



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.190

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROCESO DE
REESTRUCTURACIÓN BANCARIA,
EJERCICIOS 2009 A 2015**

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 22 de diciembre de 2016, el Informe de fiscalización del **proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015**, 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.....	13
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	13
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	13
I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
I.4. NORMATIVA APLICABLE	15
I.5. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL FROB, DEL FGDEC Y DEL BANCO DE ESPAÑA	17
I.6. EVOLUCIÓN DEL MODELO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA	21
I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	26
II. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA	27
II.1. IMPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS COMPROMETIDOS	27
II.2. GARANTÍAS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y A SAREB	39
III. COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA.....	39
III.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA.....	39
III.2. ESTIMACIÓN DEL COSTE. DISTRIBUCIÓN POR CONCEPTOS Y ENTIDADES	40
III.3. EVOLUCIÓN FUTURA DEL IMPORTE DE COSTE ESTIMADO	51
IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015.....	52
IV.1. RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FROB.....	52
IV.2. SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015.....	53
V. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.....	54
V.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LOS ACUERDOS DE APROBACIÓN DE MEDIDAS DE APOYO	54
V.2. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LAS VENTAS DE ENTIDADES	57
V.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LOS GASTOS INCURRIDOS POR EL FROB EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN.....	61
V.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN UNA LÍNEA DE CRÉDITO SINDICADA CONTRATADA POR EL FROB.....	62
V.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA	63
V.6.	64
V.7. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA CONTRATACIÓN.....	64

VI. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN	70
VII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2012	71
VIII. CONCLUSIONES.....	72
VIII.1. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA.....	72
VIII.2. COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA	72
VIII.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015	73
VIII.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	73
VIII.5. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN.....	76
VIII.6. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2012	76
IX. RECOMENDACIONES	76
RELACIÓN DE ANEXOS	
ALEGACIONES	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAF	Acuerdo Marco de Asistencia Financiera
CoCos	Obligaciones contingentemente convertibles en acciones
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
FTA	Fondo de Titulización de Activos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (Memorandum de Entendimiento)
PPC	Participaciones preferentes convertibles
Sareb	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1: RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADOS POR TIPOS DE APOYO.....	28
Cuadro 2: RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADOS POR ENTIDAD	29
Cuadro 3: PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN	42
Cuadro 4: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADO POR CATEGORÍAS.....	43
Cuadro 5: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADO POR ENTIDADES.....	43
Cuadro 6: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN. DETERMINACIÓN A PARTIR DE LOS RECURSOS COMPROMETIDOS	44
Cuadro 7: SITUACIÓN DE LOS EPA A 31 DE DICIEMBRE DE 2015	48

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. El 30 de octubre de 2014 se aprobó el Programa Anual de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas correspondiente al año 2015, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2014. El 23 de julio de 2015 se modificó el ámbito temporal de esta fiscalización, para referirlo al periodo 2009-2015, y en la misma fecha se acordó el inicio de la fiscalización y se aprobaron sus Directrices Técnicas.

1.2. La presente fiscalización tiene su antecedente inmediato en la que culminó en la aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 27 de marzo de 2014, 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”, que dio lugar a la aprobación por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de la Resolución de 10 de junio de 2014. Como se deduce de su denominación, aquella fiscalización se centró en la legalidad de las actuaciones emprendidas por las entidades competentes en materia de reestructuración, reordenación y resolución bancaria. Su ámbito temporal se extendió desde el ejercicio 2009, en el que se iniciaron las actuaciones citadas (de hecho, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria se creó en junio de ese año, aunque previamente en ese mismo año ya se habían iniciado actuaciones de reestructuración de una caja de ahorros), hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha de cierre del último ejercicio previo al inicio de aquellas actuaciones fiscalizadoras.

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

1.3. De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, las entidades sobre las que ha recaído las actuaciones fiscalizadoras han sido las siguientes:

- a) El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (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 FROB¹ 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 del funcionamiento de dichas entidades.
- c) El Banco de España, como institución supervisora del sistema bancario (función compartida con el Banco Central Europeo desde la entrada en funcionamiento, en la parte final del periodo fiscalizado, del Mecanismo Único de Supervisión), al que, entre otras actuaciones, le correspondió la aprobación de los planes de reestructuración de cada uno de los procesos.

1.4. Entre las entidades que han participado en el proceso de reestructuración bancaria debe mencionarse también a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), creada en 2012 en virtud de lo dispuesto en el Memorandum de Entendimiento (MoU) firmado en julio de ese mismo año entre las autoridades españolas y la Comisión Europea. En concreto, el MoU estableció la creación de una gestora a la que transferir los activos inmobiliarios de las entidades que atravesasen dificultades, con el objetivo de reducir los riesgos de las mismas y liquidar de forma ordenada los activos problemáticos. Desde su creación Sareb ha tenido mayoría de capital privado, permaneciendo la participación del FROB en un porcentaje cercano (pero siempre inferior) al 50%. En estas condiciones, las actuaciones fiscalizadoras referidas a la actividad de Sareb han sido realizadas por medio del FROB.

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

1.5. El ámbito objetivo de la fiscalización ha estado compuesto por todas las actuaciones realizadas por las citadas entidades sujetas al control externo del Tribunal de Cuentas en preparación, ejecución y control de los programas de reestructuración, reordenación y resolución bancaria. Las actuaciones comprenden la aprobación y concesión de todo tipo de ayudas públicas, que han adoptado fundamentalmente la forma de recapitalización de las entidades financieras mediante la toma de participaciones en capital o de instrumentos asimilables, de concesión de avales y otros tipos de garantías y de apertura de líneas de crédito. Asimismo, la fiscalización se ha extendido a todo desembolso de fondos públicos accesorio a tales procesos, incluyendo las aportaciones de capital del FROB a Sareb. A diferencia de la fiscalización que culminó con el Informe aprobado en marzo de 2014, la presente se ha extendido a las desinversiones en el capital (ventas) de entidades financieras que se han producido durante el periodo sujeto a fiscalización.

1.6. El período fiscalizado comprende los siete ejercicios de 2009 a 2015, 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. En cualquier caso, no se han repetido las pruebas ya realizadas en la fiscalización del período 2009 a 2012, constando en el presente Informe, cuando se considere necesario, los resultados obtenidos en ellas.

I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

1.7. De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento con los tres objetivos siguientes:

- a) Verificar que las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración bancaria por el FROB, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Banco de España en el periodo 2009-2015 se adecúan a la normativa aplicable en esta materia; incluyendo, a los efectos de estas verificaciones, las actuaciones de desinversión en el capital de entidades financieras participadas por el FROB.
- 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.
- c) Estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2015, de las ayudas públicas concedidas por las entidades citadas en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2015.

1.8. El Informe de fiscalización referido al periodo 2009-2012 contenía tres recomendaciones aplicables, como se señalaba expresamente en el mismo, en el eventual caso de la apertura de un nuevo proceso de apoyo a las entidades financieras con fondos públicos. Aun cuando en años posteriores no se ha producido un nuevo proceso genérico de apoyo a las entidades financieras, en la presente fiscalización se ha verificado, también de acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, si, en la medida de lo posible, han sido cumplidas aquellas recomendaciones, que eran las siguientes:

- a) Con objeto de asegurar la defensa del interés público en las entidades participadas o apoyadas por el FROB, este Fondo debería extremar la diligencia en adoptar las medidas que la normativa le permite.
- b) El FROB debería elaborar normas 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. El Informe de aquella fiscalización ya señalaba que la Comisión Rectora del FROB había aprobado el 3 de febrero de 2014 (con posterioridad, por tanto, a la finalización de las actuaciones fiscalizadoras) el marco de gobierno corporativo y control en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

c) La normativa reguladora de los procesos de reestructuración y resolución debería establecer mecanismos claros de seguimiento, en particular en lo que se refiere a las obligaciones formales de remisión de información para dar cuenta 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.

1.9. Asimismo, se han verificado las iniciativas llevadas a cabo por las entidades fiscalizadas en observancia de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en esta norma pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

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

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

I.4. NORMATIVA APLICABLE

I.4.1. Normativa general

1.12. Las actuaciones de reestructuración y resolución de entidades de crédito han estado sujetas durante el periodo fiscalizado a una sucesión de normas que comenzó con el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. El Real Decreto-ley 9/2009 fue modificado por los siguientes cinco Reales Decretos-leyes, 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.
- c) El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.
- d) El Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.
- e) El Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

1.13. A su vez, el Real Decreto-ley 9/2009 fue derogado por el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. El Real Decreto-ley 24/2012 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.

1.14. 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 (derogada por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito).
- b) El Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito.

c) El Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras (derogado por el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, de desarrollo de la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito).

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.

e) 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 Sareb.

1.15. Por último, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, ha derogado el núcleo central de la Ley 9/2012. La nueva Ley 11/2015 supone la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Esta Directiva constituye la norma básica de creación y organización del nuevo Mecanismo Único de Resolución (MUR). Aun cuando se trata de una norma fundamental para regular el funcionamiento de los procesos de reestructuración y resolución, esta Ley 11/2015 no tiene, debido a la fecha de su aprobación, consecuencias relevantes sobre el ámbito objetivo de esta fiscalización. En efecto, según dispone su disposición transitoria primera, los procedimientos de reestructuración y resolución iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 11/2015, así como todas las medidas accesorias que les hayan acompañado, incluyendo los instrumentos de apoyo financiero y la gestión de instrumentos híbridos, continuarán regulándose, hasta su conclusión, por la normativa de aplicación anterior a la entrada en vigor de esta Ley. Además, desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, el FROB tiene la consideración de autoridad administrativa independiente.

I.4.2. Normativa interna del FROB

1.16. La Comisión Rectora del FROB, en ejercicio de las competencias para regir y administrar el FROB que le atribuía el artículo 3 del Real Decreto-ley 9/2009, adoptó los siguientes 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 Real Decreto-ley 9/2009.

b) Acuerdo de 25 de marzo de 2010, por el que se estableció formalmente el régimen contable del FROB.

c) Acuerdo de 27 de julio de 2010, para incorporar al Acuerdo de 29 de enero de 2010 la posibilidad de que el FROB recapitalice, excepcionalmente, entidades individuales en los términos de los artículos 9 y 10 del Real Decreto-ley 9/2009, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 11/2010.

d) 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 Real Decreto-ley 9/2009, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 2/2011.

e) 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.

f) Acuerdo de 10 de octubre de 2012, por el que se aprobó el documento denominado "*Orientación sobre la metodología y procedimientos para determinar el valor económico y el valor liquidativo de una entidad de crédito al amparo de lo previsto en el Real Decreto-ley 24/2012*".

g) Acuerdo de 3 de febrero de 2014, por el que se aprobó el nuevo marco de gobierno corporativo y control en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

I.5. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL FROB, DEL FGDEC Y DEL BANCO DE ESPAÑA

I.5.1. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

1.17. El Real Decreto-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.

1.18. El FROB está regido y administrado por su Comisión Rectora, cuyos miembros eran nombrados hasta la aprobación de la Ley 11/2015 por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda en representación del Banco de España, del Ministerio de Economía y Hacienda (desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2011) y de las distintas entidades de crédito (estas últimas dejarían de formar parte de la Comisión Rectora tras la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012). Adicionalmente, el Real Decreto-ley 9/2009 estableció la asistencia a las sesiones de la Comisión Rectora, con voz pero sin voto, de un representante de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y, tras la aprobación del Real Decreto-ley 24/2012, de otro designado por el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado. Los representantes del Banco de España eran el Subgobernador, quien ostentaba la Presidencia de la Comisión Rectora, y los propuestos por su Comisión Ejecutiva. La aprobación de la Ley 11/2015 ha supuesto algunos cambios en la composición de la Comisión Rectora y en el procedimiento de designación del Presidente, que es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad y oídas las autoridades de supervisión, con un mandato improrrogable de cinco años.

