ahorro emprendieron, con el apoyo financiero del FROB, procesos de integración que se materializaron principalmente en la creación de los denominados Sistemas Institucionales de Protección, en los términos previstos en el artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985.

##### III.1.2 Cumplimiento de la normativa

3.4. El Tribunal ha comprobado que los procesos de integración realizados con apoyos financieros públicos a lo largo de 2010 y principios de 2011, al amparo de lo previsto en el artículo 9 del RD-ley 9/2009, cumplieron los trámites exigidos en la normativa aplicable. Asimismo, se ha comprobado que las actuaciones relacionadas con los procesos de reestructuración acordados por el Banco de España se tramitaron según lo dispuesto en el artículo 7 del RD-ley 9/2009 y demás normativa de aplicación.

3.5. El FROB elevó al Ministerio de Economía y Hacienda la memoria económica prevista en el artículo 9.2 del RD-ley 9/2009, con carácter previo a la efectiva adquisición de las PPC suscritas por este Fondo para reforzar los recursos propios de las entidades de crédito, sin que el Ministerio hiciera uso de la posibilidad, prevista en el mismo artículo, de oponerse a la misma.

3.6. Las memorias económicas de los siete procesos de integración realizados durante el FROB 1 recogieron el impacto financiero que estas adquisiciones supondrían sobre los fondos aportados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, considerando que el tipo de interés aplicable inicialmente sería del 7,75%, incrementándose posteriormente de forma acumulativa, y que este escenario era «coherente con las condiciones actuales de los mercados».

3.7. Todas las memorias económicas señalaron: «De conformidad con su regulación, el pago efectivo de los intereses devengados por las participaciones preferentes convertibles en cuotas participativas está condicionado a la existencia de beneficios distribuibles en la entidad de crédito dominante o en el grupo o subgrupo consolidable. No obstante, y de acuerdo a las proyecciones financieras del Plan de Integración aprobado por el Banco de España, se considera que la entidad resultante podrá atender regularmente el pago de intereses de las participaciones preferentes». Para todos los procesos mencionados se calculó un impacto financiero neto positivo, concluyendo las memorias económicas: «Por último señalar que, en el caso de que no se cumplieran las proyecciones financieras del escenario base y se produjera un retraso en la recompra de las participaciones preferentes, el impacto positivo sería todavía mayor dado el diferencial creciente que existe entre la remuneración de aquellas y el coste de financiación del FROB. Todo ello supeditado a que el grupo resultante genere, durante todos los ejercicios que dure el apoyo, excedentes suficientes para poder remunerar a las referidas participaciones preferentes».

3.8. Por lo tanto, las memorias económicas citadas no previeron un escenario en el que se dieran las circunstancias de imposibilidad de recompra de las PPC por las entidades de crédito o del impago de los intereses devengados. Sin embargo, este escenario, que por otra parte sí se contemplaba en la normativa<sup>21</sup>, fue precisamente el que se produjo. En efecto, de acuerdo con los datos registrados por el FROB en sus cuentas anuales de 2011 y 2012, y que se encuentran resumidos en el Cuadro 4, a 31 de diciembre de dichos años se encontraban deteriorados, respectivamente, 6.877 y 766 millones de euros, es decir, el 79% del total desembolsado por el FROB por la concesión de este tipo de apoyo durante el FROB 1.

## CUADRO 4

Deterioros en las cuentas anuales del FROB de las participaciones preferentes convertibles (FROB 1)  
(en millones de euros)

Entidad	Desembolso		31/12/2010		31/12/2011		31/12/2012	
	Importe	Fecha	Deterioro	Valor Contable	Deterioro	Valor Contable	Deterioro	Valor Contable
CX	1.250	28/07/2010	0	1.250	1.250	0	0	0
Unnim Banc	380	28/07/2010	0	380	0	0	0	0
CEISS	525	29/10/2010	0	525	0	525	525	0
BFA	4.465	28/12/2010	0	4.465	4.465	0	0	0
NCG	1.162	30/12/2010	0	1.162	1.162	0	0	0
BMN	915	31/12/2010	0	915	0	915	241	674
Banca Cívica	977	11/02/2011	0	0	0	977	0	977
Total	9.674		0	8.697	6.877	2.417	766	1.651

3.9. Previamente a la inyección de fondos del FROB 3, en diciembre de 2012 se obtuvieron las valoraciones económicas de las entidades de crédito, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 9/2012. En los casos de las entidades NCG, CX, y BFA, de las que previamente el FROB suscribió PPC, las valoraciones fueron negativas por importes de 3.091, 6.674 y 13.375 millones de euros, respectivamente, lo que justificaba que dichas PPC estuvieran totalmente deterioradas en las cuentas del FROB.

3.10. Las memorias económicas tampoco mencionan que, en caso de que estas participaciones se convirtieran en capital, los títulos podrían sufrir unos recortes en el valor de conversión (haircut), ya que dicha conversión se realizaría en función del valor económico de la entidad en ese momento. A 31 de diciembre de 2012, como consecuencia de las actuaciones a efectuar en el marco del FROB 3, ya se habían convertido en acciones las PPC de NCG, CX y BFA, y en febrero de 2013 se convirtieron las PPC de BMN.

3.11. En el marco del FROB 3, con la finalidad de aplicar el principio del artículo 4 de la Ley 9/2012, consistente en que los accionistas de las entidades serán los primeros en soportar pérdidas, se procedió a pasar a reservas voluntarias el anterior capital (todo el capital de las acciones preexistentes), con lo que desaparecieron los accionistas existentes hasta ese momento, incluido el FROB que se había incorporado como consecuencia de las actuaciones del FROB 2. Además, se convirtieron las PPC, suscritas previamente, pasando prácticamente el 100% de su valor a reservas voluntarias, y continuaron con la adopción de las medidas de apoyo financiero contenidas en los correspondientes planes. El FROB, con las nuevas inyecciones de capital en NCG, CX y BFA, se convirtió, o mantuvo la condición que ya tenía, en accionista o socio único. Por último, en el caso de BMN la conversión de las PPC en capital se produjo aplicándose una reducción de su valor nominal del 39,7%.

3.12. Estos deterioros se registraron por el FROB debido a que, tanto a nivel individual como consolidado, las entidades CX, NCG Banco y BFA, a finales de 2011, y CEISS y BMN, a finales de 2012,

<sup>21</sup> El artículo 9.3 del RD-Ley 9/2009 preveía la posibilidad de que no se devolviesen las ayudas en los plazos previstos y de que hubiera de llevarse a cabo la conversión de las PPC si «el Banco de España considera improbable, a la vista de la situación de la entidad o su grupo, que la recompra de las participaciones preferentes pueda llevarse a cabo».

presentaron pérdidas. Por lo tanto, las proyecciones económicas establecidas en las memorias económicas a las que se ha hecho referencia no se vieron cumplidas.

### III.2 FROB 2

#### III.2.1 Normativa aplicable

3.13. El denominado FROB 2 se refiere a los apoyos financieros concedidos por el FROB a partir de la entrada en vigor, en febrero de 2011, del RD-ley 2/2011. El artículo 1 de este RD-ley estableció que las entidades de crédito debían contar, antes del 30 de septiembre de 2011, con un capital principal con carácter general de, al menos, el 8% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo, o del 10% en los casos de entidades de crédito que tuvieran un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% y no tuvieran distribuidos a terceros títulos representativos de su capital social o derechos de voto por, al menos, un porcentaje igual o superior al 20% del mismo<sup>22</sup>.

3.14. El RD-ley 2/2011 modificó el RD-ley 9/2009 introduciendo, en la nueva redacción de su artículo 9, el elemento característico de este período, que fue la posibilidad de que el FROB apoyara financieramente a las entidades de crédito mediante la adquisición de acciones ordinarias o aportaciones representativas del capital de estas entidades, así como la incorporación del Fondo a los órganos de administración de las entidades emisoras de los títulos. Asimismo, el nuevo artículo 11 del RD-ley 9/2009 estableció que para poder recibir apoyos financieros del FROB las Cajas de Ahorro debían traspasar su actividad financiera a un banco con arreglo a lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del RD-ley 11/2010.

3.15. Además, durante la vigencia del FROB 2 se promulgaron el RD-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, y el RD-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, que también modificaron el citado RD-ley 9/2009 introduciendo elementos para fortalecer el sistema financiero y estableciendo una serie de medidas de saneamiento de los balances de las entidades de crédito, entre las que destacan las siguientes: el aumento de los requisitos de provisiones para los préstamos destinados a promociones inmobiliarias y la posibilidad de que, como consecuencia de las medidas previstas por las entidades de crédito para dicho saneamiento, el Banco de España pudiera imponer medidas adicionales entre las que se encuentra, en particular, la solicitud de apoyo financiero del FROB. Por último, el artículo 5 del RD-ley 2/2012 estableció una serie de limitaciones a las remuneraciones de los administradores y los directivos en las entidades que recibieran apoyo financiero público para su saneamiento o reestructuración.

#### III.2.2 Cumplimiento de la normativa

3.16. El Tribunal ha comprobado que se han cumplido los trámites exigidos por la normativa en las actuaciones relacionadas con los procesos de reforzamiento de los recursos propios de entidades de crédito previstos en el artículo 9 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, y en los procesos de reestructuración previstos en el artículo 7 del Real Decreto-ley 9/2009.

### III.3 FROB 3

#### III.3.1 Ámbito de la asistencia europea para la recapitalización de las entidades de crédito

3.17. La Disposición Final Séptima de Ley 9/2012 modificó el artículo 1 del RD-ley 2/2011, estableciendo que, a partir del 1 de enero de 2013, las exigencias de capital principal de las entidades de crédito debían ser de, al menos, el 9% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo y calculadas de conformidad con la normativa general sobre recursos propios prevista en la Ley 13/1985. No obstante, el Banco de España podía exigir, a las entidades o grupos citados en este artículo, el cumplimiento de un nivel de capital principal superior al mencionado, si la entidad no alcanzaba, en el escenario más adverso de una prueba de resistencia del conjunto del sistema, el nivel de recursos propios mínimos exigido en dicha prueba y hasta el límite de dicha exigencia.

3.18. El componente clave del programa de recapitalización europeo constaba de tres elementos:

<sup>22</sup> El requerimiento de solvencia exigido a las entidades de crédito, para determinar la necesidad de apoyos financieros públicos, era el de que estas entidades contaran con un capital principal de, al menos, un porcentaje de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo y calculadas de conformidad con la normativa general sobre recursos propios prevista en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, y en su normativa de desarrollo.

a) Determinación de las necesidades de capital de cada banco, mediante un análisis general de la calidad de los activos del sector bancario y una prueba de resistencia banco por banco, partiendo del análisis mencionado.

b) Recapitalización, reestructuración y/o resolución de los bancos débiles, sobre la base de planes que aborasen los déficits de capital detectados en la prueba de resistencia, que debían ser aprobados por la Comisión Europea.

c) Segregación de los activos de los bancos que reciban apoyo público para su recapitalización, y transferencia de sus activos deteriorados a una entidad externa de gestión de activos.

3.19. El primero de los elementos citados en el punto anterior se abordó con la presentación de los resultados de las necesidades de capital de cada banco, que se realizó, como se ha indicado en el punto 2.19 de este Informe, a finales de septiembre de 2012. Las actuaciones relacionadas con el segundo elemento se llevaron a cabo entre noviembre y diciembre de 2012, con la aprobación por el Banco de España, el FROB y la Comisión Europea de los correspondientes planes de reestructuración o de resolución. Por último, la transferencia de los activos problemáticos a la SAREB se realizó a partir de diciembre de 2012.