1.19. Las principales funciones del FROB son, según el Real Decreto-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 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.

1.20. Desde su creación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto-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 a las de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ni le han sido 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 Estado². 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. Tras la entrada en vigor del Real Decreto-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 2009-2015.

1.21. Asimismo, el FROB está sometido a control parlamentario, al establecerse en su normativa que, periódicamente, el Presidente de su Comisión Rectora 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 Real Decreto-ley 9/2009 y artículo 56 de la Ley 9/2012).

1.22. El Real Decreto-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 Real Decreto-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 Real Decreto-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 Real Decreto-ley 9/2009, y hasta el importe máximo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, según el Real Decreto-ley 24/2012 y la Ley 9/2012). 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 disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 21/2012.

1.23. Según lo previsto en el artículo 54.5 de la Ley 9/2012, a la Comisión Rectora le corresponde adoptar las decisiones relativas a las potestades y funciones atribuidas al FROB, sin perjuicio de las delegaciones o apoderamientos que considere conveniente aprobar para el debido ejercicio de las mismas. En todo caso, no serán delegables las siguientes funciones:

- a) Las funciones atribuidas al FROB para la aprobación de los planes de reestructuración y resolución de entidades y las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada.
- b) La aprobación de la decisión de realizar las operaciones de financiación previstas en el artículo 53.2 de la Ley 9/2012 (emisiones de renta fija, recepción de préstamos y, en general, cualquier operación de endeudamiento).
- c) La aprobación de las cuentas anuales del FROB.

1.24. Según lo previsto en el artículo 64 de la Ley 9/2012, el FROB dispone de las siguientes facultades de carácter administrativo, además de las restantes previstas en la misma Ley:

- a) Determinar el valor económico de la entidad o de sus correspondientes activos y pasivos, a efectos de la aplicación de las medidas e instrumentos previstos en la Ley.
- b) Requerir a cualquier persona cualquier información necesaria para preparar y adoptar o aplicar una medida o instrumento de reestructuración o de resolución.
- c) Ordenar la transmisión de las acciones, cuotas participativas o aportaciones al capital social o, con carácter general, instrumentos representativos del capital o equivalente de la entidad o convertibles en ellos, cualesquiera que sean sus titulares, así como de los activos y pasivos de la entidad.
- d) Realizar operaciones de aumento o reducción de capital, y de emisión y amortización total o parcial de obligaciones, cuotas participativas y cualesquiera otros valores o instrumentos

² No obstante, la Ley 11/2015 dispone que el FROB, a efectos de su régimen presupuestario, aplicará en lo no previsto en esa Ley lo dispuesto en los artículos 64 a 68 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (que básicamente regulan el régimen presupuestario de las Entidades Públicas Empresariales, las Sociedades Mercantiles Estatales y las Fundaciones del sector público estatal)

financieros, así como las modificaciones estatutarias relacionadas con estas operaciones, pudiendo determinar la exclusión del derecho de suscripción.

e) Realizar acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada.

f) Determinar los instrumentos en que se concreten las medidas de reestructuración o resolución, incluyendo, en particular, las que supongan modificaciones estructurales de la entidad, las de disolución y liquidación de la entidad.

g) Disponer de forma inmediata, previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el traslado de los valores depositados en la entidad a otra entidad habilitada para desarrollar esta actividad, incluso si tales activos se encuentran depositados en terceras entidades a nombre de la entidad que presta el servicio de depósito.

h) En relación con la transmisión de valores, instrumentos financieros, activos o pasivos de la entidad, obligar a la entidad y al adquirente a facilitar la información y asistencia necesarias.

1.25. El FROB, como autoridad de resolución, determina los instrumentos idóneos para llevar a cabo este proceso de forma ordenada, de conformidad con los objetivos y principios de los artículos 3 y 4 de la Ley 9/2012, tratando, en particular, de minimizar el uso de los recursos públicos y de proteger a los depositantes y los fondos reembolsables y demás activos de los clientes de la entidad. Según lo previsto en el artículo 25 de esta Ley, los instrumentos de resolución son:

a) La venta del negocio de la entidad.

b) La transmisión de activos o pasivos a un banco puente.

c) La transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos.

d) El apoyo financiero a los adquirentes del negocio, al banco puente o a la sociedad de gestión de activos cuando resulte necesario para facilitar la implementación de los instrumentos anteriores y para minimizar el uso de recursos públicos.

1.26. Según lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9/2012, tras la apertura del proceso de resolución, el Banco de España debe acordar la sustitución del órgano de administración de la entidad al amparo de lo establecido en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, con las especialidades previstas en esta Ley, y designar como administrador de la entidad al FROB, que, a su vez, nombra a las personas que, en su nombre, ejercen las funciones y facultades propias de esa condición con el objetivo de promover las soluciones y adoptar las medidas necesarias para resolver la situación en que se encuentra la entidad y velar por sus intereses.

1.27. Según lo previsto en el artículo 28 de la Ley 9/2012, el apoyo financiero del FROB puede concretarse, entre otras, en una o varias de las siguientes medidas:

a) El otorgamiento de garantías.

b) La concesión de préstamos o créditos.

c) La adquisición de activos o pasivos, pudiendo mantener su gestión o encomendarla a un tercero.

d) La recapitalización en los términos previstos en el artículo 29 de la Ley (suscripción o adquisición de acciones ordinarias o aportaciones al capital social, o de instrumentos convertibles en ellas).

1.28. Los actos y decisiones del FROB dictados en el marco de procesos de actuación temprana, reestructuración y resolución ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, según lo establecido en el artículo 72 de la Ley 9/2012.

I.5.2. Los Fondos de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito

1.29. 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 Real Decreto-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 Gestora³.

1.30. 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 del funcionamiento de las entidades de crédito, se definieron en el Real Decreto 2606/1996. Este Real Decreto 2606/1996 está en vigor en lo que no se oponga al Real Decreto-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.

1.31. Según el Real Decreto-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.

1.32. Tras la modificación del Real Decreto-ley 16/2011, efectuada por el Real Decreto-ley 24/2012, se suprimió la función del FGDEC de refuerzo de la solvencia y del 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 tercero⁴.

I.5.3. El Banco de España

1.33. 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. 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 Común⁵. 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

³ Desde la entrada en vigor de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, la Comisión Gestora la integran once miembros: un representante del Ministerio de Economía y Competitividad, uno del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuatro designados por el Banco de España y cinco por las asociaciones representativas de las entidades de crédito adheridas.

⁴ La Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, ha vuelto a ampliar las funciones del FGDEC, aun cuando esta modificación, como se ha señalado anteriormente, no tiene consecuencias relevantes sobre el ámbito objetivo de esta fiscalización.

⁵ La referencia a la Ley 30/1992 debe entenderse efectuada, desde el 2 de octubre de 2016, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

1.34. 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.

1.35. 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.6. EVOLUCIÓN DEL MODELO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA

I.6.1. Inicio del proceso de reestructuración

1.36. 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.

1.37. 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 Financieros⁶, el programa de avales a la financiación de las entidades de crédito⁷ y el aumento del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos⁸.

1.38. En junio de 2009 se estableció el modelo de reestructuración ordenada bancaria mediante el Real Decreto-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.

1.39. 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.

⁶ 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 aprobó el 27 de junio de 2013 un Informe de fiscalización del Fondo de Adquisición de Activos Financieros.

⁷ 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.

⁸ 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.

1.40. 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.

1.41. 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 de líneas urgentes de liquidez, y del FGDCA. De conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 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.

1.42. Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2009, la evolución del modelo de reestructuración bancaria en el período 2009 a 2015 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 los tres periodos que se analizan en los siguientes tres epígrafes.

I.6.2. FROB 1

1.43. El denominado FROB 1, que se refiere a los procesos de reestructuración realizados entre junio de 2009 y febrero de 2011, 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 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-leyes, además de modificar el Real Decreto-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.

1.44. 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 Real Decreto-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.

1.45. 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.

I.6.3. FROB 2

1.46. 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 Real Decreto-ley 2/2011. El artículo 1 de este Real Decreto-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.

1.47. El Real Decreto-ley 2/2011 modificó el Real Decreto-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 Real Decreto-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 Real Decreto-ley 11/2010.

1.48. Además, durante la vigencia del FROB 2 se promulgaron el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, y el Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, que también modificaron el citado Real Decreto-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 Real Decreto-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.

I.6.4. FROB 3

1.49. 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, MEDE⁹) se encontrara disponible para llevar a cabo las tareas desempeñadas hasta ese momento por la FEEF.

1.50. 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, 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.

⁹ 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.

1.51. 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 (Ministro de Economía y Competitividad y Gobernador del Banco de España) y la Comisión Europea, conocido como MoU. 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.

1.52. 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.

1.53. 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.

1.54. 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 préstamo del Estado, que permitió canalizar hacia el FROB los fondos aportados por el MEDE al Reino de España, importó 41.333 millones de euros (39.468 millones en un primer desembolso en 2012 y 1.865 millones en un segundo desembolso en 2013), reembolsables entre 2022 y 2027. 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. Esta posibilidad 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 convirtió en dotación patrimonial al FROB.

1.55. La disposición final séptima de Ley 9/2012 modificó el artículo 1 del Real Decreto-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.

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

- 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.

1.57. 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 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 Sareb se realizó a partir de diciembre de 2012.

1.58. 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.

1.59. 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.

1.60. 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 Comisión Rectora 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.

1.61. 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 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 estas determinada por el FROB y por la dilución que provocan las inyecciones de capital efectuadas por este.

1.62. Teniendo en cuenta la minoración que sobre las necesidades iniciales de capital se ha producido como consecuencia de la transferencia de activos a 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, y las del Grupo 2 en 1.865 millones de euros.

1.63. De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-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.

1.6.5. Entidades afectadas por los procesos de reestructuración y situación a 31 de diciembre de 2015

1.64. El Anexo I de este Informe relaciona los procesos de reestructuración bancaria emprendidos en el periodo 2009-2015. Al cierre de este periodo, es decir, a 31 de diciembre de 2015, el FROB solo ostentaba la titularidad de las acciones de dos entidades afectadas por tales procesos: el Banco Financiero y de Ahorros, S.A. (BFA), propiedad al 100% del FROB y a su vez propietario de un 64,23% del capital de Bankia; y el Banco Mare Nostrum (BMN), participado en un 65,03% por el FROB.

1.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

1.65. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente del FROB, al Gobernador del Banco de España y al Presidente de la Comisión Gestora del FGDEC, así como a quienes ocuparon los mismos cargos en algún momento del periodo fiscalizado. Tras la concesión de la oportuna prórroga, se recibieron en el Tribunal de Cuentas las alegaciones de todas las entidades y personas citadas, que se adjuntan al presente Informe.

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

II. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

II.1. IMPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS COMPROMETIDOS

2.1. El importe de los recursos públicos comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2015, fue de 122.122 millones de euros. El Cuadro 1 recoge la distribución de este importe por tipos de apoyo. Como se observa en el Cuadro, aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros).

2.2. El Cuadro 2, por su parte, recoge la distribución de los apoyos por entidades beneficiarias¹⁰. Destacan, como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos, el de Banco CAM (26.302 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.426 millones)¹¹.

2.3. 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, en los Anexos II, III y IV de este Informe se recoge, para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el reparto de las ayudas por tipos de apoyo y por entidades.

¹⁰ Se emplea la denominación de las entidades existente en el momento en que finalizaron los correspondientes procesos de reestructuración o, para los procesos no finalizados, la denominación existente a 31 de diciembre de 2015.

¹¹ Los importes asignados en el Cuadro 2 a cada entidad financiera no deben entenderse como recursos percibidos en su totalidad por la entidad en sí misma. En ciertos casos se trata de recursos comprometidos con terceros (informes de asesoramiento, gestores, etc.), no con la propia entidad. Los importes deben entenderse, por tanto, como recursos comprometidos en el curso o con motivo de cada uno de los procesos de reestructuración.

Cuadro 1: RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADOS POR TIPOS DE APOYO

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
A) SUBTOTAL CAPITALIZACIÓN Y APOYO A LA LIQUIDEZ DE ENTIDADES	63.797.943	10.085.943	9.800.000	83.683.886
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	52.241.500	8.005.568		60.247.068
A.2 Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		2.277.000
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000			1.135.000
A.4 Suscripción de bonos	351.983	172.721		524.704
A.5 Anticipos de liquidez		350.000		350.000
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	16.700.000
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada de Sareb	2.192.460			2.192.460
A.8 Costes asociados con CCM		257.654		257.654
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	153.100	38.271	1.651	193.022
B.1 Gastos de gestión de híbridos	113.072			113.072
B.2 Informes de valoraciones y <i>due diligence</i> (FROB 2 y FROB 3)	21.585			21.585
B.3 Diagnóstico del sistema financiero		37.932		37.932
B.4 Honorarios de representantes	10.272			10.272
B.5 Selección de representantes	584			584
B.6 Gastos de asesoramientos en las ventas	5.762			5.762
B.7 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc...)	1.825	339	1.651	3.815
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	1.568.997	298.682	0	1.867.679
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	676.331			676.331
C.2 Otros gastos financieros	892.666			892.666
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia		298.682		298.682
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES	11.300.443	25.077.093	0	36.377.536
D.1 EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.908.262		28.666.199
D.2 Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	6.542.506	1.168.831		7.711.337
TOTAL (A+B+C+D)	76.820.483	35.499.989	9.801.651	122.122.123

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

Cuadro 2: RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADOS POR ENTIDAD

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	4.443.479	21.858.913	0	26.302.392
BFA/Bankia	22.426.460	0	0	22.426.460
Banco de Valencia	13.019.337	0	6.000.000	19.019.337
Catalunya Banc (CX)	13.849.454	1.660.732	0	15.510.186
Novacaixagalicia Banco (NCG)	10.795.873	1.484.124	0	12.279.997
Unnim Banc	644.818	5.776.868	0	6.421.686
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	0	4.382.738	3.000.000	7.382.738
Cajasur	2.693.652	0	0	2.693.652
Banco Mare Nostrum (BMN)	1.646.605	0	0	1.646.605
Banco CEISS	1.573.272	0	0	1.573.272
Banco Gallego	450.326	0	800.000	1.250.326
Banca Cívica	977.000	0	0	977.000
Banco Grupo Cajates	408.168	0	0	408.168
Liberbank	125.586	0	0	125.586
Caja Rural Mota del Cuervo	127	0	0	127
Sareb	2.194.215	0	0	2.194.215
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.572.111	336.614	1.651	1.910.376
TOTAL	76.820.483	35.499.989	9.801.651	122.122.123

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

2.4. Los Cuadros 1 y 2 y los tres Anexos citados recogen los importes totales comprometidos en el proceso de reestructuración bancaria. El concepto de recursos comprometidos, que ya fue expuesto y analizado en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, no debe confundirse con el concepto de coste del proceso de reestructuración. En efecto, el primer concepto, recursos comprometidos, únicamente sirve para delimitar el importe monetario del conjunto de actuaciones sometidas a la presente fiscalización; esto es, el importe por el que se materializaron las distintas medidas de reestructuración adoptadas por los órganos competentes¹² y cuya legalidad ha sido examinada en el curso de esta fiscalización (el resultado de este análisis de legalidad figura en el apartado V de este Informe). Pero no todos los componentes de este conjunto de recursos comprometidos representa, en términos económicos, un coste. Así, a efectos de estimar el coste (los resultados de esta estimación, que es un objetivo novedoso de esta fiscalización respecto de la del periodo 2009-2012, se exponen en el apartado III de este Informe), debe descontarse el importe obtenido por el sector público en los casos en los que se ha procedido a la venta de la totalidad o de parte de la participación en el capital de las entidades. Tampoco puede considerarse coste el importe por el que el FROB mantiene en su balance las participaciones de las entidades en las que aún participaba a 31 de diciembre de 2015, u otra serie de instrumentos y activos financieros. Asimismo, a efectos del coste computan por un importe nulo los anticipos de liquidez que no han

¹² Por este motivo, no forman parte del importe de los recursos comprometidos analizado en este Informe, ni han sido objeto de la presente fiscalización, los gastos ordinarios de funcionamiento de las entidades fiscalizadas, aun cuando, como es lógico, una parte de ellos podría considerarse teóricamente imputable a los procesos de reestructuración.

sido dispuestos o que han sido cancelados o amortizados. De igual modo, los importes comprometidos en forma de garantías, EPA y similares, computan como coste solo por las cuantías que a 31 de diciembre de 2015 han sido materializadas en forma de pagos o que reúnen los requisitos para ser considerados pérdidas o importes provisionados a dicha fecha por parte de las entidades concedentes de tales garantías. Y, finalmente, en el concepto de coste debe tenerse en cuenta que ciertas actuaciones del proceso de reestructuración han supuesto ingresos (por comisiones, intereses, etc.) a las entidades fiscalizadas. Como se ha indicado, la evolución desde el concepto de recursos comprometidos hasta el concepto de coste del proceso será cuantificada y analizada en el apartado III de este Informe.

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 60.247 millones de euros, de los que 52.241 millones fueron aportados por el FROB y el resto, 8.006 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.
- 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, BFA, CEISS y BMN, por un importe conjunto de 8.317 millones de euros.
- c) Suscripción de acciones de Banco de Valencia, CX y NCG durante el FROB 2, por un importe total de 5.182 millones de euros.
- d) Ampliaciones de capital correspondientes a Banco de Valencia, CX, NCG, BMN, Banco Gallego y BFA durante el FROB 3, por un importe global de 37.942 millones.

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 se materializaron, tras la conversión de las participaciones preferentes previamente suscritas, en acciones de esta entidad, por 953 millones de euros.
- c) Suscripción de capital de CX y NCG por importes de 1.001 y 802 millones de euros, respectivamente.

II.1.2. Suscripción de PPC

2.7. La suscripción de PPC por el FROB se reguló en el artículo 9.3 del Real Decreto-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.

2.8. 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. 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" y han sido expuestas en los puntos 2.5 y 2.6 de este Informe, 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 se encuentran amortizadas

con pérdida total para el FGDEC, así como las PPC de Banca Cívica, suscritas por el FROB por 977 millones de euros, que se amortizaron en 2013.

II.1.3. Suscripción de obligaciones contingentemente convertibles en acciones (CoCos)

2.9. 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 Comisión Rectora del FROB de 30 de julio de 2012.

2.10. 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. Hasta 31 de diciembre de 2015 el FROB había recibido únicamente el reembolso de los 124 millones de euros de los CoCos de Liberbank.

II.1.4. Suscripción de bonos

2.11. En el marco del proceso de desinversión del FROB en CX, y siguiendo la recomendación contenida en el informe de asesoramiento sobre estrategias de gestión de las entidades participadas encargado por el FROB a un experto independiente, CX adjudicó a Blackstone una cartera de créditos (la denominada "cartera Hércules"). La venta se formalizó en abril de 2015 por medio de la transferencia de dicha cartera a un fondo de titulación de activos (FTA) del grupo Blackstone. El FTA recogió en su activo la cartera de créditos transferidos por CX y en su pasivo la emisión de dos tipos de bonos: clase A (senior), suscritos por fondos gestionados por Blackstone, y clase B (525 millones de euros), suscritos por el FROB y que están subordinados respecto a los primeros. Asimismo, el FROB concedió al FTA una línea de crédito hasta un máximo de 400 millones de euros (operación que se expondrá en el punto 2.15).

2.12. Dado que en el capital de CX participaban tanto el FROB (el 66,01% del capital de CX) como el FGDEC (el 32,39%), ambos Fondos participaron proporcionalmente en el reparto del coste de la suscripción de los bonos clase B mencionados en el punto anterior. Por este motivo, en los Anexos II y III de este Informe están recogidos los importes correspondientes a cada uno de ellos por esta suscripción de bonos (352 millones del FROB y 173 millones del FGDEC).

II.1.5. Anticipos de liquidez

2.13. Para garantizar la viabilidad económica y mantener un nivel de solvencia adecuado en la operación de integración de CCM en Banco Liberta¹³, el FGDCA (actual FGDEC) concedió, además del esquema de protección de activos (en adelante, EPA) que se citará en el punto 2.18 de este Informe, una financiación adicional de 350 millones de euros, con 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. Este anticipo fue considerado no recuperable por el FGDEC en 2010.

¹³ Entidad que absorbió los activos y pasivos de CCM y que en la actualidad tiene la denominación de Banco de Castilla-La Mancha.

II.1.6. Líneas de crédito para la provisión de liquidez

II.1.6.1. LÍNEAS DE CRÉDITO CONCEDIDAS POR EL BANCO DE ESPAÑA

2.14. Como se señaló en el Informe de fiscalización del período 2009 a 2012, 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. 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.1.6.2. LÍNEAS DE CRÉDITO CONCEDIDAS POR EL FROB

2.15. El FROB concedió las siguientes líneas de crédito por un importe total máximo de 6.900 millones de euros, con el objeto de proveer de financiación de emergencia a las 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:

- a) Cajasur por 1.500 millones en mayo de 2010, importe del que no se hizo ninguna disposición.
- b) Banco CAM en julio de 2011 por 3.000 millones (cancelada en junio de 2012 tras la venta de la entidad a Banco Sabadell).
- c) Banco de Valencia en noviembre de 2011 por 2.000 millones (cancelada en 2013 tras la venta de la entidad a Caixabank).
- d) El FTA creado para la transmisión de una cartera de créditos de CX (ver el punto 2.11 de este Informe) en abril de 2015 por 400 millones de euros. En el Cuadro 2 y en el Anexo II de este Informe esta línea de crédito está computada entre los recursos asignados al proceso de CX.

2.16. Los intereses generados a favor del FROB por las líneas de crédito concedidas a Banco CAM, Banco de Valencia y al FTA ascendieron a 33, 41 y 0,71 millones de euros, respectivamente.

II.1.7. Esquemas de protección de activos (EPA)

2.17. Durante el período fiscalizado el FROB y el FGDEC otorgaron apoyos financieros, mediante la concesión de 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.

2.18. Como se observa en el Cuadro 1:, el importe máximo cubierto por el FROB y el FGDEC mediante los EPA concedidos ascendió a 28.666 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 23.908 millones de euros (16.610 millones para Banco CAM, 4.823 millones para Unnim Banc y 2.475 millones para CCM¹⁴). La vigencia del EPA de Cajasur finalizó en 2015, el de CCM finalizará el 31 de diciembre de 2016 (el plazo inicialmente previsto había de finalizar en 2014, pero se prorrogó por dos años más), los de Unnim Banc y Banco CAM estarán vigentes hasta 2021 y el del Banco de Valencia hasta 2022.

¹⁴ Como caso excepcional, el EPA del FGDEC a CCM se instrumentó mediante la constitución de un depósito por el importe máximo del EPA, del cual se irían detrayendo los importes correspondientes a la ejecución de las garantías cubiertas. Al término del periodo de vigencia del EPA, por tanto, el depósito retornaría al FGDEC por el importe por el que se constituyó (los citados 2.475 millones de euros) menos el importe de las garantías ejecutadas.