3.20. Partiendo de los resultados obtenidos en la prueba de resistencia se procedió a clasificar los bancos en distintos grupos, en función de los criterios establecidos por el MoU. Este Memorando definió cuatro grupos en los que clasificar a los bancos españoles:

a) El Grupo 0 estaba formado por los bancos en los que no se detectara déficit de capital y que no requiriesen la adopción de ulteriores medidas.

b) El Grupo 1 se configuró con los bancos que ya eran propiedad del FROB (BFA/Bankia, Catalunya Caixa, NCG Banco y Banco de Valencia).

c) El Grupo 2 se formó con los bancos con déficit de capital que no podían afrontarlo de forma privada y sin ayuda estatal (BMN, CEISS, Cajatres y Liberbank).

d) El Grupo 3 estaba integrado por los bancos con déficit de capital, pero que contaban con planes fiables de recapitalización y podían afrontar dicho déficit sin recurrir a la ayuda del Estado.

3.21. Respecto de los bancos de los Grupos 1 y 2, el MoU dispuso que no se prestaría asistencia alguna hasta la aprobación de un plan definitivo de reestructuración o resolución por la Comisión Europea.

3.22. En cumplimiento de la Ley 9/2012, y según los términos del MoU, a partir de julio de 2012 se prepararon, respecto de los bancos del Grupo 1, los planes de reestructuración o resolución, que se completaron con los resultados de la prueba de resistencia presentada en septiembre. Los planes fueron aprobados por la Comisión Ejecutiva del Banco de España y la CR del FROB el 27 de noviembre y por la Comisión Europea el 28 de noviembre de 2012. Respecto de los bancos del Grupo 2, los planes incorporaron los resultados de la prueba de resistencia en octubre de 2012 y fueron aprobados por las correspondientes Comisiones del Banco de España y del FROB el 19 de diciembre y por la Comisión Europea el 20 de diciembre.

3.23. Los planes de las entidades, en cumplimiento de la Ley 9/2012 y según los términos del MoU, siguieron el siguiente esquema:

a) La transferencia de los activos problemáticos a la SAREB, que se hizo efectiva para las entidades del Grupo 1 el 31 de diciembre de 2012 y para las del Grupo 2 durante 2013.

b) La asunción de importantes medidas de ajuste de negocio, así como reducciones de plantilla y red de oficinas.

c) Un ejercicio de reparto de la carga que afecta a accionistas y titulares de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada, que responde al principio fundamental de minimizar la utilización de los recursos públicos en los procesos de reestructuración y de resolución. Ello implica que los citados accionistas y titulares debían contribuir a la recapitalización de los procesos en curso, con el orden de prelación determinado y una vez que los accionistas hubieran asumido pérdidas. Los accionistas han asumido pérdidas como consecuencia de la reducción de su participación en las entidades en función de la valoración económica de esta determinada por el FROB y por la dilución que provocan las inyecciones de capital efectuadas por este.

3.24. Teniendo en cuenta la minoración que sobre las necesidades iniciales de capital se ha producido como consecuencia de la transferencia de activos a la SAREB y la realización de actuaciones de gestión

de híbridos y deuda subordinada, las necesidades de capital de las entidades del Grupo 1 se fijaron en 36.968 millones de euros<sup>23</sup>, y las del Grupo 2 en 1.865 millones de euros.

### III.3.2 Cumplimiento de la normativa

3.25. El Tribunal ha comprobado que las actuaciones realizadas durante 2012 (y en algún caso prolongadas durante 2013) con respecto a los procesos de reestructuración y resolución desarrollados al amparo de la asistencia europea para la recapitalización de las entidades de crédito cumplieron lo previsto en la Ley 9/2012 y demás normativa aplicable.

### III.4 Control parlamentario del FROB

3.26. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 4.1 del RD-ley 9/2009 y en el 56.1 de la Ley 9/2012, el Presidente de la CR del FROB ha comparecido periódicamente ante la Subcomisión correspondiente de la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados para informar sobre cada una de las operaciones realizadas por el Fondo.

### III.5 Actuaciones del Banco de España en relación a las remuneraciones de los administradores y directivos de las entidades participadas mayoritariamente por el FROB o que habían recibido apoyos financieros de este Fondo

#### III.5.1 Normativa aplicable

3.27. El RD-ley 2/2012 estableció en su artículo 5 el régimen aplicable, en materia de remuneraciones e indemnizaciones, a las entidades que recibieran apoyo financiero público del FROB para su saneamiento o reestructuración, estableciendo una serie de limitaciones a las retribuciones de carácter fijo y variable que los administradores y directivos podrían percibir mientras la entidad financiera contase con este apoyo financiero público. La Orden ECC/1762/2012, de 3 de agosto, desarrolló este artículo, concretó los límites aplicables a estas retribuciones a partir de 2012 y definió el contenido mínimo que las entidades que recibieran o solicitaran apoyo financiero del FROB, o estuvieran participadas mayoritariamente por este, debían incorporar a los contratos que regulen su relación con sus consejeros y directivos.

3.28. De acuerdo con la normativa anterior, para el cálculo de los límites se tendrán en cuenta todas las retribuciones percibidas de las distintas entidades pertenecientes al grupo, entendido en los términos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio, en que se encuentre integrada la entidad participada mayoritariamente o apoyada por el FROB. Igualmente se entenderá que forman parte de la retribución sujeta a los límites las retribuciones brutas, dietas, indemnizaciones o cantidades asimiladas que los directivos y administradores perciban de entidades en las que ejerzan cualquier cargo por cuenta o en representación de la entidad participada o apoyada por el FROB.

3.29. Las condiciones y los límites establecidos a las retribuciones máximas con respecto a las entidades participadas mayoritariamente por el FROB fueron los siguientes:

- a) No existirá retribución variable durante 2012 y mientras persista esta participación mayoritaria.
- b) Los miembros no ejecutivos de sus órganos colegiados de administración no podrán percibir una retribución fija bruta anual, por todos los conceptos, superior a 50.000 euros (artículo 5.3.a.1.º del RD-ley 2/2012).
- c) Los Presidentes ejecutivos, Consejeros Delegados o cargos similares, así como los directivos, no podrán percibir una retribución fija bruta anual, por todos los conceptos, superior a 300.000 euros (artículo 5.3.a.3.º).

<sup>23</sup> La diferencia de 2.500 millones de euros existente entre las necesidades de capital de las entidades del Grupo 1, fijadas en 36.968 millones de euros, y el importe recibido del MEDE hasta 31 de diciembre de 2012, que ascendió a 39.468 millones de euros (como se indica en el punto 2.17), corresponde al compromiso de aportación del FROB a los recursos propios de la SAREB, según lo estipulado en diciembre de 2012 en el Acuerdo de Bases de Inversión y entre Accionistas de dicha entidad.

3.30. Las condiciones y los límites establecidos a las retribuciones máximas en entidades que reciban apoyo financiero del FROB, sin estar participadas mayoritariamente por este Fondo, fueron los siguientes:

a) Se permite la percepción de retribución variable con ciertos límites, pero el comienzo de la percepción se diferirá tres años desde su devengo, condicionándose en todo caso a la consecución de los resultados que, en relación al cumplimiento del plan elaborado para la obtención del apoyo financiero, justifiquen su percepción.

b) La retribución fija bruta anual, por todos los conceptos, de los miembros no ejecutivos de los órganos colegiados de administración no será superior a 100.000 euros (artículo 5.3.a.2.º).

c) Los Presidentes ejecutivos, Consejeros Delegados y directivos no podrán percibir una retribución fija bruta anual, por todos los conceptos, superior a 600.000 euros (artículo 5.3.a.4.º)<sup>24</sup>.

3.31. Las normas citadas establecen condicionantes con respecto a los límites aplicables a las retribuciones en el caso de integración de entidades o cuando el apoyo financiero se produce en el curso de un proceso competitivo de desinversión. Asimismo, incluyen límites con respecto a las indemnizaciones máximas por terminación de contrato.

### III.5.2 Informe sobre retribuciones a los consejeros y directivos de las entidades de crédito

3.32. El 7 de marzo de 2013 el Banco de España remitió a las Cortes Generales el informe sobre el efecto del RD-ley 2/2012, de 3 de febrero, y del resto de la normativa aplicable sobre el cobro de las indemnizaciones, pensiones y remuneraciones percibidas por los administradores y directivos de las entidades de crédito inmersas en algún proceso de reestructuración o resolución, cumpliendo con lo previsto en la disposición adicional decimonovena de la Ley 9/2012.

3.33. En este sentido, el Real Decreto 771/2011, que modificó el Real Decreto 216/2008, facultó expresamente al Banco de España a revisar las políticas de remuneración de las entidades de crédito mediante la adopción de medidas supervisoras y sancionadoras de los incumplimientos en la materia.

3.34. El citado informe concluyó, con respecto a las entidades que a marzo de 2013 habían recibido apoyo financiero público derivado del FROB 1 y del FROB 2, que las entidades que a dicha fecha estaban participadas mayoritariamente por el FROB (NCG Banco, CX y Banco de Valencia) habían adaptado sus retribuciones a la normativa vigente, y que el resto de las entidades (Bankia<sup>25</sup>, Banco CEISS y BMN) había limitado las remuneraciones a lo dispuesto en el RD-ley 2/2012. Continúa señalando el informe que el efecto cuantitativo de la adaptación fue que ninguna de las entidades afectadas ha abonado remuneración variable correspondiente a los ejercicios 2011 y 2012 y que se produjeron descensos relevantes en 2012 frente a 2011 en las remuneraciones fijas correspondientes a los administradores y al personal de alta dirección. El informe también señalaba que en algunos casos no hubo adaptación formal de los contratos de los altos directivos, sino comunicaciones de la entidad a las personas afectadas, con un «recibí» de las mismas (con expresión de disconformidad de dos directivos de una entidad), informándoles de los límites.

3.35. Además, el informe citado señaló, con respecto a las entidades encuadradas en el Grupo 2 del MoU que iban a recibir apoyos financieros del FROB (BMN, Banco CEISS, Liberbank y Cajabares), que la adaptación a los límites se produciría en 2013 dependiendo de la participación que finalmente ostentara el FROB en las mismas. No obstante, el informe estimó que no habría impactos significativos, dado que los niveles retributivos en 2012 estaban ya, en la mayoría de los casos, por debajo o próximos a los límites que las entidades iban a aplicar desde ese año, con contadas excepciones; añadiendo que, en el caso de que alguna de las entidades decidiera satisfacer retribuciones variables, tendría que solicitar autorización del Banco de España.

<sup>24</sup> Según lo previsto en la disposición final novena del RD-ley 24/2012, este límite pasó a ser de 500.000 euros a partir de la entrada en vigor de dicha norma.

<sup>25</sup> A efectos de lo previsto en la Orden ECC/1762/2012, de 3 de agosto, Bankia se considera una entidad con apoyos financieros públicos al ser una entidad participada por BFA, que es la entidad participada mayoritariamente y de forma directa por el FROB.