2.19. Los importes señalados en el punto anterior y recogidos en el Cuadro 1: representan los importes máximos asumidos por el FROB y el FGDEC en cada EPA. No todos estos importes han representado coste a 31 de diciembre, ya que, como se analizará en el apartado III de este Informe, solo una parte de ellos han supuesto, hasta dicha fecha, desembolsos por parte de los citados Fondos o han dado lugar al reconocimiento de pérdidas o a la dotación de la correspondiente provisión.

II.1.8. Otras garantías concedidas por el FROB y el FGDEC en las ventas de las entidades de crédito

2.20. En los procesos de venta realizados por el FROB de las entidades Banco de Valencia, NCG, Unnim Banc, CX, Banco CAM y Banco Gallego, el FROB concedió a los respectivos compradores ciertas garantías que afectan fundamentalmente, en determinadas condiciones, al aprovechamiento de los activos fiscales de las entidades transmitidas. Los importes garantizados ascendieron a un total de 4.599 millones de euros, con el siguiente detalle para cada una de las entidades:

a) Banco de Valencia, por un importe de 979 millones de euros, de los que, por un lado, 181 millones correspondieron a la garantía de un crédito fiscal activado a 30 de septiembre de 2012, derivado de bases imponibles negativas individuales de Banco de Valencia, y por otro, hasta un límite máximo de 798 millones, a garantías asociadas con el crédito fiscal resultante de aplicar el tipo de gravamen del 30% de las entidades de crédito, según lo previsto en el artículo 29 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, a las bases imponibles negativas individuales de la entidad que resultaran de las pérdidas generadas por la aportación de activos a Sareb cuya pérdida garantiza el FROB hasta un máximo de 2.660 millones de euros.

b) NCG, por un importe de 1.269 millones de euros¹⁵, de los que 1.073 millones se referían a un crédito fiscal activado a 31 de diciembre de 2012, correspondiente a bases imponibles negativas, y 196 millones de euros a las obligaciones tributarias que pudieran surgir en relación con el traspaso de activos a Sareb.

c) Unnim Banc, por un importe de 642 millones de euros, de los que 502 millones correspondieron a un crédito fiscal por bases imponibles negativas a 31 de diciembre de 2011, y hasta un máximo de 140 millones a garantías relacionadas con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados que se habría de devengar por la formalización y ejecución de la compraventa.

d) CX, por un importe de 79 millones de euros¹⁶ por las obligaciones tributarias que pudieran surgir en relación con el traspaso de activos a Sareb.

e) Banco CAM, por un importe de 1.441 millones de euros, que incluyen, por un lado, 717 millones de un crédito fiscal activado a 30 de junio de 2011 de Banco CAM y su grupo fiscal, correspondiente a bases imponibles negativas, y, por otro lado, 724 millones por otras garantías fiscales.

f) Banco Gallego, por un importe de 189 millones de euros¹⁷ por garantías relacionadas con el aprovechamiento de los activos fiscales de la entidad transmitida.

2.21. Además, el FROB y el FGDEC han reconocido en la venta de las entidades otras garantías, con el siguiente detalle:

¹⁵ Este importe se distribuye entre el FROB, 901 millones de euros, y el FGDEC, 368 millones, atendiendo al porcentaje de capital de NCG que cada una de estas entidades ostentaba en el momento de la venta. Así figura distribuido el importe de las garantías en los Anexos II y III de este Informe.

¹⁶ Este importe se distribuye entre el FROB, 53 millones de euros, y el FGDEC, 26 millones, atendiendo al porcentaje de capital de CX que cada una de estas entidades ostentaba en el momento de la venta. Así figura distribuido el importe de las garantías en los Anexos II y III de este Informe.

¹⁷ De los 189 millones de euros de garantías fiscales otorgadas a Banco Gallego, 65 millones corresponden al crédito fiscal que se obtendría de aplicar a las bases imponibles negativas cuya pérdida se garantiza por el FROB, por un importe total de 217,1 millones de euros, el tipo de gravamen del 30% de las entidades de crédito, según lo previsto en el artículo 29 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

a) El FROB se comprometió a compensar al comprador de Banco de Valencia (Caixabank), por un importe máximo de 171 millones de euros, los perjuicios patrimoniales derivados de los cambios producidos entre la estimación de los activos que habrían de ser transmitidos a Sareb y los finalmente transmitidos. El coste final de este compromiso ascendió a 165 millones de euros, abonados por el FROB a Caixabank en diciembre de 2014.

b) El FROB garantizó en la venta de Banco CEISS, por un importe máximo de 200 millones de euros, la compensación de eventualidades surgidas en el traspaso de activos a Sareb, así como la compensación, mediante un mecanismo de revisión por arbitraje, a los titulares de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada emitida por Banco CEISS que aceptaran la oferta de la entidad adquirente. Además, el FROB concedió una garantía adicional por riesgo de litigiosidad de los tenedores de híbridos que no hubieran aceptado la oferta, estableciendo al efecto un mecanismo de compensación por un importe máximo de 241 millones de euros.

c) En el proceso de compraventa de Banco Gallego, realizado en 2013, el FROB concedió al comprador, Banco Sabadell, ciertas garantías relacionadas con las compensaciones que surgieran por la transferencia de activos a Sareb y por litigios producidos como consecuencia de la resolución y transmisión de la entidad, por un importe estimado total de 15 millones de euros.

d) Con la venta de CX y de la “cartera Hércules” el FROB concedió otras garantías por importe de 1.401 millones de euros¹⁸, de las que 904 millones se otorgaron al FTA adquirente de la “cartera Hércules” y 497 millones al adquirente de la entidad. Las garantías concedidas en relación a la “cartera Hércules” se refieren a las contingencias relacionadas con créditos defectuosos, litigios, nulidad de cláusulas suelo y actualización de créditos. Las garantías concedidas al adquirente de la entidad están relacionadas con contingencias en el traspaso de activos a Sareb y compensaciones derivadas de riesgos de litigios relevantes, de la comercialización de híbridos, de contratos de cobertura de tipos de interés y de responsabilidades derivadas de un contrato con una compañía aseguradora. A 31 de diciembre de 2015, el FROB había abonado 139 millones de euros para responder por la garantía relacionada con el contrato de la aseguradora.

e) En la venta de NCG, el FROB concedió garantías por un importe total de 1.085 millones de euros¹⁹, de los que el FROB respondería por 771 millones de euros y el FGDEC por 314 millones, atendiendo al porcentaje que cada una de estas entidades ostentaba del capital de la entidad de crédito en el momento de la venta. Las garantías se refieren a contingencias relacionadas con: el traspaso de activos a Sareb (por 144 millones), el resultado de laudos arbitrales (226 millones), las responsabilidades surgidas por la comercialización de híbridos (277 millones), la comercialización de cláusulas suelo (319 millones) y la comercialización de las coberturas de tipos de interés (119 millones).

II.1.9. Costes asociados a la reestructuración de CCM

2.22. Además de los apoyos concedidos a CCM en forma de suscripción de PPC, concesión de anticipos de liquidez y otorgamiento de EPA (analizados en los puntos 2.8, 2.13 y 2.18 respectivamente de este Informe), el FGDEC ha soportado otros costes asociados a la reestructuración de CCM que ascendieron a 258 millones de euros, motivados por las siguientes causas:

a) Entre los compromisos incluidos en el reglamento que regula el EPA del FGDEC a CCM se incluye una comisión, a pagar por el FGDEC a Banco Liberta al término del EPA, en función de la garantía no consumida, como incentivo a la gestión de los riesgos protegidos y al objeto de maximizar el retorno del depósito en garantía constituido por el FGDEC (ver punto 2.18 de este

¹⁸ Este importe se distribuye entre el FROB, 940 millones de euros, y el FGDEC, 461 millones. Sumando las garantías expuestas en el punto 2.20, al FROB le corresponden en total 993 millones de euros y al FGDEC 487 millones.

¹⁹ Este importe se distribuye entre el FROB, 771 millones de euros, y el FGDEC, 314 millones. Sumando las garantías expuestas en el punto 2.20, al FROB le corresponden en total 1.672 millones de euros y al FGDEC 682 millones.

Informe). A 31 de diciembre de 2015 el FGDEC tiene registrada una provisión por este concepto de 63 millones de euros.

b) Un importe de 90 millones de euros correspondió a obligaciones surgidas por la liquidación provisional en 2010, y la definitiva en 2011, 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.

c) Por último, el FGDEC, la sociedad Briareo Gestión, S.A. (filial del grupo Cajastur) y Cajastur suscribieron un contrato por el que Briareo Gestión, S.A. asumía la gestión de activos y pasivos traspasados desde CCM al FGDEC mediante dación en pago. El FGDEC se comprometió a pagar a la entidad gestora una comisión de gestión anual y unas comisiones trimestrales variables, que, hasta el 31 de diciembre de 2015, han supuesto un coste de 105 millones de euros.

II.1.10. Gastos de gestión de híbridos

2.23. Durante los ejercicios 2013 a 2015, el FROB tuvo un gasto total de 113 millones de euros derivado de las pérdidas estimadas y de los compromisos de pago adquiridos en relación con la adquisición por parte del FGDEC de acciones de NCG y CX, emitidas por estas entidades en el marco de las acciones de gestión de instrumentos híbridos y deuda subordinada titularidad de clientes minoristas, aprobadas por el FROB según lo previsto en el capítulo VII de la Ley 9/2012. Dicha adquisición estaba condicionada a que el FROB compensara al FGDEC por los pagos o provisiones que este Fondo realizara a tales clientes minoristas por cualquier motivo derivado de los procesos judiciales o extrajudiciales que tuvieran su razón en reclamaciones respecto a la comercialización de los instrumentos híbridos origen de las acciones adquiridas por el FGDEC. Del citado importe correspondieron al proceso de NCG un total de 66 millones de euros²⁰ y al de CX un total de 47 millones.

II.1.11. Aportaciones del FROB a Sareb

2.24. El MoU firmado en julio de 2012 entre las autoridades españolas y la Comisión Europea incluía el compromiso de crear una entidad de gestión externa a la que se transferirían los activos problemáticos de las entidades financieras afectadas por procesos de reestructuración o resolución. Entre los tipos de activos problemáticos el MoU citaba expresamente los préstamos para promociones inmobiliarias y los activos de hipotecas ejecutadas, así como otros activos si se advirtieran signos de un grave deterioro de su calidad. De acuerdo con lo establecido en el MoU, esa entidad se encargaría de gestionar los activos con objeto de realizar su valor a largo plazo.

2.25. En ejecución del compromiso asumido en el MoU, la Ley 9/2012 reguló en su capítulo VI la creación de una sociedad de gestión de activos, con la forma jurídica de sociedad anónima, de modo que el FROB podría obligar a las entidades de crédito a transmitir a dicha sociedad ciertas categorías de activos. Según lo dispuesto en la citada Ley, la transmisión de los activos se realizaría sin necesidad de obtener el consentimiento de terceros, mediante cualquier negocio jurídico y sin tener que cumplir los requisitos exigidos en materia de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. Añade la Ley que el Banco de España determinaría el valor de los activos sobre la base de los informes de valoración encargados a uno o varios expertos independientes. La disposición adicional séptima encomienda al FROB la creación de dicha sociedad, bajo la denominación de Sareb.