## III.6 Incorporación a los órganos de administración de las entidades de crédito

## III.6.1 Normativa aplicable

3.36. La normativa prevé que el FROB se incorpore al órgano de administración de las entidades de crédito en los siguientes casos:

a) Cuando el Banco de España designe provisionalmente al FROB administrador por haberse acordado por aquel la sustitución provisional de los órganos de administración o dirección de la entidad de crédito al cumplirse los supuestos de reestructuración ordenada de la entidad, en los términos del artículo 7 del RD-ley 9/2009. De conformidad con el artículo 22 de la Ley 9/2012 esta sustitución, con la designación del FROB como administrador, se realizará tras la apertura del proceso de resolución. Este artículo continúa señalando que el Banco de España podrá no sustituir al órgano de administración de la entidad en aquellos supuestos extraordinarios en los que, a la vista de la composición del accionariado o del órgano de administración de la entidad en el momento de la apertura del proceso de resolución, no resulte necesario proceder a dicha sustitución para garantizar el adecuado desarrollo del proceso de resolución y, en particular, cuando el FROB esté en disposición de controlar el órgano de administración de la entidad en virtud de los derechos políticos de que disponga. El FROB nombrará a la persona o personas físicas o jurídicas que, en su nombre, ejercerán las funciones y facultades propias de esa condición.

b) Cuando el FROB suscriba acciones y aportaciones al capital social de las entidades de crédito, ya que esto determinará, en todo caso, por sí misma y sin necesidad de ningún otro acto o acuerdo, su incorporación al órgano de administración de la entidad emisora, según lo previsto en el artículo 9.6 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, y en el artículo 31.3 de la Ley 9/2012. Además, el citado artículo 31.3 de la Ley 9/2012 exige que para que se produzca esa incorporación y se le atribuyan al FROB los derechos políticos correspondientes será necesaria la notificación al Registro Mercantil de los votos que le corresponden. El FROB nombrará a la persona o personas físicas que ostenten su representación a tal efecto y dispondrá en el órgano de administración de tantos votos como los que resulten de aplicar al número total de votos su porcentaje de participación en la entidad.

## III.6.2 Formas de incorporación a los órganos de administración de las entidades de crédito

3.37. Como consecuencia de los procesos de reestructuración el FROB se incorporó a los órganos de administración de las entidades de crédito incluidas en el Cuadro 5 por la concurrencia de las siguientes circunstancias:

## CUADRO 5

## Incorporación del FROB a los órganos de administración de las entidades de crédito

Entidad	Causa de la incorporación	Fecha de incorporación	% capital del FROB en la fecha de incorporación	Fecha de salida del FROB	% capital del FROB en la fecha de salida
Cajasur	Sustitución del órgano de administración	22/05/2010	0%	29/12/2010	100%
Unnim Banc	Suscripción de capital	30/09/2011	100%	27/07/2012	100%
Banco de Valencia	Sustitución del órgano de administración	22/11/2011	0%	28/02/2013	99%
Banco CAM	Sustitución del órgano de administración	22/07/2011	0% <sup>26</sup>	20/11/2012	0%
NCG Banco	Suscripción de capital	10/10/2011	93%	N/A	N/A

<sup>26</sup> A partir de diciembre de 2011 el FGDEC se convirtió en el socio único del Banco CAM, al ostentar el 100% de su capital social.

Entidad	Causa de la incorporación	Fecha de incorporación	% capital del FROB en la fecha de incorporación	Fecha de salida del FROB	% capital del FROB en la fecha de salida
CX	Suscripción de capital	11/10/2011	90%	N/A	N/A
BFA	Suscripción de capital	27/06/2012	100%	N/A	N/A
BMN	Suscripción de capital	13/03/2013	76%	N/A	N/A

a) Sustitución del órgano de administración de Cajasur, Banco de Valencia y Banco CAM, incorporando a las personas físicas, normalmente tres, que en su nombre y representación ejercerían las funciones y facultades que le eran propias en su condición de administrador provisional. Estas personas, que actuaban cada una de ellas mancomunadamente con cualquiera de las otras dos, ejercerían todas y cada una de las facultades que los estatutos sociales y la normativa vigente en cada momento reconocía al órgano de administración de dichas entidades, pudiendo, entre otras, dirigir, controlar y ejecutar la actividad diaria, nombrar el equipo de dirección que creyesen oportuno para cumplir sus funciones y conceder y revocar poderes.

b) En el caso de las entidades NCG Banco, CX, Unnim Banc, BMN y BFA, el FROB se incorporó a su Consejo de Administración por ostentar mayoritariamente la titularidad de su capital social, designando a sus representantes para que, actuando al menos dos de ellos de forma mancomunada, ejercieran todas y cada una de las facultades que le pudieran corresponder al FROB en su condición de miembro de dicho Consejo, pudiendo, entre otras, formar parte de cualesquiera comisiones delegadas del Consejo y aceptar y ejercer cualesquiera designaciones y delegaciones.

### III.6.3 Incorporación a las entidades participadas por el FROB

3.38. Con carácter general, el FROB se incorporó al Consejo de Administración de las entidades en las que suscribió capital social en el momento en que esa participación fue mayoritaria. Sin embargo, como se describe a continuación, no ha existido uniformidad en la manera en que el FROB determinó la composición del Consejo de Administración de dichas entidades<sup>27</sup>.

3.39. En el caso de BFA, al adquirir el FROB el 100% de su capital social en junio de 2012, se produjo el cese de los veinte miembros existentes hasta ese momento en su Consejo de Administración, designando el FROB íntegramente a todos los miembros del nuevo Consejo, compuesto por cinco personas. Uno de los puestos en el Consejo se reservó para el propio FROB, ejerciendo la persona que actuaba en su representación las funciones de Presidente ejecutivo de la sociedad.

3.40. En los casos de CX y de NCG Banco, entidades en las que el FROB ostentaba más del 90% del capital a partir de octubre de 2011 (porcentaje que se elevó al 100% a finales de diciembre de 2012), y de BMN, el Fondo se incorporó a los respectivos Consejos de Administración ocupando un único puesto. Este puesto no tenía carácter ejecutivo, ya que los consejeros ejecutivos, que eran el Presidente ejecutivo y el Consejero Delegado, correspondían a otras personas que no fueron nombradas por el FROB. La incorporación del FROB a dicho Consejo se realizó a través de sus representantes, como se indicará en el subapartado III.7 de este Informe.

3.41. En el caso de BMN, y en cumplimiento del plan de reestructuración aprobado por el Banco de España, se formalizó el 19 de febrero de 2013 la novación y conversión en acciones de las PPC que, por importe de 915 millones de euros, había suscrito y desembolsado el FROB en diciembre de 2010. Tras la ampliación de capital que llevó aparejada la citada conversión, el FROB ostentaba el 49% del capital, a pesar de lo cual no se incorporó al Consejo de Administración del Banco. También en cumplimiento del citado plan, el FROB suscribió otra ampliación de capital de BMN por importe de 730 millones de euros, tras lo cual, después de haber inyectado 1.645 millones de euros, el FROB, que ostentaba la titularidad

<sup>27</sup> Las alegaciones del FROB señalan que esta falta de uniformidad «responde al juicio de ponderación que el FROB debe realizar en la adopción y ejecución de sus acuerdos que exigen una valoración de las circunstancias del caso para la aplicación de la norma». A este respecto, debe precisarse que la falta de uniformidad no es en sí misma objeto de la crítica del Tribunal de Cuentas, ya que la fiscalización se ha dirigido a evaluar si en cada caso las actuaciones del FROB se han ajustado a la normativa y, en particular, si han sido las adecuadas para permitir el cumplimiento del principal fin que otorga la legislación a la participación del FROB en los órganos de administración de las entidades: el aseguramiento del cumplimiento de los planes de reestructuración.



del 76% de su capital, se incorporó en marzo de 2013 al Consejo de Administración de BMN para ocupar uno de los catorce puestos que lo integraban. Tras la ejecución en 2013 de las acciones de gestión de híbridos (PPC, CoCos y similares) el FROB pasó a tener el 65% de su capital.

3.42. Por otro lado, en lo que respecta a la adopción de acuerdos en el seno de los Consejos de Administración de CX y BFA existen diferencias significativas. En el caso de BFA el reglamento de su Consejo de Administración dispone que cada miembro del Consejo tiene un voto. En cambio, en el caso de CX sus estatutos señalan que los votos de cada consejero están ponderados por el porcentaje de capital al que representa.

#### III.6.4 Caso de CX (Catalunya Banc)

3.43. En opinión de este Tribunal, y pese a lo señalado en las alegaciones, el FROB, en su condición de accionista mayoritario de CX, no actuó con la debida diligencia en la adopción de las medidas que como tal le permitía la normativa específica de reestructuración y la general reguladora de las sociedades de capital. Esta forma de actuar pudo contribuir a dificultar el cumplimiento de los objetivos, establecidos en el artículo 22.3 de la Ley 9/2012, de promover las soluciones y adoptar las medidas necesarias para resolver la situación en que se encontraba CX y velar por sus intereses. En los siguientes puntos de este epígrafe III.6.4 se fundamenta esta opinión.

3.44. El 11 de octubre de 2011, antes de la aportación por el FROB de su apoyo financiero, CX formalizó en escritura pública los acuerdos del accionista único (la Fundación de CX) y del Consejo de Administración de CX de cesar a once de los doce miembros del Consejo. A continuación, la escritura señaló que se había acordado nombrar por el plazo de seis años a otros once consejeros<sup>28</sup>, asignándose los cargos de Presidente Ejecutivo y Consejero Delegado a dos de ellos, que hasta ese momento habían ocupado los cargos de Director General y Director General Adjunto, respectivamente. Estos once consejeros, junto con el nombrado en el momento de constitución del Banco, conformarían el Consejo hasta que, a los efectos de la formalización de la incorporación del FROB, que tendría lugar en ese mismo día, la Fundación cesase al consejero nombrado en la constitución de la entidad, derivando los efectos del cese al momento en que el FROB desembolsase el capital y se incorporase efectivamente al Consejo del Banco, de forma que dicho órgano estuviera integrado en todo momento por doce miembros.

3.45. En ese mismo día, como consecuencia de las actuaciones relacionadas con los apoyos concedidos por el FROB dentro del ámbito del denominado FROB 2, CX realizó una ampliación de capital por importe de 1.718 millones de euros, que fue totalmente suscrita y desembolsada por dicho Fondo. A partir de este momento, el FROB pasó a ostentar una participación en el capital social de esta entidad del 90%. Con la formalización de esta escritura surte efectos el cese del citado consejero que fue nombrado en el momento de constitución del Banco, incorporándose de forma automática el FROB al Consejo de Administración. El FROB nombró a tres personas para que, en su representación, ejercieran el cargo de miembro del Consejo de Administración de la entidad. Pese a adquirir el FROB la condición de socio mayoritario, no adoptó la decisión de cesar a ninguno de los consejeros existentes en ese momento, sin que consten las causas que motivaron la decisión de mantener a los mismos.

3.46. El 27 de noviembre de 2012 el Banco de España acordó que CX se encontraba en situación de resolución, de conformidad con lo previsto en el capítulo IV de la Ley 9/2012. No se produjo la sustitución del órgano de administración de CX por el FROB, decisión que se justificó por concurrir el requisito establecido en el último inciso del artículo 22.1 de dicha Ley, que señala que el Banco de España puede decidir no sustituir al órgano de administración «cuando el FROB esté en disposición de controlar el órgano de administración de la entidad en virtud de los derechos políticos de que disponga». Sin embargo, hasta enero de 2014 no hay constancia de que al FROB se le hubieran atribuido los derechos políticos que ostentaría en esta entidad, dado que no fue hasta dicha fecha cuando el FROB notificó al Registro Mercantil los votos que le correspondían, requisito que, como se ha indicado en el punto 3.36 de este Informe, era exigible, de conformidad con lo previsto en el artículo 31.3 de la Ley 9/2012, para hacer valer tales derechos políticos.