2.26. Posteriormente, el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, regula el régimen jurídico de Sareb, desarrollando lo preceptuado en la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012. Según el citado Real Decreto, el objeto social de Sareb es exclusivamente la tenencia, gestión y administración

²⁰ Importe reflejado en las cuentas del FROB a 31 de diciembre de 2015, con independencia de que, como se señala en las alegaciones del FGDEC, este Fondo tuviera registrados a esa fecha únicamente 51 millones.

directa o indirecta, adquisición y enajenación de los activos que le transmitan las entidades de crédito en las condiciones reguladas en el mismo Real Decreto y que constituyen un desarrollo de lo previsto en la Ley 9/2012. Continúa el Real Decreto señalando que los accionistas de Sareb serán el FROB y entidades financieras de las distintas modalidades contempladas en el artículo 19.1 del Real Decreto, siempre con el límite de que la participación pública no podrá ser igual o superior al 50% del capital de la sociedad. La supervisión del cumplimiento efectivo del objeto social de Sareb corresponde al Banco de España. Además, con objeto de analizar el cumplimiento de los objetivos generales de Sareb y de su plan de negocio se constituye una Comisión de seguimiento, compuesta por cuatro miembros designados respectivamente por el Ministerio de Economía y Competitividad (que actúa como Presidente de la Comisión), el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

2.27. Desde la constitución de Sareb en noviembre de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2015 el FROB ha suscrito capital de la citada sociedad por un importe total de 540 millones de euros. Asimismo ha suscrito obligaciones subordinadas por importe de 1.652 millones, por lo que en conjunto el FROB ha aportado a Sareb un total de 2.192 millones de euros. La participación del FROB en el capital social de Sareb se situaba al cierre del ejercicio 2015 en el 45,01%, y desde su constitución se ha mantenido siempre por debajo del 50%, cumpliendo lo establecido en la Ley 9/2012 y en el Real Decreto 1559/2012.

2.28. Como consecuencia de las pérdidas incurridas por la valoración de los activos registradas de acuerdo con la Circular 5/2015 del Banco de España, sobre especificidades contables de Sareb, los fondos propios y el patrimonio neto de esta sociedad al cierre de 2015 eran negativos en 1.218 millones y 3.161 millones de euros, respectivamente, por lo que se encontraba en causa de disolución según lo estipulado en el artículo 363 de la Ley de Sociedades de Capital (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio). Por este motivo, su consejo de administración llevó a cabo durante 2016 el restablecimiento de la situación patrimonial de la entidad, mediante la reducción a cero del capital social y su ampliación por medio de la conversión de obligaciones subordinadas. Tras este proceso de restitución, el FROB mantiene el 45,90% del capital de Sareb. Dadas las características de las aportaciones de capital y de las suscripciones de obligaciones subordinadas realizadas por el FROB, el citado importe de 2.192 millones de euros a que han ascendido hasta el 31 de diciembre de 2015 las aportaciones de capital y las suscripciones de deuda subordinada de Sareb están incluidas en los Cuadros 1 y 2 y en el Anexo II de este Informe entre los recursos comprometidos en el proceso de reestructuración bancaria.

2.29. Entre diciembre de 2012 y febrero de 2013 se traspasaron a Sareb los activos definidos en el perímetro de traspaso por parte de las entidades de los Grupos 1 y 2 del MoU, que, en conjunto, sumaron 50.781 millones de euros, recibiendo en contraprestación cada una de las entidades de crédito bonos senior emitidos por Sareb por dicho importe, que fueron avalados incondicional e irrevocablemente por la Administración General del Estado. El saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de la deuda senior emitida por Sareb para la adquisición de activos de entidades de crédito de los Grupos 1 y 2 avalada por el Estado ascendía a 43.476 millones de euros.

II.1.12. Comisiones y costes del préstamo MEDE

2.30. El FROB recibió hasta el 31 de diciembre de 2015 un total de 41.333 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 AAF suscrito entre el MEDE y España (ver puntos 1.51 y siguientes de este Informe).

2.31. Los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos del MEDE, pagados por el FROB a 31 de diciembre de 2015, ascendieron a un total de 676 millones de euros (reflejados en el Cuadro 1).

II.1.13. Otros gastos financieros

2.32. Como se ha indicado en el punto 1.22 de este Informe, el FROB puede recurrir, con determinados límites, a la financiación ajena para el cumplimiento de sus fines. Durante el periodo fiscalizado el FROB ha emitido obligaciones simples, avaladas por el Estado, que han generado unos intereses durante el mismo periodo de 860 millones de euros.

2.33. Adicionalmente, el 27 de julio de 2010 el FROB contrató con un sindicato bancario una línea de crédito de disposición inmediata, avalada por el Estado, por un importe nominal de 3.000 millones de euros, de la que no se llegó a realizar disposición alguna de fondos. El coste total para el FROB de la línea de crédito fue de 33 millones de euros, en concepto de comisiones de apertura y de disponibilidad. Esta línea de crédito será analizada en detalle en el subapartado V.4 de este Informe.

II.1.14. Operación de permuta financiera entre el FGDEC y la República de Finlandia

2.34. 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 disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 21/2012. En virtud del citado compromiso, el FGDEC constituyó en 2012 un depósito en efectivo en garantía por importe de 284 millones de euros, en razón del primer desembolso facilitado por el MEDE a España, completado en 2013 con 13 millones de euros más en razón del segundo desembolso. Este importe se reinvertió en 2013 en valores emitidos por Estados miembros de la zona euro con mayor calificación. Al cierre del ejercicio 2015 la garantía constituida ascendía a 299 millones de euros. Se estima que el otorgamiento de dicha garantía no le supondrá quebranto alguno al FGDEC.

II.1.15. Informes de valoraciones, asesoramiento jurídico y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)

2.35. El FROB ha gastado en el periodo fiscalizado un total de 22 millones de euros en informes de valoraciones de las entidades apoyadas, en trabajos de asesoramiento y asistencia jurídica y en la realización de procesos de *due diligence*²¹. El reparto por entidades de este gasto se recoge en el Anexo II de este Informe.

II.1.16. Diagnóstico del sistema financiero

2.36. 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. 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.

2.37. Con el objeto de llevar a cabo la evaluación señalada anteriormente, el Banco de España contrató con expertos independientes los trabajos a realizar. 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

²¹ 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.

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 disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 21/2012, en la redacción dada por el Real Decreto-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.

2.38. 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.

2.39. 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 38 millones de euros, de los que 6,6 millones correspondían al IVA repercutido por el Banco de España al FGDEC²². Al haber sido asumido por el FGDEC, este importe figura en el Anexo III de este Informe entre los recursos comprometidos por el propio FGDEC.

II.1.17. Honorarios de representantes y gastos de selección de los mismos

2.40. 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 administrador o de miembro del Consejo de Administración de las entidades de crédito que recibieron su apoyo ascendieron, en el periodo fiscalizado, a 10,8 millones de euros. De este importe 10,2 millones correspondieron a honorarios y 0,6 millones al gasto incurrido por la contratación de la empresa de selección de estos representantes.

II.1.18. Gastos de asesoramientos en las ventas de entidades

2.41. El FROB incurrió en unos costes de 5,8 millones de euros por servicios de asistencia y asesoramiento en el análisis, diseño y ejecución de los procesos de venta de las entidades Banco CAM, Banco de Valencia, CX, NCG, Unnim Banc y Cajasur.

II.1.19. Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, informes, etc.)

2.42. Además de los gastos descritos en los puntos anteriores, el FROB, el FGDEC y el Banco de España tuvieron otros gastos por conceptos diversos como asesoramientos y notarías por un importe conjunto de 3,8 millones de euros (de los cuales 1,8 millones correspondieron al FROB y 1,7 millones al Banco de España), como se detalla en el Cuadro 1 y en los Anexos II, III y IV. Los principales gastos de este tipo fueron los siguientes:

²² El FGDEC aceptó la repercusión del IVA tras realizar varias consultas a la Dirección General de Tributos.

- a) Trabajos realizados en 2012 para el FROB en relación con la primera fase de diseño y planificación de la sociedad de gestión de activos, por 1.755 miles de euros.
- b) Servicios prestados en 2012 al FGDEC sobre Banco CAM, por 180 miles de euros.
- c) Trabajos realizados en 2012 para el Banco de España relativos al análisis de impacto y planes de recapitalización, por 695 miles de euros.
- d) Trabajos realizados en 2013 para el Banco de España relativos al desarrollo de una herramienta para la realización de pruebas de resistencia, por 465 miles de euros.

II.2. GARANTÍAS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y A SAREB

2.43. Al margen de los recursos comprometidos por el FROB, el FGDEC y el Banco de España a los que se ha hecho referencia en el subapartado II.1 de este Informe, la Administración General del Estado ha concedido garantías a las entidades financieras en los términos que se expondrán en el presente subapartado II.2.

2.44. El 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, autorizó el otorgamiento de avales del Estado a las operaciones de financiación nuevas que realizaran las entidades de crédito residentes en España. Asimismo, y también en consonancia con las decisiones adoptadas en el ámbito de la Unión Europea, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público²³, autorizó el otorgamiento de avales de la Administración General del Estado a las nuevas emisiones de bonos y obligaciones que realizaran las entidades de crédito residentes en España con una actividad significativa en el mercado de crédito nacional.

2.45. La normativa citada en el punto anterior dio lugar a que la Administración General del Estado, mediante las Órdenes del Ministro de Economía y Hacienda de 29 de diciembre de 2008, de la Ministra de Economía y Hacienda de 30 de septiembre de 2009, y del Ministro de Economía y Competitividad de 13 de febrero de 2012, otorgara avales a las emisiones de las entidades de crédito relacionadas con procesos de reestructuración o resolución por un importe máximo de 85.965 millones de euros, ascendiendo el saldo vivo de la única emisión no amortizada hasta la fecha a 1.059 millones. La Administración General del Estado ha ingresado 2.462 millones de euros por comisiones devengadas por los avales otorgados en virtud de esta normativa.

2.46. Además de los avales concedidos por la Administración General del Estado a las entidades de crédito afectadas por procesos de reestructuración, el Estado ha avalado también las emisiones de obligaciones de deuda senior realizadas por Sareb. Así, todo el saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de las emisiones de deuda senior de Sareb, que asciende a 43.476 millones de euros, está avalado por el Estado.

III. COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

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

3.1. Como se ha indicado en el punto 1.7 de este Informe, uno de los objetivos de la presente fiscalización ha sido estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2015, de las ayudas públicas concedidas por las entidades fiscalizadas (FROB, FGDEC y Banco de España) en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2015. En el punto 2.4 ya se ha adelantado que no deben confundirse los conceptos de “recursos comprometidos en la

²³ La disposición final decimoséptima de este Real-Decreto-ley modificó la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en materia de importes de los avales del Estado.

reestructuración” y de “coste del proceso de reestructuración”. El primer concepto recoge simplemente el importe monetario de todas las medidas de disposición o compromiso de recursos públicos adoptadas por las entidades fiscalizadas en ejecución de los procesos de reestructuración. Pero no todas estas medidas suponen “coste del proceso”, bien porque son importes recuperados posteriormente, bien porque no llegan a materializarse en salidas de recursos públicos. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades fiscalizadas han obtenido ingresos por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (como intereses y comisiones), que deben ser computados a efectos de estimar el coste.