3.47. Con las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia del plan de resolución, el 18 de diciembre de 2012 el FROB pasó a ostentar el 100% del capital de CX, al convertir en acciones las participaciones preferentes suscritas por dicho Fondo en julio de 2010, por importe de 1.250 millones de euros, y adquirir por un euro las acciones que eran titularidad de la Fundación de CX. Como consecuencia

<sup>28</sup> Seis de las personas cesadas fueron nombradas en el nuevo Consejo.

de ello, cesaron como consejeros dominicales<sup>29</sup> cuatro personas del Consejo de Administración de CX, quedando el Consejo constituido por ocho miembros, de los cuales el FROB era el consejero dominical, actuando en su condición de miembro del Consejo de CX a través de sus tres representantes.

3.48. El 27 de diciembre de 2012 CX amplió capital en 9.084 millones de euros, que se suscribieron y desembolsaron íntegramente por el FROB. Por tanto, a 31 de diciembre de 2012 el FROB había aportado a CX un total de 12.052 millones de euros, ostentando el 100% de las acciones de esta entidad.

3.49. El 9 de mayo de 2013 la CR del FROB, constituida en accionista único de CX, acordó cesar como miembros del Consejo de Administración al Presidente Ejecutivo y al Consejero Delegado, que, como se ha indicado en el punto 3.44 de este Informe, no habían sido nombrados por dicho Fondo. En el acta de la reunión de la CR se enumeran diversas razones que motivan dicho cese, entre las que se encuentra la imputación de hechos de significativa relevancia acaecidos en los últimos meses y, en especial, desde que se suspendieron los dos procesos de venta de CX en junio de 2012 y marzo de 2013. Entre tales hechos se encuentra la vulneración de los deberes básicos de sus respectivos cargos, el posicionamiento contrario al interés de la sociedad, el intento de eludir su responsabilidad y la perturbación de la gestión de la entidad, llegando incluso a la paralización de la misma. También se les imputa haber contratado por 375.705 euros la elaboración de un estudio de la situación de CX con vistas a su presentación institucional a los eventuales interesados en la subasta de la entidad, sin que el Consejo conociera el resultado final de dicho estudio y concluyendo que había resultado un coste innecesario para CX.

3.50. El acta de la CR del FROB destacaba que el Presidente Ejecutivo era también Presidente del Consejo de Administración de la Sociedad y Presidente de la Comisión Delegada Permanente de dicho Consejo, y que el Consejero Delegado ostentaba el cargo de Vocal de la Comisión Delegada Permanente y Presidente de la Comisión de Riesgos del Consejo de Administración. El accionista único notificó la decisión adoptada y sometió a la decisión del Consejo de Administración de la sociedad la ratificación del cese en tales cargos de dichas personas.

3.51. Como consecuencia de lo anterior, CX pasó a tener seis miembros en su Consejo de Administración. El FROB nombró, como miembros del Consejo, a dos de las personas que hasta entonces eran representantes del Fondo en su condición de miembro de dicho Consejo. Estas dos personas pasarían a ostentar cargos de consejeros ejecutivos. La tercera persona que actuaba como representante del FROB en el Consejo continuó realizando esta función.

3.52. Este Tribunal considera que desde octubre de 2011, fecha en que el FROB se incorporó al Consejo de Administración de CX, debió haber ejercido plenamente los derechos que le atribuía la normativa específica de reestructuración y de las sociedades de capital, y debió haber establecido los instrumentos necesarios para evitar llegar a la situación descrita en los puntos anteriores de este Informe; situación que, según manifiesta la propia CR, supuso un perjuicio para la gestión ordinaria de dicha entidad.

### III.6.5 Caso de Banco Gallego

3.53. El Banco Gallego fue objeto de un proceso de resolución ordenada durante el año 2013, de conformidad con lo acordado por el Banco de España en noviembre de 2012. Dentro del plan de resolución de NCG Banco se contemplaba la resolución del Banco Gallego, entidad de la que era titular NCG en un 49,85%. Como consecuencia de que el FROB era titular del 93% de NCG desde octubre de 2011, dicho Fondo era titular de manera indirecta de más del 45% de Banco Gallego, lo que supuso que en junio de 2012 se designara como miembro del Consejo de esta última entidad, que estaba compuesto por diez personas, al representante del FROB en el Consejo de NCG. Debido a la ejecución, a partir de diciembre de 2012, de las actuaciones relacionadas con el plan de resolución de NCG y Banco Gallego, el FROB pasó a ostentar el 99,95% de este último en marzo de 2013, ya que el Fondo pasó a ser el propietario del 100% de NCG. El 9 de mayo de 2013 el FROB solicitó al Banco de España la sustitución provisional del órgano de administración de Banco Gallego, al amparo de lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 9/2012. El Banco de España adoptó el correspondiente acuerdo el 17 del mismo mes, con lo que se produjo la sustitución de los anteriores administradores por el FROB en su condición de administrador provisional. El Banco Gallego fue objeto de venta en octubre de 2013.

3.54. El FROB, en tanto titular indirecto de un porcentaje del capital de Banco Gallego, no ejerció plenamente los derechos que le atribuye el artículo 243 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital,

<sup>29</sup> Se denomina consejero dominical al miembro del Consejo que accede al mismo por ser titular, o representar al titular, de un paquete accionario con capacidad para influir, por sí solo o por acuerdo con otros, en el control de la sociedad.

aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, ya que no realizó las actuaciones necesarias para designar, a través de NCG, un número de miembros del Consejo de Administración de Banco Gallego que representara una proporción equivalente a la titularidad indirecta que ostentaba dicho Fondo en el capital de este Banco (de más de un 45% a partir de octubre de 2011 y del 99,95% a partir de marzo de 2013). Como se ha indicado en el punto anterior de este Informe, desde junio de 2012 el FROB estuvo representado en el Consejo de Banco Gallego por una única persona, a pesar de que dicho Consejo estaba compuesto por diez miembros; proporción que no representaba la titularidad indirecta del FROB en el capital de dicho Banco<sup>30</sup>. A su vez, la falta de representación en el Consejo ha podido, al menos, dificultar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 9.6 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, según el cual la incorporación al órgano de administración tiene por objeto garantizar el cumplimiento adecuado del plan de recapitalización.

### III.6.6 Caso de CCM

3.55. El Consejo de Administración de CCM fue sustituido por el Banco de España en marzo de 2009, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor del régimen jurídico aplicable al FROB. A estos efectos, el Banco de España designó como administradores provisionales a tres inspectores del Banco de España. El nuevo Consejo de Administración de CCM cesó en abril de 2009 al Director General de la Caja, argumentando su nivel de implicación en la gestión anterior de la entidad, que condujo a la situación de imposibilidad de desarrollar su actividad sin apoyo externo extraordinario, y la conveniencia de sustituirlo por otra persona con experiencia próxima a las funciones de alta dirección, un conocimiento profundo de la entidad y una sólida preparación financiera. Asimismo, también en abril de 2009 se incorporó como Director General del Grupo CCM a un directivo de la confianza de los administradores provisionales, motivando el cese del Director General anterior por la necesidad de poner al frente del Grupo a alguien no vinculado con la etapa precedente y con amplia experiencia en la gestión de entidades de crédito, la organización y el impulso de los procesos de reestructuración, y para asumir la representación institucional de la entidad y liderar, tanto ante la organización como frente al exterior, un proceso de reestructuración.

### III.7 Honorarios abonados por el FROB a sus representantes en los Consejos de Administración de las entidades de crédito

3.56. El FROB, en el ejercicio de su función de miembro de los órganos de administración de las entidades de crédito sometidas a procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, nombró a las personas que, en su nombre y representación, habrían de desempeñar las funciones que le corresponden por las dos vías siguientes:

a) Bien en su condición de administrador provisional de estas entidades, por decisión del Banco de España, según lo previsto en el artículo 7 del RD-ley 9/2009 y en el artículo 22 de la Ley 9/2012.

b) Bien en su condición de miembro del Consejo de Administración, como consecuencia de la suscripción de capital, según lo previsto en el artículo 9.6 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, y en el artículo 31.3 de la Ley 9/2012.

3.57. Por tanto, el FROB ha nombrado a dos tipos de representantes:

a) Aquellos que en representación del FROB ejercen las funciones de este como administrador único de la entidad de crédito, con independencia de que el Fondo participe en el capital de la entidad. Para ello el FROB suele designar a tres personas encargadas de la gestión diaria de la entidad, de la que son sus principales ejecutivos y donde físicamente tienen su puesto de trabajo y ejercen sus cargos con dedicación exclusiva.

b) Aquellos que ejercen las funciones que corresponden al FROB en su condición de miembro del Consejo de Administración de la entidad que ha recibido apoyo financiero en forma de capital. El FROB, para ocupar su puesto en el Consejo de Administración, suele nombrar a tres personas, que no tienen la consideración de consejeros de la entidad, para que le representen en el mismo y participen en las Comisiones delegadas de la entidad, supervisando y controlando su operativa diaria.

<sup>30</sup> Las alegaciones del FROB señalan que ejercía el control del Banco Gallego de forma indirecta a través de su participación en el Consejo de Administración de NCG. No obstante, debe insistirse en que la normativa le permitía, como se ha señalado, haber designado, a través de NCG, un número de miembros del Consejo del Banco Gallego proporcional a su participación indirecta en el capital de esta entidad.

3.58. Para el desempeño de sus trabajos, ambos tipos de representantes son contratados por el FROB, mediante un contrato de servicios profesionales según lo previsto en el artículo 52.7 de la Ley 9/2012, siendo la naturaleza de la relación jurídica de carácter mercantil y sus honorarios abonados por dicho Fondo. De acuerdo con lo previsto en estos contratos, su objeto será la prestación de servicios profesionales por el representante, por cuenta y en representación del FROB, por un tiempo determinado. Según el tipo de representante de que se trate, estos servicios consisten en:

- a) Realizar las tareas de administración provisional, o
- b) Realizar las tareas de representante del FROB en el Consejo de Administración de la entidad apoyada financieramente por el Fondo.

3.59. En ambos tipos de contratos se establece el sometimiento de estas personas al Código de Conducta del FROB y la obligación de dar cuenta al Fondo, con la frecuencia que este determine, del desarrollo de los servicios, que serán prestados siempre con arreglo a las directrices emanadas del FROB. Dichos servicios son prestados por el contratado utilizando sus propios medios y equipos y, en su caso, los que ponga a su disposición la entidad afectada en la que deba ejercer sus funciones. El desarrollo de estos servicios es incompatible con la realización de cualquier otra actividad retribuida por parte del representante. Asimismo, el contrato señala que en el desarrollo de los servicios el representante estará sometido a las obligaciones establecidas en el RD-ley 9/2009, en la Ley 9/2012 y en el resto de normativa de aplicación.

3.60. El FROB ha adoptado unos criterios generales de actuación para la selección y contratación de las personas que han de ejercer como administradores de las entidades de crédito de las que el Fondo haya sido designado administrador provisional, aplicándose también a aquellos casos en los que es miembro del Consejo de Administración de las entidades que reciben su apoyo financiero. Estos criterios establecen que para realizar la selección el FROB ha de solicitar una relación de candidatos a la Asociación Española de Banca, a la Confederación Española de Cajas de Ahorros, a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito y a una empresa especializada en selección de personal directivo. El FROB debe analizar las propuestas recibidas y efectuar la contratación a precios de mercado. La designación de representantes y consejeros en los órganos de administración de las entidades de crédito ha de realizarse por acuerdo de la CR del FROB.