3.2. En definitiva, el método aplicado para estimar el coste del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2015 ha sido partir del importe de los recursos comprometidos (Cuadros 1 y 2) y restar las siguientes partidas:

- a) Los ingresos obtenidos por reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas.
- b) El importe obtenido por la venta de entidades.
- c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2015 las participaciones en el capital de entidades.
- d) Los ingresos obtenidos por el reembolso de otros instrumentos como PPC, CoCos y bonos.
- e) Los importes por los que el FROB mantiene contabilizados en su balance a 31 de diciembre de 2015 los CoCos suscritos en su día (no quedan en balance a dicha fecha PPC ni bonos).
- f) Los importes no dispuestos, cancelados o reembolsados de los anticipos y de las líneas de crédito para la provisión de liquidez.
- g) Los importes de las líneas de crédito dispuestas que constituyen saldos a favor del FROB (no los hay en los casos del FGDEC y del Banco de España) a 31 de diciembre de 2015.
- h) Los importes garantizados en EPA y en otras garantías comprometidas en la venta de las entidades que no han dado lugar a desembolsos ni han sido provisionados por las correspondientes entidades fiscalizadas a 31 de diciembre de 2015.
- i) El importe de deuda subordinada de Sareb que el FROB mantenía en su balance a 31 de diciembre de 2015 y que se ha convertido parcialmente en capital en 2016.
- j) Los ingresos obtenidos por las entidades fiscalizadas por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (fundamentalmente intereses, comisiones u otros ingresos financieros producidos por los instrumentos financieros suscritos).

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

3.3. Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, el coste acumulado de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria se situaba, a 31 de diciembre de 2015, en 60.718 millones de euros. El Cuadro 3 recoge el procedimiento de cálculo del coste, partiendo de los importes de los recursos comprometidos y descontando las partidas que representan ingresos, menores costes, recursos no dispuestos o cancelados o participaciones en capital o créditos que aún mantenía el FROB a 31 de diciembre de 2015, siguiendo el criterio expuesto en el punto 3.2 de este Informe.

3.4. El Cuadro 4 por su parte, reclasifica los distintos componentes del coste en función de su naturaleza. Como se observa en el Cuadro, el principal componente del coste (un 76% del total) ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (46.021 millones de euros).

3.5. El Cuadro 5 recoge la distribución del coste por entidades beneficiarias. Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de CX (12.676 millones), BFA/Bankia (12.347 millones de euros), Banco CAM (11.065 millones) y NCG (9.159 millones).

3.6. El Cuadro 6 muestra, con datos agregados para las tres entidades fiscalizadas, la evolución desde el importe de recursos comprometidos (los 122.122 millones de euros expuestos en el Cuadro 1:) hasta el de coste estimado del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2015 (los 60.718 millones expuestos en el Cuadro 3). Por su parte, los Anexos V, VI y VII recogen, respectivamente para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el cómputo de la estimación del coste, con arreglo al criterio expuesto en el punto 3.2.

3.7. En los siguientes epígrafes de este subapartado III.1 se analizarán las distintas operaciones que han dado lugar a la estimación del coste del proceso de reestructuración, siempre partiendo del importe de los recursos comprometidos y aplicando las minoraciones que son procedentes en cada caso.

III.2.1. Coste por aportaciones al capital y cuotas participativas

3.8. Como se ha indicado en el punto 2.5 de este Informe, el importe de las aportaciones al capital de las entidades afectadas por la reestructuración ascendió en el periodo 2009-2015 a un total de 60.247 millones de euros, de los que 52.241 millones fueron aportados por el FROB y 8.006 millones por el FGDEC. Para calcular el coste a 31 de diciembre de 2015 derivado de estos recursos públicos debe minorarse el citado importe por los siguientes conceptos:

- a) Los ingresos obtenidos por reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas, que sumaron 800 millones de euros.
- b) El importe obtenido por la venta de entidades, que ascendió a 2.239 millones de euros.
- c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2015 las participaciones en el capital de entidades, que suponen un valor (neto de deterioros) de 11.187 millones de euros.

3.9. Por lo tanto, el coste del proceso de reestructuración, en la parte derivada de las aportaciones al capital y cuotas participativas, se estima a 31 de diciembre de 2015 en 46.021 millones de euros (38.689 millones de euros correspondientes al FROB y 7.332 millones correspondientes al FGDEC). En los siguientes puntos de este epígrafe III.2.1 se analizan las operaciones tenidas en cuenta para la estimación del citado importe de coste.

3.10. Tal como se ha señalado en el punto 2.5, el FROB suscribió cuotas participativas en Cajasur por 800 millones de euros. 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

Cuadro 3: PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Aportaciones al capital y cuotas participativas	52.241.500	8.005.568		60.247.068
<i>Reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas</i>	-800.000			-800.000
<i>Venta de entidades</i>	-1.565.217	-674.092		-2.239.309
<i>Entidades aún participadas: valor neto a 31/12/2015</i>	-11.186.934			-11.186.934
COSTE APORTACIONES CAPITAL	38.689.349	7.331.476	0	46.020.825
Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		2.277.000
<i>Reembolsos de PPC</i>	-977.000			-977.000
COSTE SUSCRIPCIÓN DE PPC	0	1.300.000	0	1.300.000
Suscripción de CoCos	1.135.000			1.135.000
<i>Reembolsos de CoCos</i>	-124.000			-124.000
<i>CoCos en balance a 31/12/2015</i>	-1.011.000			-1.011.000
COSTE SUSCRIPCIÓN DE COCOS	0	0	0	0
Suscripción de bonos	351.983	172.721		524.704
<i>Reembolsos de bonos</i>				0
COSTE SUSCRIPCIÓN DE BONOS	351.983	172.721	0	524.704
Anticipos de liquidez		350.000		350.000
Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	16.700.000
<i>Anticipos y líneas de crédito no dispuestos, cancelados o reembolsados</i>	-6.883.050		-9.800.000	-16.683.050
<i>Líneas de crédito: importes dispuestos pendientes de reembolso</i>	-16.950			-16.950
COSTE ANTICIPOS Y LÍNEAS DE LIQUIDEZ	0	350.000	0	350.000
EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.908.262		28.666.199
<i>Importes por EPA no realizados</i>	-3.839.878	-14.436.821		-18.276.699
COSTE SOPORTADO POR EPA	918.059	9.471.441	0	10.389.500
Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	6.542.506	1.168.831		7.711.337
<i>Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas</i>	-5.363.452	-952.122		-6.315.574
COSTE SOPORTADO POR OTRAS GARANTÍAS OTORGADAS EN LA VENTA	1.179.054	216.709	0	1.395.763
Costes asociados con CCM		257.654		257.654
<i>Ingresos asociados a CCM</i>		-105.684		-105.684
COSTES ASOCIADOS CON CCM	0	151.969	0	151.969
Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			2.192.460
<i>Deuda subordinada Sareb en balance a 31/12/2015</i>	-1.652.400			-1.652.400
COSTE APORTACIONES AL CAPITAL Y DEUDA SUBORDINADA SAREB	540.060	0	0	540.060
Permuta financiera con Finlandia		298.682		298.682
<i>Recuperable por permuta financiera con Finlandia</i>		-298.682		-298.682
COSTE POR PERMUTA FINANCIERA CON FINLANDIA	0	0	0	0
Otros gastos	1.722.097	38.271	1.651	1.762.019
<i>Otros ingresos</i>	-1.552.994	-99.878	-63.512	-1.716.384
COSTE OTROS GASTOS E INGRESOS	169.103	-61.607	-61.861	45.635
TOTAL	41.847.608	18.932.709	-61.861	60.718.456

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

Cuadro 4: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADO POR CATEGORÍAS

(en miles de euros)

TIPOS DE COSTE	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Coste por pérdidas en aportaciones de capital y cuotas participativas	38.689.349	7.331.476	0	46.020.825
Coste por suscripción de PPC	0	1.300.000	0	1.300.000
Coste por bonos suscritos y provisionados	351.983	172.721	0	524.704
Coste por anticipos y líneas de liquidez	0	350.000	0	350.000
Coste por EPA	918.059	9.471.441	0	10.389.500
Coste por otras garantías otorgadas en la venta	1.179.054	216.709	0	1.395.763
Coste asociado con CCM	0	151.969	0	151.969
Coste por aportaciones a Sareb	540.060	0	0	540.060
Coste por otros gastos e ingresos	169.103	-61.607	-61.861	45.635
TOTAL	41.847.608	18.932.709	-61.861	60.718.456

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

Cuadro 5: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN, CLASIFICADO POR ENTIDADES

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	-31.067	11.095.939	0	11.064.872
BFA/Bankia	12.346.843	0	0	12.346.843
Banco de Valencia	6.153.195	0	-10.371	6.142.824
Catalunya Banc (CX)	11.784.499	891.730	0	12.676.229
Novacaixagalicia Banco (NCG)	8.532.290	626.912	0	9.159.202
Unnim Banc	-32.291	2.528.782	0	2.496.491
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	0	3.751.414	-49.741	3.701.673
Cajasur	390.169	0	0	390.169
Banco Mare Nostrum	49.871	0	0	49.871
Banco CEISS	734.581	0	0	734.581
Banco Gallego	340.996	0	-3.400	337.596
Banca Cívica	-164.967	0	0	-164.967
Banco Grupo Cajatres	-99.281	0	0	-99.281
Liberbank	-17.426	0	0	-17.426
Caja Rural Mota del Cuervo	114	0	0	114
Sareb	541.747	0	0	541.747
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.318.335	37.932	1.651	1.357.918
TOTAL	41.847.608	18.932.709	-61.861	60.718.456

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

Cuadro 6: COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN. DETERMINACIÓN A PARTIR DE LOS RECURSOS COMPROMETIDOS

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	COMPROMET. (1)	NO DISPUESTO O CANCELADO (2)	INGRESOS Y DEVOLUC. (3)	VALOR ACTIVOS A 31/12/2015 (4)	COSTE A 31/12/2015 (5) = 1-2-3-4
A) SUBTOTAL CAPITALIZACIÓN Y APOYO A LA LIQUIDEZ DE ENTIDADES	83.683.886	16.683.050	4.245.993	13.867.284	48.887.558
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	60.247.068		3.039.309	11.186.934	46.020.825
A.2 Suscripción de PPC	2.277.000		977.000		1.300.000
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000		124.000	1.011.000	0
A.4 Suscripción de bonos	524.704				524.704
A.5 Anticipos de liquidez	350.000				350.000
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	16.700.000	16.683.050		16.950	0
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada de Sareb	2.192.460			1.652.400	540.060
A.8 Costes asociados con CCM	257.654		105.684		151.969
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	193.022	0	0	0	193.022
B.1 Gastos de gestión de híbridos	113.072				113.072
B.2 Informes de valoraciones y <i>due diligence</i> (FROB 2 y FROB 3)	21.585				21.585
B.3 Diagnóstico del sistema financiero	37.932				37.932
B.4 Honorarios de representantes	10.272				10.272
B.5 Selección de representantes	584				584
B.6 Gastos de asesoramientos en las ventas	5.762				5.762
B.7 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.,)	3.815				3.815
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	1.867.679	0	1.716.384	298.682	-147.387
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	676.331				676.331
C.2 Otros gastos financieros	892.666		1.716.384		-823.718
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia	298.682			298.682	0
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES	36.377.536	24.592.273	0	0	11.785.263
D.1 EPA (importe máximo cubierto)	28.666.199	18.276.699			10.389.500
D.2 Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	7.711.337	6.315.574			1.395.763
TOTAL (A+B+C+D)	122.122.123	41.275.323	5.962.377	14.165.966	60.718.456

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

global del activo y del 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 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 (línea descrita en el punto 2.15). 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 (operación descrita en el punto 2.18). Como se señalará en el punto 3.25, el 31 de mayo de 2015 concluyó la garantía del EPA, habiendo reconocido el FROB en sus cuentas dicho importe de 392 millones de euros como pérdidas.