3.61. El procedimiento empleado por el FROB para la formalización de los contratos con sus representantes se inicia con un precontrato de mandato entre el FROB y cada uno de ellos, en el que no se especifica la entidad en la que se va a prestar el servicio. El precontrato entra en vigor cuando la persona es designada por el FROB representante en una entidad.

3.62. Como se ha indicado en el punto 2.26 de este Informe, los honorarios correspondientes a las personas designadas por el FROB para la prestación, en su nombre y representación, de los servicios relacionados con las funciones que le corresponden al FROB como administrador provisional y como miembro del Consejo de Administración de las entidades participadas ascendieron, entre los años 2010 y 2012, a 6 millones de euros. El Cuadro 6 presenta el desglose de este importe por entidades.

#### CUADRO 6

Honorarios abonados por el FROB a sus representantes en los órganos de administración  
(en euros)

Entidad	Remuneraciones			
	2010	2011	2012	Total
CX		142.362	786.155	928.517
Banco de Valencia		85.252	904.738	989.990
BFA			45.612	45.612
Cajasur	932.731			932.731
CAM		601.013	754.457	1.355.470
NCG		142.361	713.001	855.362
Unnim Banc		195.178	701.749	896.927
TOTAL	932.731	1.166.166	3.905.712	6.004.609

3.63. Estas personas no podrían percibir ninguna cantidad, en efectivo ni en especie, por ningún motivo, de la entidad donde prestaran sus servicios por mandato del FROB. Sus servicios son abonados por el FROB, y no son consejeros de las entidades de crédito, sino representantes del Fondo en la condición de este de miembro del Consejo de Administración de la entidad. En cambio, los honorarios de los consejeros designados por el FROB son abonados por la entidad de crédito en la que ejercen sus funciones.

3.64. En relación con lo señalado en el punto anterior, debe destacarse que el FROB optó, como se ha indicado en el punto 3.40 de este Informe, por no nombrar miembros del Consejo de Administración de NCG ni de CX, pese a que entre 2011 y 2012 ostentara una participación superior al 90% del capital social de cada una de las entidades (y del 100% a finales de 2012), y en su lugar nombró representantes en dichos Consejos. Como se expone en el Cuadro 6, los honorarios abonados a estos representantes sumaron 1.783.879 euros; importe que el FROB no habría tenido que afrontar en caso de que hubiera decidido nombrar miembros del Consejo. No consta que el FROB haya explicitado normas de procedimiento o criterios de actuación para decidir en qué casos designar representantes (solución adoptada en NCG y CX) y en cuáles nombrar miembros de los Consejos (criterio seguido en BFA).

3.65. Debe aclararse, a este respecto, que el importe de 45.612 euros que figura en el Cuadro 6 como honorarios en el caso de BFA corresponde a los pagos realizados entre finales de junio y el 31 de agosto de 2012 a uno de los consejeros nombrados por el FROB. El contrato de servicios con dicha persona se extinguió la última fecha señalada, continuando como consejero de dicha entidad, que es la que le pagaba los honorarios correspondientes.

3.66. El FROB, tomando en consideración la aprobación del RD-ley 2/2012, que establecía en su artículo 5 límites cuantitativos a las remuneraciones del personal de las entidades de crédito que habían recibido apoyos financieros de dicho Fondo, incorporó, con efectos de 4 de febrero de 2012, una adenda a los contratos de servicios de sus representantes, de forma que se adaptaran los honorarios a los límites cuantitativos de dicho artículo.

## III.8 Actuaciones del FROB en la suscripción de títulos de las entidades de crédito

### III.8.1 Procedimiento aplicado en la valoración del precio de suscripción

3.67. El RD-ley 2/2011 introdujo, entre las medidas de apoyo financiero que podía adoptar el FROB, la posibilidad de que este suscribiese acciones o aportaciones representativas del capital de las entidades de crédito, instrumento de recapitalización que también se incorporó entre los apoyos financieros previstos en el RD-ley 24/2012 y en la Ley 9/2012. Como consecuencia de ello, en los términos previstos en el artículo 9.5 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, y en los artículos 5 y 30 de la Ley 9/2012, el FROB, con el objeto de fijar el precio de adquisición de los títulos a suscribir, debía determinar, con carácter previo a la adopción de las medidas de reestructuración, el valor económico de la entidad de crédito o de los correspondientes activos y pasivos sobre la base de los informes de valoración encargados por este a uno o varios expertos independientes, previo informe de la IGAE.

3.68. La CR del FROB aprobó, en mayo de 2011 y en octubre de 2012, sendos documentos que contienen la orientación sobre metodología y procedimientos para determinar el valor económico de una entidad de crédito, al amparo de lo previsto en el artículo 9 del RD-ley 9/2009 y en el RD-ley 24/2012, respectivamente, incorporando la consideración del valor liquidativo de dichas entidades en la norma de 2012.

3.69. Por lo que se refiere al establecimiento de los criterios de valoración para determinar el precio de los títulos a suscribir por el FROB, los Acuerdos de la CR del FROB de 8 de julio de 2011 y de 30 de julio de 2012 señalaban que el valor de la entidad de crédito sería el obtenido de las valoraciones que realizasen tres expertos independientes designados por el FROB, y que este Fondo enviaría a la IGAE un informe descriptivo del procedimiento seguido para el cálculo del precio de adquisición o suscripción de las acciones representativas del capital social de las entidades.

3.70. Como resultado de la fiscalización se ha comprobado que, en los procesos de reforzamiento de los recursos propios realizados por el FROB tras la aprobación del RD-ley 2/2011, así como en los realizados al amparo del RD-ley 24/2012 y de la Ley 9/2012, el FROB procedió a designar a los tres expertos independientes que realizaron el proceso de valoración de la entidad, así como al que realizó el proceso de due diligence financiera y de revisión del plan de negocio. A este respecto, la IGAE consideró que el contenido de los informes emitidos por los expertos independientes se adecuaba razonablemente a lo establecido en los documentos de orientación metodológica aprobados por el FROB, verificando,

además, que el valor económico de la entidad había sido fijado por el Fondo mediante la correcta aplicación de los Acuerdos de la CR citados en el punto anterior de este Informe.

### III.8.2 Costes de asesoría técnica necesarios para la fijación de los precios de suscripción, adquisición o conversión de los instrumentos de recapitalización adoptados por el FROB

3.71. Como se ha indicado en el punto 2.25 de este Informe, los costes incurridos como consecuencia de los informes emitidos por los expertos independientes para la fijación de los precios de suscripción, adquisición o conversión de los instrumentos de recapitalización adoptados por el FROB ascendieron a un total de 15.440.180 euros. Este importe se distribuye entre los costes incurridos en el período del FROB 2, que sumaron 6.592.660 euros, y los incurridos en el ámbito de la asistencia europea para la recapitalización (FROB 3), por 8.847.520 euros. El Cuadro 7 muestra el reparto, por entidades financieras afectadas, de los costes correspondientes al segundo de los periodos indicados.

#### CUADRO 7

Coste de los informes de expertos independientes derivados de la asistencia europea (FROB 3)  
(en euros)

Entidad beneficiaria	Grupo (1 o 2)	Tipo de proceso	% de la entidad de crédito que era titularidad del FROB al realizarse el apoyo	Importe del Informe de due diligence	Importe de los tres Informes de valoración	Importe total
Banco de Valencia	1	Resolución	99	546.920	695.750	1.242.670
CX	1	Resolución	100	338.800	387.200	726.000
NCG	1	Resolución	100	544.500	429.550	974.050
BFA	1	Reestructuración	100	459.800	647.350	1.107.150
Banco Gallego	2	Resolución	99	217.800	828.850	1.046.650
CEISS	2	Resolución	0	217.800	363.000	580.800
Liberbank	2	Reestructuración	0	544.500	514.250	1.058.750
BMN	2	Reestructuración	0	544.500	399.300	943.800
Cajates	2	Reestructuración	0	471.900	695.750	1.167.650
TOTAL				3.886.520	3.886.520	8.847.520

3.72. A pesar de que el RD-ley 9/2009, el RD-ley 24/2012 y la Ley 9/2012 no definieron criterio alguno sobre quién debía soportar estos costes, la CR del FROB decidió en la norma cuarta del Acuerdo de 8 de julio de 2011, con respecto a los costes de esta naturaleza incurridos en el ámbito del FROB 2, que «los honorarios de los expertos y los demás costes de las valoraciones correrán a cargo del FROB».

3.73. No obstante, la CR cambió un año después el criterio de imputación de este tipo de costes, ya que su Acuerdo de 30 de julio de 2012 señala en su norma décima que «las entidades beneficiarias del reforzamiento de sus recursos propios habrán de soportar los costes de asesoría técnica, jurídica o financiera en que incurra el FROB para llevar la operación a buen fin. El FROB podrá retener del pago correspondiente a la suscripción de los instrumentos contemplados en la norma segunda un importe equivalente a los costes soportados hasta la fecha de la operación, que liberará cuando la entidad beneficiaria aporte prueba documental de haber efectuado el pago correspondiente a la asesoría técnica mencionada en el párrafo anterior». A pesar de este Acuerdo de la CR de 30 de julio de 2012, el FROB no

ha repercutido a las entidades de crédito beneficiarias los costes de asesoría técnica incurridos en la realización de los procesos de reforzamiento de los recursos propios realizados en el ámbito de la asistencia financiera europea para la recapitalización.

3.74. Como consecuencia de las actuaciones fiscalizadoras de este Tribunal, que había comprobado la falta de repercusión de los citados costes, el FROB realizó, el 10 de octubre de 2013, una consulta a la Abogacía General del Estado sobre la no aplicación de la norma décima del Acuerdo de la CR de 30 de julio de 2012 a las decisiones o acuerdos adoptados tras la entrada en vigor del RD-ley 24/2012, de 31 de agosto.

3.75. Este Servicio Jurídico formuló un informe, de 5 de noviembre de 2013, en el que concluía que «este Centro Directivo no formula observaciones a un Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB por el que se declare la inaplicación de la regla décima de su Acuerdo de 30 de julio de 2012, a aquellas decisiones o acuerdos adoptados tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, con base en una motivación fundada en las circunstancias incluidas en el escrito de consulta y recogidas en el fundamento jurídico II del presente informe».

3.76. En su fundamento jurídico II, el informe argumenta que dicha norma décima fue adoptada por la CR del FROB en el contexto existente bajo la vigencia del RD-ley 9/2009, en el que la actuación del FROB se producía siempre a instancia de la entidad que solicitaba apoyo financiero. Añade, además, que dicha norma no atribuía al FROB poderes administrativos para efectuar, sin dicha solicitud, la entrada en el capital o la suscripción de apoyos financieros, ni tampoco permitía la sustitución por el FROB de las facultades de decisión de las Juntas o Asambleas Generales de las entidades de crédito. Frente a dicha situación previa, el Servicio Jurídico considera que, tras la entrada en vigor del RD-ley 24/2012, el contexto cambió, puesto que el FROB se configuró como una autoridad de resolución, con facultades administrativas y mercantiles, y ya no se parte de un esquema de solicitud de la entidad de crédito sino que, previa evaluación por un experto independiente de las necesidades de capital de las entidades de crédito, y previa clasificación de las mismas en distintos Grupos, el FROB puede adoptar decisiones de recapitalización sin contar con la voluntad de la propia entidad afectada, incluso con sustitución de los órganos de gobierno de dichas entidades.