3.11. Como se observa en el Anexo II, el FROB aportó al capital de Banco de Valencia un total de 5.498 millones de euros, en dos fases. En 2011 fueron aportados 998 millones tras la designación del FROB como administrador provisional (aportación con la cual el FROB pasó a ostentar el 91% del capital). El 27 de noviembre de 2012, en el marco del plan de resolución de esta entidad, el FROB realizó una inyección suplementaria de capital de 4.500 millones de euros y acordó su venta a Caixabank por un euro. Por lo tanto, toda la aportación de capital al Banco de Valencia es considerada como coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.12. El 19 de abril de 2013 se firmó el contrato de venta de Banco Gallego a Banco Sabadell, en el que se contemplaba la transmisión de la totalidad de las acciones que componían el capital social de la entidad a un precio de un euro, con la simultánea aportación de capital por parte del FROB por importe de 245 millones de euros (descrita en el punto 2.5 de este Informe). Por consiguiente, también la totalidad de las aportaciones de capital realizadas al Banco Gallego se consideran como coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.13. Como se observa en el Anexo II, las aportaciones de capital del FROB a BMN ascendieron a 1.645 millones de euros. Aún no se ha procedido a la venta de esta entidad, que permanecía en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2015 con un valor, neto de deterioros, de 1.453 millones de euros. La diferencia, 192 millones de euros, se considera, por tanto, coste del proceso de reestructuración de BMN.

3.14. Como se observa igualmente en el Anexo II, las aportaciones de capital del FROB a BFA ascendieron a 22.424 millones de euros. Aún no se ha procedido a la venta de esta entidad, que permanecía en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2015 con un valor, neto de deterioros, de 9.734 millones de euros²⁴. La diferencia, 12.690 millones de euros, se considera, por tanto, coste a 31 de diciembre de 2015 del proceso de reestructuración de BFA/Bankia. Al cierre del ejercicio 2015 el FROB era titular directo del 100% del capital de BFA y, de forma indirecta, del 64,23% del capital de Bankia, al ostentar BFA la titularidad de este porcentaje de acciones de aquella. En 2014 BFA procedió a la desinversión del 7,5% del capital de Bankia, operación por la que ingresó 1.304 millones de euros. Además, durante 2015 y 2016 Bankia repartió dividendos con cargo a los beneficios de 2014 y 2015, de los que BFA percibió, en concepto de accionista, 129 millones y 195 millones de euros, respectivamente. El FROB ha decidido que los fondos obtenidos por BFA por las tres operaciones anteriores, 1.628 millones de euros en total, no se ingresen de momento en el propio FROB, permaneciendo en poder de BFA. Por lo tanto, los ingresos obtenidos por BFA por la venta del 7,5% de Bankia, así como por los dividendos repartidos por esta entidad, no disminuyen el coste de reestructuración de BFA/Bankia actualizado a 31 de diciembre de 2015 y calculado con arreglo a los criterios descritos en este Informe. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la retención en poder de BFA, a 31 de diciembre de 2015, de los dividendos del ejercicio 2014 y del importe de la venta de las acciones de Bankia realizada en 2014 ha tenido que incrementar la valoración de BFA al cierre del ejercicio 2015 y, con ello, ha tenido que reducir el deterioro de esa valoración en el balance del FROB cerrado a la misma fecha. En definitiva, la minoración del coste

²⁴ El balance del FROB a 31 de diciembre de 2015 indica un valor de la participación en BFA, neto de deterioros, de 9.964 millones de euros. No obstante, tras el cierre de las cuentas, el FROB informó de la detección de un error en el cálculo del deterioro de la valoración de su participación en BFA, que debería haber sido 230 millones de euros superior al registrado en las cuentas. El auditor ha considerado que el citado error se encuentra dentro de los límites de materialidad, por lo que ha considerado que no habría habido necesidad de incorporar una salvedad en el informe de auditoría. Por este motivo, el FROB ha decidido no reelaborar las cuentas del ejercicio 2015 y registrar el deterioro adicional en las cuentas de 2016. No obstante, a efectos de este Informe de fiscalización, se tiene en cuenta el importe corregido del deterioro de la participación en BFA a 31 de diciembre de 2015.

del proceso de reestructuración de BFA/Bankia derivada de las operaciones citadas ya ha sido anticipada en la estimación de coste realizada a 31 de diciembre de 2015.

3.15. Los apoyos financieros concedidos por el FROB y el FGDEC a CX en forma de aportaciones al capital ascendieron a 12.052 millones y 1.001 millones de euros, respectivamente. Tras estos apoyos el FROB disponía del 66,01% del capital de CX y el FGDEC el 32,39%, quedando el 1,60% restante en manos de accionistas minoritarios y en autocartera. El 21 de julio de 2014 la Comisión Rectora del FROB adjudicó el contrato de compraventa de las acciones de CX, consumándose la operación el 24 de abril de 2015 y ascendiendo el precio de transmisión de las acciones correspondientes al FROB y FGDEC a 1.165 millones (782 millones para el FROB y 383 millones para el FGDEC, como se observa respectivamente en los Anexos V y VI). Por lo tanto, las aportaciones de capital a CX que se consideran coste definitivo del proceso de reestructuración ascendieron a un total de 11.888 millones de euros (11.270 millones corresponden al FROB y 618 millones al FGDEC).

3.16. Los apoyos financieros concedidos por el FROB y el FGDEC a NCG en forma de aportaciones al capital ascendieron a 9.052 millones y 802 millones de euros, respectivamente. El 12 de enero de 2012 se vendió un 2,59% del capital de NCG propiedad del FROB, por 71 millones de euros, y el 25 de junio de 2014 se vendió a Banesco el 88,33 % del capital, porcentaje que a esa fecha mantenían el FROB y el FGDEC, operación que reportó 1.003 millones de euros. En conjunto, por tanto, la venta de NCG ha supuesto el ingreso de 1.074 millones de euros (783 millones para el FROB y 291 millones para el FGDEC, como se observa respectivamente en los Anexos V y VI). En definitiva, las aportaciones de capital a NCG que se consideran coste definitivo del proceso de reestructuración ascendieron a un total de 8.780 millones de euros (8.269 millones corresponden al FROB y 511 millones al FGDEC).

3.17. En cumplimiento del plan de resolución de Banco CEISS aprobado por el Banco de España el 19 de diciembre de 2012, el FROB acordó, mediante resolución de 16 mayo de 2013, una serie de acciones de recapitalización y de gestión de instrumentos híbridos y deuda subordinada que supusieron la reducción del capital de la entidad a cero euros y la simultánea ampliación de capital a 525 millones, que fue suscrita por el FROB al convertirse las PPC de las que era titular. Además, en unidad de acto, se acordó la reducción a cero del capital social mediante la amortización de la totalidad de las acciones suscritas por el FROB, así como la ampliación de capital para la implementación de las acciones de gestión de híbridos y deuda subordinada en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 64.d) de la Ley 9/2012. Por tanto, toda la aportación de capital realizada por el FROB a Banco CEISS (los citados 525 millones de euros) se considera coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.18. Entre las condiciones impuestas para la adquisición de Banco CAM por un euro, el adquirente (Banco Sabadell) impuso la condición de que el FGDEC aportara capital a la entidad por importe total de 5.249 millones de euros. En cumplimiento de ello, el FGDEC suscribió dos ampliaciones de capital, el 15 de diciembre de 2011 por 2.800 millones de euros, y el 1 de junio de 2012 por 2.449 millones de euros. Por tanto, toda la aportación de capital realizada por el FGDEC a Banco CAM (los citados 5.249 millones de euros) se considera coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.19. El apoyo financiero del FROB materializado en acciones de Unnim Banc, que le otorgó a este Fondo el 100% de su capital, ascendió a un total de 953 millones de euros, resultado, por un lado, de la conversión en capital, en septiembre de 2011, de 380 millones de PPC previamente suscritas por el FROB, y de 5 millones de intereses devengados por las mismas, y, por otro, de la suscripción de otros 568 millones de euros de capital. Como consecuencia del proceso de venta de la entidad por un euro a BBVA, el FGDEC se comprometió a reembolsar al FROB los 953 millones de capital que este Fondo había aportado a Unnim Banc, como se ha indicado en el punto 2.6 de este Informe. Por tanto, las aportaciones al capital de Unnim Banc (los citados 953 millones de euros) se consideran coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.20. El 14 de enero de 2014 el FROB acordó la venta de Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo, tras la decisión de la Comisión Ejecutiva del Banco de España, adoptada en la misma fecha, de abrir un proceso de resolución. El FROB fue nombrado administrador provisional de la Caja, sin llegar a adquirir la propiedad de la misma. Por este motivo, su venta no le produjo ingreso alguno al FROB.

III.2.2. Coste por suscripción de PPC

3.21. Como se ha indicado en el punto 2.8 de este Informe, las PPC de Banca Cívica, adquiridas por el FROB por 977 millones de euros, se amortizaron en 2013. Por su parte, las PPC de CCM, adquiridas por el FGDEC por 1.300 millones de euros, se encuentran amortizadas con pérdida total para el FGDEC. Al cierre del periodo fiscalizado, por tanto, se considera coste del proceso de reestructuración el citado importe de 1.300 millones de euros de las PPC de CCM adquiridas por el FGDEC.

III.2.3. Coste por suscripción de CoCos

3.22. Como se ha indicado en el punto 2.10 de este Informe, el FROB adquirió CoCos de CEISS, Cajatres y Liberbank por importes de 604, 407 y 124 millones de euros, respectivamente. Hasta 31 de diciembre de 2015 el FROB había recibido únicamente el reembolso de los 124 millones de euros de los CoCos de Liberbank. En marzo de 2016, con posterioridad por tanto al cierre del periodo fiscalizado (motivo por el que no aparece computado en el Cuadro 3), el FROB ha recibido el reembolso de 20 millones de euros como consecuencia de la amortización parcial de los CoCos de Cajatres. Por lo tanto, a 31 de diciembre de 2015 el FROB mantenía en su balance los CoCos de CEISS y Cajatres, valorados por sus importes nominales (1.011 millones de euros)²⁵.

III.2.4. Coste por suscripción de bonos de CX

3.23. Los bonos emitidos por el FTA que intervino en la venta de la “cartera Hércules” de CX (operación analizada en los puntos 2.11 y 2.12 de este Informe) fueron completamente provisionados en el ejercicio 2014. Por lo tanto, los importes por los que fueron suscritos (de los que corresponden 352 millones de euros al FROB y 173 millones al FGDEC) se consideran coste definitivo del proceso de reestructuración de CX.

III.2.5. Coste por anticipos de liquidez y por líneas de crédito para la provisión de liquidez

3.24. Como se ha indicado en los epígrafes II.1.5 y II.1.6 de este Informe, el FROB, el FGDEC y el Banco de España concedieron diversos anticipos de liquidez y líneas de crédito para la provisión urgente de liquidez por unos importes globales de 17.050 millones de euros. A 31 de diciembre de 2015 todos los anticipos y las provisiones de liquidez habían sido cancelados o reembolsados, con dos excepciones: por un lado, el anticipo de liquidez otorgado por el FGDEC a CCM, por importe de 350 millones de euros, que fue considerado no recuperable en 2010 (ver punto 2.13 de este Informe) y forma parte, por tanto, del coste del proceso de reestructuración; por otro, una parte de las líneas de crédito concedida por el FROB a un FTA creado para la transmisión de una cartera de créditos de CX, que aún no ha sido devuelta. La línea de crédito ascendió a 400 millones de euros (ver punto 2.15 de este Informe), de los cuales han sido dispuestos a 31 de diciembre de 2015 un total de 17 millones. Este importe está pendiente de reembolso al FROB, por lo que no se considera coste definitivo del proceso de reestructuración de CX.