3.77. Además, el informe señala que las inyecciones de fondos públicos del FROB se basan, en la etapa subsiguiente al RD-ley 24/2012, en el análisis elaborado por el ya mencionado experto independiente, que habría de establecer la cifra exacta de capital que se considerase necesaria para el buen fin de los procesos de reestructuración de cada entidad de crédito. En estas condiciones, el informe concluye que la aplicación de la norma décima del Acuerdo de la CR de julio de 2012 exigiría, con objeto de que la entidad recuperara los costes asociados al asesoramiento técnico del FROB, inyectar más capital del que se hubiera considerado necesario.

3.78. Una vez emitido el citado informe por el Servicio Jurídico del Estado, la CR del FROB, en su reunión de 19 de noviembre de 2013, acordó la «no aplicación» de la norma décima del Acuerdo de 30 de julio de 2012 a las decisiones o los acuerdos adoptados por la CR con posterioridad a la entrada en vigor del RD-ley 24/2012 (es decir, durante el periodo denominado FROB 3). Esta decisión concede cobertura a la no repercusión de los citados costes a las entidades de crédito.

## IV. ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN

### IV.1 Normativa reguladora del seguimiento

4.1. En este apartado IV del Informe, que responde al segundo de los objetivos de la fiscalización (ver punto 1.4), se analizan las actuaciones de seguimiento del grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de reforzamiento realizados durante el FROB 1 y el FROB 2, quedando fuera del alcance temporal de la fiscalización el seguimiento de los planes del FROB 3 por desarrollarse fundamentalmente en 2013.

4.2. Con respecto a los procesos de integración realizados durante el FROB 1, el artículo 9 del RD-ley 9/2009 estableció la obligación de la entidad designada por las entidades involucradas en el proceso de integración o, en su caso, la entidad resultante del mismo, de remitir al Banco de España un informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de integración aprobado, pudiendo el Banco de España, a la vista del contenido de ese informe, requerir la adopción de las acciones que sean necesarias para asegurar que el plan de integración se lleva efectivamente a término.

4.3. Con respecto a los procesos de recapitalización llevados a cabo durante el FROB 2, al amparo de lo previsto en el artículo 9 del RD-ley 9/2009, según la redacción dada por el RD-ley 2/2011, la entidad beneficiaria del apoyo financiero remitirá al FROB, con periodicidad trimestral, un informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de recapitalización aprobado, pudiendo el FROB, a la vista del contenido de ese informe, requerir la adopción de las acciones que sean necesarias para asegurar que el plan de recapitalización se lleva efectivamente a término. Asimismo, este artículo 9 señala que el FROB se incorporará al órgano de administración de la entidad emisora al objeto de garantizar el cumplimiento adecuado del plan de recapitalización.

## IV.2 Banco de España

4.4. El Banco de España recibió durante el período fiscalizado los informes que las entidades de crédito le debían remitir periódicamente sobre el grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en el correspondiente plan de integración aprobado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9.6 del RD-ley 9/2009. El seguimiento practicado por esta institución, realizado de acuerdo con lo previsto en su normativa interna, se incorporó a los informes que las unidades de la Dirección General de Supervisión elaboraban en el ejercicio de sus labores de supervisión e inspección en relación a las entidades que habían recibido apoyos financieros públicos, adjuntándose en algunos de los casos cuadros con los importes de las variables financieras previstas y reales de los correspondientes planes.

## IV.3 FROB

### IV.3.1 Actuaciones de seguimiento

4.5. Durante el período correspondiente al FROB 2, el seguimiento del cumplimiento de los planes de recapitalización, que correspondía al FROB según el RD-ley 2/2011, fue realizado por el Banco de España. Así, los informes que las entidades de crédito debían remitir al FROB trimestralmente sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de recapitalización aprobado, según lo previsto en el artículo 9.9 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011, no se enviaban al FROB sino al Banco de España. Asimismo, los informes que el FROB envió semestralmente a la Comisión Europea sobre la aplicación de los procesos de recapitalización, en cumplimiento de lo previsto en la Comunicación sobre recapitalización, fueron elaborados también por el Banco de España. El motivo de esta falta de protagonismo del FROB en las actuaciones de seguimiento que le correspondían se encuentra en la escasa dotación de personal del Fondo en los años previos al FROB 3. Para formalizar jurídicamente esta situación se firmó, el 30 de septiembre de 2011, un convenio de colaboración entre el FROB y el Banco de España con el objeto de que este último realizara la supervisión de los planes de recapitalización y de los planes de integración.

4.6. Al margen de lo establecido en el citado convenio, el resultado final de la forma de proceder descrita en el punto anterior fue que no consta que el FROB haya definido procedimientos para llevar a cabo el seguimiento del grado de cumplimiento de los planes de recapitalización, en desarrollo de lo previsto en los RD-ley 9/2009 y 2/2011.

4.7. Por otra parte, el FROB no dispone de ninguna documentación que sus representantes en los órganos de administración hubieran podido haber elaborado para dar cuenta de eventuales actuaciones de seguimiento. Esta situación se produjo a pesar de que, como consecuencia de la materialización de los apoyos financieros del FROB 2, este Fondo se incorporó a los Consejos de Administración de las entidades de crédito, al suscribir títulos de capital, precisamente con el objeto de garantizar el adecuado cumplimiento del plan de recapitalización, según lo previsto en el artículo 9.6 del RD-ley 9/2009, en la redacción dada por el RD-ley 2/2011.

### IV.3.2 Seguimiento del cumplimiento de las salvaguardias a la competencia

4.8. El FROB impuso a las entidades beneficiarias de sus apoyos financieros una serie de salvaguardias para evitar distorsiones a la competencia, entre las que se encontraba la prohibición de llevar a cabo lo que denominaba «políticas comerciales agresivas». A estos efectos, la CR del FROB aprobó el 22 de diciembre de 2010 un documento, que envió a las entidades de crédito, en el que se definían los criterios que permitirían a priori considerar una política comercial como no agresiva. El criterio básico era que las entidades de crédito beneficiarias no podían ofrecer rentabilidades en sus productos



que excedieran de la media de las rentabilidades más altas ofrecidas por competidoras que no hubieran recibido apoyos del FROB.

4.9. Para comprobar el cumplimiento de la citada restricción, y en ausencia de datos en poder del FROB que acrediten haber realizado un seguimiento específico al efecto, el Tribunal de Cuentas ha acudido al método indirecto de verificar si dichas entidades habían ingresado en el FGDEC la penalización impuesta a las entidades de crédito que pagaban por sus depósitos unos tipos de interés superiores a los fijados como referencia por el Banco de España<sup>31</sup>.

4.10. En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se comprobó que todas las entidades beneficiarias de apoyos financieros del FROB 1 y del FROB 2 tuvieron que hacer frente a las penalizaciones mencionadas, por lo que este Tribunal concluye que existen indicios para afirmar que, al menos entre junio de 2011 y agosto de 2012, dichas entidades no cumplieron con sus obligaciones de no realizar políticas comerciales agresivas<sup>32</sup>.

#### IV.3.3 Normas escritas de gobierno corporativo

4.11. Además de lo señalado hasta el momento, se han puesto de manifiesto una serie de carencias en la instrumentación por parte del FROB de los procedimientos aplicables en el gobierno y funcionamiento de las entidades apoyadas financieramente con fondos públicos y en sus relaciones con los representantes y personas designadas por el Fondo en los órganos de administración de las entidades de crédito.

4.12. Así, el FROB, durante el período fiscalizado, no dispuso de normas escritas de gobierno corporativo aplicables a las entidades de crédito en las que es administrador provisional o tiene una participación en su capital, especialmente si es total o mayoritaria, que regulen al menos los siguientes aspectos, con el objeto de conocer, supervisar y gestionar adecuadamente estas entidades y cumplir los planes que en relación a las mismas haya aprobado el Banco de España<sup>33</sup>:

a) Las políticas y directrices que se deben aplicar a los órganos de administración de dichas entidades a instancias del FROB, la forma de hacer llegar las instrucciones del Fondo y la manera de rendir cuentas del cumplimiento de los correspondientes planes de resolución o reestructuración.

b) La forma de adopción de los acuerdos por la entidad de crédito cuando estos afecten a operaciones de especial trascendencia económica, como la desinversión de participaciones significativas en otras empresas, o que estén ligadas con los correspondientes planes, proponiendo su aprobación al FROB o informando de sus características a dicho Fondo.

c) Las políticas a seguir en la incorporación del FROB a los órganos de administración y de dirección de estas entidades, con la definición de los criterios y circunstancias que determinen el número de representantes o consejeros que debe nombrar el FROB en los Consejos de Administración, o que detallen cuándo se debe sustituir completa o parcialmente a los miembros del Consejo de Administración.

d) La definición y el desarrollo del sistema de gobierno y funcionamiento de los representantes y consejeros designados por el FROB, incluyendo los aspectos relativos a la rendición de cuentas que estos deben realizar al Fondo, como la forma y plazos de comunicación con el FROB y la documentación a aportar.

<sup>31</sup> Penalización impuesta como consecuencia de la modificación del artículo 3 del RD 2606/1996 efectuada por el Real Decreto 771/2011, de 3 de junio. Esta norma quintuplicó las aportaciones obligatorias que las entidades de depósito debían realizar a los fondos de garantía en caso de concurrir la causa de penalización mencionada. Esta penalización estuvo en vigor entre junio de 2011 y agosto de 2012, fecha en que se derogó mediante el RD-ley 24/2012.

<sup>32</sup> Las alegaciones del FROB y las del Banco de España señalan que la normativa reguladora de las aportaciones al FGDEC tiene una finalidad diferente del control del cumplimiento de las restricciones impuestas por el FROB para evitar las prácticas comerciales agresivas. Aun compartiendo este argumento, el Tribunal de Cuentas debe insistir en que cuando concurre la causa generadora de la obligación de efectuar aportaciones adicionales (en forma de penalizaciones) al FGDEC (esto es, cuando la remuneración de los depósitos supera determinados límites) existe un indicio de que la entidad en cuestión ha realizado las denominadas prácticas comerciales agresivas. Lo que no puede compartirse, a efectos de fundamentar los resultados de la fiscalización, es el argumento de las alegaciones según el cual la pérdida de depósitos por parte de las entidades financieras apoyadas por el FROB, así como la inexistencia de denuncias sobre la actuación comercial de tales entidades, son prueba de la inexistencia de prácticas comerciales agresivas.

<sup>33</sup> Como excepción puede citarse el documento «Aspectos básicos y recomendaciones de actuación para los administradores provisionales», citado en las alegaciones, aprobado en la parte final del período fiscalizado y de alcance limitado respecto de lo que se señala en este punto del Informe.

#### IV.3.4 Actuaciones judiciales del FROB

4.13. El artículo 4 de la Ley 9/2012, al enumerar los principios que deben regular los procesos de reestructuración y resolución, incluye el de responsabilidad de los administradores de las entidades respecto de los daños y perjuicios causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación concursal, mercantil y penal. Por ello, el FROB promovió desde finales de 2012, en aquellas entidades que recibieron fondos públicos, la elaboración de informes que determinasen la existencia de operaciones irregulares no ajustadas al ordenamiento jurídico y que habían supuesto un quebranto injustificado a la entidad de crédito.

4.14. El FROB ha emprendido o se ha personado en las actuaciones enumeradas a continuación para la recuperación de los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de una forma no ajustada a derecho:

a) El Banco de Valencia interpuso, a instancia del FROB, siete querellas, que se admitieron a trámite, contra antiguos directivos y representantes de personas jurídicas por los presuntos delitos de estafa, apropiación indebida, falsedad documental y administración desleal, al haberse detectado que se realizaron en esta entidad operaciones irregulares que supusieron importantes pérdidas económicas para la misma.

b) La Caja de Ahorros del Mediterráneo interpuso, a instancias del FROB, dos querellas, actualmente en tramitación. La primera de ellas se presentó por los presuntos delitos de apropiación indebida, administración desleal, blanqueo de capitales, falsedad documental y contra la Hacienda Pública, y la segunda por el de apropiación indebida.

c) En relación a la entidad NCG Banco, el FROB sigue las Diligencias Previas, actualmente en fase de instrucción, incoadas contra diversos directivos de Novacaixagalicia, actual NCG Banco, con el objeto de investigar las retribuciones, pensiones e indemnizaciones percibidas con motivo de su salida de la entidad. Asimismo, el FROB ha iniciado acciones judiciales en el ámbito laboral reclamando a los directivos de Novacaixagalicia una serie de cantidades que entiende no debían haber percibido al dejar la entidad.

d) La Abogacía del Estado se ha personado en nombre y representación del FROB en las Diligencias Previas iniciadas mediante la querella presentada por la Fiscalía y dirigidas contra directivos de la Caixa d'Estalvis del Penedés (integrada en BMN) por presuntos delitos de apropiación indebida y administración desleal.

e) El FROB ha comunicado a la Abogacía del Estado la existencia del proceso abierto contra los miembros del Consejo de Administración de Caixa d'Estalvis de Catalunya y de la actual Catalunya Banc SA por un presunto delito de administración desleal.

#### IV.4 FGDEC

4.15. El FGDEC ha remitido periódicamente a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera los informes que correspondían con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos de información adquiridos por las autoridades españolas, en relación a las decisiones de la Comisión Europea con respecto a los apoyos financieros concedidos en la ejecución de los procesos de reestructuración de CCM, Unnim Banc y Banco CAM. Estos informes desarrollan las actuaciones de seguimiento que este Fondo ha llevado a cabo de los EPA constituidos con ocasión de las ventas de estas entidades.

4.16. La Comisión Gestora del FGDEC aprobó en julio de 2012 el esquema para el seguimiento y control de los EPA otorgados por dicho Fondo, con el objeto de que la gestión de los mismos garantizase minimizar las pérdidas futuras. El esquema citado desarrolla las tareas a desempeñar, las características y la composición de las unidades que debían realizarlas y los flujos de información y documentación entre las personas responsables del seguimiento, el FGDEC y la entidad beneficiaria del EPA.

#### IV.5 Seguimiento de los planes de reestructuración llevados a cabo durante el FROB 1 y el FROB 2

4.17. El RD-ley 9/2009 no establecía ninguna obligación de remisión periódica de información de seguimiento respecto de las entidades de crédito que fueran a ser objeto de reestructuración en los términos de su artículo 7. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el citado RD-ley dispone que el objeto del proceso de reestructuración de la entidad de crédito es la superación de la situación de dificultad en que se encuentre mediante su fusión con otra u otras entidades, o el traspaso parcial o total de su negocio a otra u otras entidades a través de la cesión global o parcial de sus activos y pasivos, mediante

procedimientos que aseguren la competencia (como, entre otros, la subasta). Para conseguir lo anterior, el Banco de España, tras acordar que procede la reestructuración de la entidad porque se cumplen las condiciones del citado artículo 7, designa como administrador provisional al FROB, en sustitución de los órganos de administración de la entidad afectada. Esta medida se mantendrá hasta tanto se lleven a cabo las medidas de apoyo financiero o de gestión en que se concrete el plan de reestructuración. Una vez realizadas esas medidas el proceso de reestructuración desemboca en la venta de la entidad, seguida en algunos casos, como los de Unnim Banc, Banco CAM o Banco de Valencia, de su extinción por su fusión por absorción por la entidad adquirente, y en otros, como los de Cajasur o CCM, por la cesión del negocio bancario, con sus activos y pasivos, a otra entidad.

4.18. Los planes de reestructuración aprobados durante el FROB 1 y el FROB 2 incluyeron el otorgamiento de EPA, bien por el FROB, caso de Cajasur y Banco de Valencia, bien por el FGDEC, casos de Unnim Banc, Banco CAM y CCM. Estos EPA suponen que el FROB y el FGDEC asumen una parte de las pérdidas en que incurra una cartera de activos durante un plazo de varios años, que por ejemplo en el caso de Unnim y de Banco CAM se extiende hasta 2021 (ver epígrafe II.1.2 de este Informe). Los compromisos adquiridos se cuantifican en términos de pérdidas máximas, que en los dos casos citados como ejemplo se elevaron a 4.824 millones y 16.610 millones de euros, respectivamente. La revisión del funcionamiento del EPA se realiza por auditores externos independientes que emiten periódicamente informes en los que, dada la situación de la cartera de activos, cuantifican las pérdidas esperadas a una fecha.

4.19. La Ley 9/2012 no incluye expresamente obligaciones formales de remisión de informes a los órganos de supervisión relacionados con los procesos de resolución, lo que sí se produce con los procesos de reestructuración en el artículo 17 de dicha Ley. Este Tribunal considera que, dada la repercusión económica que pueden tener en el futuro los apoyos financieros otorgados a los procesos de reestructuración llevados a cabo al amparo del RD-ley 9/2009, y los procesos de resolución aprobados en los términos previstos en la Ley 9/2012, la normativa debería haber previsto obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta del cumplimiento de las condiciones subyacentes a esos apoyos, en particular de la evolución de los riesgos asociados a los EPA.

4.20. Hay que destacar que la Comisión Europea, en las decisiones que adoptó individualmente para cada proceso con el objeto de evaluar si los apoyos financieros concedidos eran compatibles con el mercado interior europeo, sí establece unas obligaciones de información a las autoridades españolas con el fin de asegurarse del cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de reestructuración, así como de garantizar el cumplimiento de las medidas tendentes a minimizar las distorsiones a la competencia mientras dure la vigencia del plan. En el caso específico de los procesos de reestructuración, estas obligaciones consisten en la remisión periódica de informes sobre el grado de cumplimiento, tanto de los EPA concedidos en los cinco procesos mencionados, como de los compromisos de reestructuración de la actividad de dichas entidades y del cumplimiento de las actuaciones previstas en los planes (como la reducción de la plantilla o del número de sucursales), y sobre la reducción de la exposición al riesgo inmobiliario, tanto crediticio como de activos.

## V. CONCLUSIONES

### V.1 Análisis de los procesos realizados y de los recursos públicos empleados

5.1. El importe de los recursos públicos empleados o comprometidos en la reestructuración de entidades financieras, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2012, fue de 107.913 millones de euros. Este importe incluye conceptos de naturaleza muy diversa: costes y desembolsos de fondos (por ejemplo, las aportaciones de capital, que sumaron 57.004 millones de euros, o la suscripción de participaciones preferentes), garantías constituidas que vencerán en el futuro (caso de los esquemas de protección de activos) e importes máximos disponibles en las líneas de crédito concedidas. (Puntos 2.1 a 2.3.)

5.2. En septiembre de 2012 finalizó el proceso de evaluación independiente del sector bancario español, centrado en estimar las necesidades de capital de cada entidad. Las necesidades de capital estimadas en el escenario adverso se elevaban a 55.900 millones de euros, importe que podría disminuir, si se tuvieran en cuenta los procesos de integración en marcha, a 53.700 millones, y resultar aún inferior si se tuvieran en cuenta las medidas previstas en los planes de recapitalización que las entidades enviarían al Banco de España. (Puntos 2.19 a 2.24.)

5.3. Los trabajos de evaluación, contratados por el Banco de España con expertos independientes, tuvieron un coste de 31,4 millones de euros (IVA incluido). Este importe fue abonado en un primer momento por el propio Banco de España, pero fue finalmente asumido por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, que abonó al Banco de España un total de 37,9 millones de euros, incluyendo 6,6 millones de IVA repercutido. (Puntos 2.22 a 2.24.)

#### V.2 Análisis del cumplimiento de la legalidad

5.4. El Tribunal ha comprobado que todos los procesos de integración, reestructuración, reforzamiento financiero y resolución de entidades de crédito realizados durante los sucesivos periodos denominados FROB 1, FROB 2 y FROB 3 se han desarrollado conforme a la normativa vigente en cada momento y aplicable al tipo de actuación correspondiente. (Puntos 3.4, 3.16 y 3.25.)

5.5. El Banco de España, en el ejercicio de las facultades que le reconoce la normativa vigente, ha revisado el cumplimiento de la legislación referente a los límites de las indemnizaciones, pensiones y remuneraciones percibidas por los administradores y directivos de las entidades de crédito inmersas en algún proceso de reestructuración o resolución. El informe elevado al respecto por el Banco de España a las Cortes Generales en marzo de 2013 concluye que la normativa ha sido cumplida en lo que se refiere a las entidades afectadas por los denominados FROB 1 y FROB 2, con un significativo descenso en las remuneraciones fijas de administradores y personal de alta dirección en 2012 respecto del ejercicio previo. En cuanto al FROB 3 el informe señala que la adaptación a los límites se produciría en 2013 dependiendo de la participación que finalmente ostentara el FROB en las mismas. (Puntos 3.27 a 3.35.)

5.6. Con carácter general, el FROB se incorporó al Consejo de Administración de las entidades en las que suscribió capital social en el momento en que esa participación fue mayoritaria. Sin embargo, no ha existido uniformidad en la manera en que el FROB determinó la composición del Consejo de Administración de dichas entidades. (Punto 3.38.)

5.7. En opinión de este Tribunal el FROB, en su condición de accionista mayoritario de CX, no actuó con la debida diligencia en la adopción de las medidas que como tal le permitía la normativa específica de reestructuración y la general reguladora de las sociedades de capital. Esta forma de actuar pudo contribuir a dificultar el cumplimiento de los objetivos, establecidos en el artículo 22.3 de la Ley 9/2012, de promover las soluciones y adoptar las medidas necesarias para resolver la situación en que se encontraba CX y velar por sus intereses. En efecto, desde octubre de 2011, fecha en que el FROB se incorporó al Consejo de Administración de CX, debió haber ejercido plenamente los derechos que le atribuía la normativa específica de reestructuración y de las sociedades de capital, y debió haber establecido los instrumentos necesarios para evitar llegar a la situación descrita en el epígrafe III.6.4 de este Informe; situación que, según consta en las actas de las reuniones de la Comisión Rectora del FROB, supuso un perjuicio para la gestión ordinaria de dicha entidad. (Puntos 3.43 a 3.52.)

5.8. El FROB, en tanto titular indirecto de un porcentaje del capital de Banco Gallego (a través de su participación en NCG disponía de más de un 45% a partir de octubre de 2011 y del 99,95% a partir de diciembre de 2012), no ejerció plenamente los derechos que le atribuye el artículo 243 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, ya que no realizó las actuaciones necesarias para designar, a través de NCG, un número de miembros del Consejo de Administración de Banco Gallego que representara una proporción equivalente a la titularidad indirecta que ostentaba dicho Fondo en el capital de este Banco. (Puntos 3.53 y 3.54.)

5.9. El FROB ha abonado a sus representantes en el Consejo de Administración de diversas entidades afectadas por procesos de reestructuración y resolución unos honorarios totales de 6 millones de euros. El Fondo consideró que desde febrero de 2012, fecha de publicación del Real Decreto-ley 2/2012, tales honorarios debían someterse a los mismos límites que esta norma señala para las retribuciones de los administradores y directivos de las entidades favorecidas por los apoyos del FROB. (Puntos 3.62 a 3.66.)

5.10. La posibilidad, reconocida en el Real Decreto-ley 2/2011, de que el FROB suscribiese acciones o aportaciones representativas del capital de las entidades de crédito llevaba aparejada la obligación de que el Fondo determinase, con carácter previo a la adopción de las medidas de reestructuración, el valor económico de la entidad de crédito o de los correspondientes activos y pasivos sobre la base de los informes de valoración encargados a uno o varios expertos independientes, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado. En la fiscalización se ha comprobado el cumplimiento de esta obligación, constanding informes de la Intervención que señalan que el contenido

de los informes emitidos por los expertos independientes se adecuaba razonablemente a lo establecido en los documentos de orientación metodológica aprobados por el FROB y que el valor económico de la entidad había sido fijado por el Fondo mediante la correcta aplicación de los Acuerdos de su Comisión Rectora. (Puntos 3.67 a 3.70.)

5.11. Los costes incurridos por el FROB como consecuencia de los informes emitidos por los expertos independientes ascendieron a un total de 15,4 millones de euros (6,6 millones por los correspondientes al FROB 2 y 8,8 millones por los relativos al FROB 3). Por la norma décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de julio de 2012 se determinó que los costes de estos informes debían ser repercutidos a las entidades de crédito correspondientes (modificando el criterio anterior, según el cual los costes debían ser asumidos por el propio FROB). Pese a ello, el Fondo no ha repercutido a las entidades estos costes. A este respecto, un informe de la Abogacía General del Estado de 5 de noviembre de 2013 señala que no formularía observaciones a un eventual Acuerdo de la Comisión Rectora que declarase la inaplicación del citado Acuerdo de julio de 2012 a los costes derivados del FROB 3, argumentando que la normativa reguladora del FROB 3 modificó sustancialmente la regulación preexistente de los procesos de reestructuración, que era la base sobre la que se asentaba el citado Acuerdo de la Comisión Rectora de julio de 2012. A la vista de este informe, la Comisión Rectora acordó el 19 de noviembre de 2013 la «no aplicación» de la norma décima del Acuerdo de julio de 2012 a las decisiones o los acuerdos adoptados durante el denominado FROB 3. Esta decisión concede cobertura a la no repercusión de los citados costes a las entidades de crédito. (Puntos 3.71 a 3.78.)

### V.3 Análisis del seguimiento del cumplimiento de los planes de reestructuración

5.12. El Banco de España recibió durante el período fiscalizado los informes que las entidades de crédito le debían remitir periódicamente sobre el grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en el correspondiente plan de integración aprobado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.6 del Real Decreto-ley 9/2009. (Punto 4.4.)

5.13. Por el contrario, el Real Decreto-ley 9/2009 no establecía ninguna obligación de remisión periódica de información de seguimiento respecto de las entidades de crédito que fueran a ser objeto de reestructuración en los términos de su artículo 7. Este Tribunal considera que, dada la repercusión económica que pueden tener en el futuro los apoyos financieros otorgados a los procesos de reestructuración llevados a cabo al amparo del Real Decreto-ley 9/2009, y los procesos de resolución aprobados en los términos previstos en la Ley 9/2012, la normativa debería haber previsto obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta del cumplimiento de las condiciones subyacentes a esos apoyos, en particular de la evolución de los riesgos asociados a los esquemas de protección de activos. (Puntos 4.17 y 4.19.)

5.14. Se han observado algunas carencias en la instrumentación por parte del FROB de los procedimientos aplicables en el gobierno y funcionamiento de las entidades apoyadas financieramente con fondos públicos y en sus relaciones con los representantes y personas designadas por el Fondo en los órganos de administración de las entidades de crédito. Así, el FROB no dispone de normas escritas de gobierno corporativo aplicables a las entidades de crédito en las que es administrador provisional o tiene una participación en su capital, lo que es especialmente relevante cuando su participación es total o mayoritaria. (Puntos 4.11 y 4.12.)

5.15. El FROB ha emprendido o se ha personado en diversas actuaciones judiciales para la recuperación de los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de una forma no ajustada a derecho. (Punto 4.14.)

5.16. El FROB carece de datos que permitan comprobar de forma directa el cumplimiento de las restricciones que impuso en materia de políticas comerciales agresivas a las entidades financieras beneficiarias de sus ayudas. No obstante, existen indicios para afirmar que todas las entidades beneficiarias de apoyos financieros del FROB 1 y del FROB 2 incumplieron, al menos entre junio de 2011 y agosto de 2012, tales restricciones. (Puntos 4.8 a 4.10.)

## VI. RECOMENDACIONES

6.1. A la fecha de aprobación del presente Informe los procesos de reestructuración y resolución se encuentran en una fase de ejecución muy avanzada. Quedan por finalizar algunas actuaciones de venta de entidades, pero tanto el Gobierno como el Banco de España y el FROB han manifestado públicamente que no es probable que deban iniciarse nuevos procesos de reestructuración y resolución como los

analizados en este Informe. En estas condiciones podría considerarse que carece de sentido que el Tribunal de Cuentas formule recomendaciones para la mejora del cumplimiento de la legalidad y del seguimiento de los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito. No obstante, parece oportuno aprovechar la fiscalización realizada para formular una serie de recomendaciones al respecto, aplicables en el eventual caso de la apertura de un nuevo proceso de apoyo a las entidades financieras soportado con fondos públicos.

6.2. El FROB debería extremar la diligencia en adoptar todas las medidas que la normativa le permite (tanto la de carácter general que gobierna el régimen societario como la específica que regula los procesos de reestructuración y resolución), con objeto de asegurar la defensa del interés público en las entidades participadas o apoyadas por el Fondo.

6.3. El FROB debería elaborar normas escritas de gobierno corporativo aplicables a las entidades de crédito en las que es administrador provisional o tiene una participación en su capital, con el objeto de conocer, supervisar y gestionar adecuadamente estas entidades y cumplir los planes que en relación a las mismas haya aprobado el Banco de España<sup>34</sup>.

6.4. Sería recomendable que la normativa reguladora de los procesos de reestructuración y de resolución estableciera mecanismos claros de seguimiento, en particular en lo que se refiere a las obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta del cumplimiento de las condiciones subyacentes a los apoyos financieros públicos concedidos, en particular de la evolución de los riesgos asociados a los esquemas de protección de activos.

Madrid, 27 de marzo de 2014.—El Presidente, Ramón Álvarez de Miranda García.

---

<sup>34</sup> La Comisión Rectora del FROB ha aprobado el 3 de febrero de 2014 el nuevo marco de gobierno corporativo y control en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, al que se hace referencia en sus alegaciones.

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo I. FROB. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración.
- Anexo II. FGDEC. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración.
- Anexo III. Banco de España. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración.
- Anexo IV. Relación de procesos de reestructuración bancaria (2009-2012).

## ANEXO I: FROB. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	EPA (importe máximo cubierto)	Líneas de crédito (importe máximo disponible)	Suscripción de PPC	Suscripción de CoCos	Comisiones y costes del préstamo MEDE	Informes de valoraciones y <i>due diligence</i> (FROB 2 y FROB 3)	Honorarios de representantes	Gastos de asesoramientos en las ventas	Selección de representantes	TOTAL
Banco CAM			3.000.000				885	1.355	204		3.002.444
BFA/Bankia	22.424.000						2.057	46			22.426.103
Banco de Valencia	5.498.500	4.365.937	2.000.000				1.809	990	1.291		11.868.527
Catalunya Banc (CX)	12.052.000						1.422	929	637		12.054.988
Novacaixagalicia Banco (NCG)	9.052.000						1.948	855			9.054.803
Unnim Banc							887	897	610		2.394
Cajasur	800.000	392.000	1.500.000					933	600		2.693.533
Banco Mare Nostrum	730.000			915.000			944				1.645.944
Banco CEISS				525.000	604.000		1.507				1.130.507
Banco Gallego	245.000						1.047				246.047
Banca Cívica				977.000							977.000
Banco Grupo Cajaitres					407.000		1.168				408.168
Liberbank					124.000		1.767				125.767
Otros conceptos no distribuibles entre entidades						209.048				454	209.502
<b>TOTAL</b>	<b>50.801.500</b>	<b>4.757.937</b>	<b>6.500.000</b>	<b>2.417.000</b>	<b>1.135.000</b>	<b>209.048</b>	<b>15.441</b>	<b>6.005</b>	<b>3.342</b>	<b>454</b>	<b>65.845.727</b>



**ANEXO II: FGDEC. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración**  
(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	EPA (importe máximo cubierto)	Suscripción de PPC	Anticipos de liquidez	Operación de permuta financiera con Finlandia	Costes asociados a la reestructuración de CCM	Diagnóstico del sistema financiero	TOTAL
Banco CAM	5.249.000	16.610.000						21.859.000
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		2.475.000	1.300.000	350.000		191.306		4.316.306
Unnim Banc	953.264	4.824.000						5.777.264
Otros conceptos no distribuibles entre entidades					283.759		31.399	315.158
<b>TOTAL</b>	<b>6.202.264</b>	<b>23.909.000</b>	<b>1.300.000</b>	<b>350.000</b>	<b>283.759</b>	<b>191.306</b>	<b>31.399</b>	<b>32.267.728</b>

**ANEXO III: Banco de España. Recursos públicos empleados o comprometidos en las actuaciones de reestructuración**

(en miles de euros)

<b>Entidades beneficiarias</b>	<b>Líneas de crédito (importe máximo disponible)</b>	<b>TOTAL</b>
Banco de Valencia	6.000.000	<b>6.000.000</b>
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	3.000.000	<b>3.000.000</b>
Banco Gallego	800.000	<b>800.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.800.000</b>	<b>9.800.000</b>

**ANEXO IV: Relación de procesos de reestructuración bancaria (2009-2012)**

<b>PROCESOS ANTERIORES AL FROB</b>
Proceso de reestructuración de la Caja de Ahorros de Castilla la Mancha (CCM)
<b>PROCESOS DEL FROB 1</b>
Proceso de integración de CX
Proceso de integración de Unnim
Proceso de integración de CEISS
Proceso de reestructuración de Cajasur
Proceso de integración de BFA/Bankia
Proceso de integración de BMN
Proceso de integración de NCG
Proceso de integración de Banca Cívica
<b>PROCESOS DEL FROB 2</b>
Proceso de recapitalización de CX
Proceso de recapitalización de NCG
Proceso de reestructuración de Unnim
Proceso de reestructuración de CAM/Banco CAM
Proceso de reestructuración de Banco de Valencia
<b>PROCESOS DEL FROB 3</b>
Proceso de reestructuración de BFA/Bankia
Proceso de resolución de CX
Proceso de resolución de NCG
Proceso de resolución de Banco Gallego
Proceso de resolución de Banco de Valencia
Proceso de resolución de Banco CEISS
Proceso de reestructuración de Liberbank
Proceso de reestructuración de BMN
Proceso de reestructuración de Banco Grupo Cajatres