²⁵ Como se indica en las cuentas del FROB del ejercicio 2015, los CoCos se sitúan en orden de prelación: a) por detrás de todos los acreedores, subordinados o no; b) por detrás de los tenedores de participaciones preferentes y/o acciones preferentes; c) en el mismo orden de prelación que las demás emisiones de participaciones preferentes convertibles u otros valores convertibles equiparables a estos; y d) por delante de los accionistas ordinarios.

III.2.6. Coste soportado por EPA

3.25. Como se ha señalado en el punto 2.18 de este Informe, el FROB y el FGDEC reconocieron unos EPA por unos importes máximos totales de 28.666 millones de euros. La situación a 31 de diciembre de 2015 de cada uno de estos EPA, resumida en el Cuadro 7, era la siguiente:

Cuadro 7: SITUACIÓN DE LOS EPA A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

(en miles de euros)

Entidad	Importe máximo cubierto (1)	Compromisos de pago o desembolsos hasta 31/12/2015 (2)	Provisionado hasta 31/12/2015 (3)	Total coste soportado (4)=(2)+(3)	Minoración del importe garantizado (5)	Importe pendiente (6)=(1)-(4)-(5)
Banco de Valencia	4.365.937		526.059	526.059	2.576.152	1.263.726
Cajasur	392.000	392.000		392.000		0
EPA DE FROB	4.757.937	392.000	526.059	918.059	2.576.152	1.263.726
Banco CAM	16.609.733	821.817	5.030.709	5.852.526	4.024.733	6.732.474
CCM	2.475.000		2.041.922	2.041.922		433.078
Unnim Banc	4.823.529		1.576.993	1.576.993	775.529	2.471.007
EPA de FGDEC	23.908.262	821.817	8.649.624	9.471.441	4.800.262	9.636.559
TOTAL	28.666.199	1.213.817	9.175.683	10.389.500	7.376.414	10.900.285

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

a) En el ámbito del proceso de reestructuración del Banco de Valencia el FROB concedió en 2012 un EPA por el que se cubrirían el 72,5% de las pérdidas que pudieran derivarse de una cartera cerrada de activos del Banco, con una duración máxima de diez años, ascendiendo el EPA concedido a un importe máximo cubierto de 4.366 millones de euros. A 31 de diciembre de 2015 el FROB ha provisionado, en relación con dicho EPA, un total de 526 millones de euros, que representan coste soportado por este EPA. Además, como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta, el importe de la exposición del FROB se ha reducido hasta 1.264 millones de euros.

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

c) En el ámbito del proceso de reestructuración del Banco CAM el FGDEC otorgó en 2011 un EPA sobre determinada cartera de activos, asumiendo el 80% de las pérdidas que pudieran darse en aquella durante un plazo de diez años por encima de las provisiones existentes sobre dicha cartera. El importe máximo cubierto por el EPA ascendió a 16.610 millones de euros. En febrero de 2016 el FGDEC ha efectuado el primer pago derivado de este EPA, que figura en las cuentas del ejercicio 2015 por un valor actualizado de 822 millones de euros. Además, el FGDEC tiene provisionado a 31 de diciembre de 2015 un total de 5.031 millones, con lo que la pérdida derivada de este EPA se eleva a 5.853 millones. Con todo ello, y teniendo en cuenta la disminución del importe de la garantía como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta, la exposición del FGDEC por este EPA a 31 de diciembre de 2015 se ha reducido hasta 6.732 millones de euros.

d) En el marco del proceso de reestructuración de CCM el FGDEC otorgó en 2009 un EPA por un importe máximo cubierto de 2.475 millones de euros. A 31 de diciembre de 2015 la pérdida esperada por este EPA se estima en 2.042 millones de euros.

e) En el marco del proceso de reestructuración de Unnim Banc el FGDEC otorgó en 2011 un EPA por un importe máximo cubierto durante diez años de 4.824 millones de euros, con objeto de cubrir el 80% de las pérdidas derivadas de una cartera de activos una vez absorbidas las

provisiones constituidas sobre los mismos. A 31 de diciembre de 2015 el FGDEC ha provisionado, en relación con dicho EPA, un total de 1.577 millones de euros. Tras la disminución del importe garantizado producto de la reducción de la cartera cubierta, el importe vigente de las garantías se estima en 2.471 millones.

III.2.7. Coste soportado por otras garantías otorgadas en la venta

3.26. A 31 de diciembre de 2015 el FROB no tiene provisionado ningún importe derivado de las garantías concedidas a los compradores de Banco CAM, Banco de Valencia y Unnim Banc que afectan fundamentalmente, en determinadas condiciones, al aprovechamiento de los activos fiscales de las entidades transmitidas (ver punto 2.20 de este Informe). Por lo tanto, los importes garantizados, que suman para las tres entidades citadas 3.062 millones de euros, no son considerados coste definitivo del proceso de reestructuración.

3.27. La evolución de las restantes garantías reconocidas por el FROB y el FGDEC en las ventas de las entidades (ver puntos 2.20 y 2.21 de este Informe) ha sido la siguiente:

a) La garantía asumida por el FROB por los eventuales cambios en los activos del Banco de Valencia que habrían de ser transmitidos a Sareb, por 165 millones de euros, fue abonada por el FROB en diciembre de 2014. Este importe, por lo tanto, forma parte del coste definitivo del proceso de reestructuración.

b) Del importe de las garantías asumidas por el FROB en relación a Banco CEISS, que ascendieron a 441 millones de euros, han supuesto coste 430 millones, de los que a 31 de diciembre de 2015 han sido abonados 365 millones y están pendientes de pago 1,4 millones.

c) En relación con el importe garantizado al comprador de Banco Gallego (204 millones de euros), el FROB ha imputado a pérdidas hasta el 31 de diciembre de 2015 un importe de 95 millones. Esta última cuantía, por tanto, se considera coste definitivo del proceso de reestructuración.

d) De los 1.480 millones de euros de garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC en el proceso de CX se consideran coste del proceso 309 millones. Como se observa en los Anexos V y VI, el FROB y el FGDEC no habían ejecutado garantías al 31 de diciembre de 2015 por importes de 785 y 385 millones, respectivamente.

e) De los 2.354 millones de euros de garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC en el proceso de NCG se consideran coste del proceso 397 millones. Como se observa en los Anexos V y VI, el FROB y el FGDEC no habían ejecutado garantías al 31 de diciembre de 2015 por importes de 1.390 y 567 millones, respectivamente.

III.2.8. Costes asociados a la reestructuración de CCM

3.28. Como se ha indicado en el punto 2.22 de este Informe, el FGDEC ha soportado unos costes asociados a la reestructuración de CCM (al margen de los derivados de la adquisición de PPC, del otorgamiento de anticipos de liquidez y de la concesión del EPA) que ascendieron a 258 millones de euros. A efectos de estimar el coste actualizado de este proceso, deben tenerse en cuenta las siguientes partidas: activos realizados por valor de 59 millones de euros; y derechos participativos del FGDEC en el capital social de Banco de Castilla-La Mancha por importe de 46 millones de euros. Todos estos ingresos a favor del FGDEC deben ponerse en relación con las pérdidas que para el propio FGDEC supuso la amortización de las PPC, con pérdida total, por 1.300 millones de euros, y la no recuperación del anticipo de liquidez por 350 millones.

III.2.9. Coste por aportaciones al capital y deuda subordinada de Sareb

3.29. Por los motivos señalados en los puntos 2.27 y 2.28 de este Informe, las aportaciones de capital del FROB a Sareb realizadas hasta 31 de diciembre de 2015, por importe de 540 millones

de euros, son consideradas coste definitivo del proceso de reestructuración. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que la participación en el capital de Sareb está contabilizada en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2015 por un valor neto nulo. Por su parte, la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB hasta 31 de diciembre de 2015, por importe de 1.652 millones de euros, que ha sido parcialmente convertida (un 60% del total) en capital en 2016, no se considera coste a dicha fecha del proceso de reestructuración.

III.2.10. Coste ocasionado por la operación de permuta financiera con Finlandia

3.30. Como se ha indicado en el punto 2.34 de este Informe, se estima que el otorgamiento de la garantía derivada de la operación de permuta financiera con la República de Finlandia (por 299 millones de euros) no le supondrá quebranto alguno al FGDEC, por lo que dicho importe no es considerado coste definitivo del proceso de reestructuración.

III.2.11. Coste por otros gastos e ingresos ocasionados por el proceso de reestructuración

3.31. En los epígrafes II.1.10 y II.1.12 a II.1.19 de este Informe se han descrito diversas operaciones relacionadas con el proceso de reestructuración que han supuesto gastos por un importe acumulado de 1.762 millones de euros (de los cuales 1.722 millones corresponden al FROB, 38 millones al FGDEC y 2 millones al Banco de España). No obstante, a efectos de estimar el coste del proceso a 31 de diciembre de 2015 deben tenerse en cuenta también diversas operaciones que han supuesto ingresos para las entidades fiscalizadas por un importe total de 1.716 millones de euros. Dichas operaciones se analizan en los siguientes subepígrafes.

III.2.11.1. INTERESES DE PPC

3.32. Los ingresos obtenidos por el FROB por intereses de las PPC descritas en los puntos 2.7 y 2.8 de este Informe ascendieron a un total de 958 millones de euros, con la distribución por entidades que se muestra en el Anexo V.

III.2.11.2. INTERESES DE COCOS

3.33. Los ingresos obtenidos por el FROB por intereses derivados de los CoCos suscritos ascendieron a 261 millones de euros, con el desglose por entidades que se muestra en el Anexo V.

III.2.11.3. INTERESES Y COMISIONES DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO

3.34. Los ingresos obtenidos por el FROB y el Banco de España por intereses y comisiones derivados de las líneas de crédito expuestas en el epígrafe II.1.6 de este Informe ascendieron a un total de 138 millones de euros (75 millones en el FROB y 63 millones en el Banco de España).

III.2.11.4. INTERESES Y COMISIONES DE EPA

3.35. El FROB y el FGDEC devengaron 5 y 123 millones de euros, respectivamente, en concepto de ingresos por intereses y comisiones asociados a los EPA concedidos a Cajasur, Banco de Valencia, Unnim Banc, Banco CAM y CCM. No obstante, el FGDEC ha provisionado 23 millones, por lo que el importe considerado en el Anexo VI como ingresos se reduce a 100 millones²⁶.

²⁶ El FGDEC señala en sus alegaciones que los ingresos registrados en su contabilidad por las comisiones asociadas a los EPA de CCM, Unnim Banc y Banco CAM incluyen el valor actualizado de las estimaciones de los cobros esperados por comisiones hasta el vencimiento de los correspondientes EPA. Este Informe, por el contrario, solo incluye los ingresos devengados hasta el 31 de diciembre de 2015.

III.2.11.5. OTROS INGRESOS FINANCIEROS

3.36. El FROB obtuvo, durante el período fiscalizado, ingresos financieros por intereses de letras del tesoro, bonos, obligaciones y cuentas bancarias por importe de 254 millones de euros, que se consideran imputables al proceso de reestructuración. En el Anexo V figuran también computados por este concepto los 13 miles de euros que el FROB retuvo en la venta de la Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo.

III.2.11.6. INGRESOS POR DIETAS

3.37. El FROB ingresó un total de 680 miles de euros de las entidades de crédito en concepto de dietas por la presencia de representantes de este Fondo en los consejos de administración de tales entidades.

III.3. EVOLUCIÓN FUTURA DEL IMPORTE DE COSTE ESTIMADO

3.38. Como es obvio, la estimación del coste del proceso de reestructuración no puede considerarse definitiva en tanto no estén finalizadas todas las consecuencias de los procesos de reestructuración. Así, para interpretar adecuadamente el dato de coste estimado a 31 de diciembre de 2015 (60.718 millones de euros) debe tenerse presente que ciertas operaciones posteriores a esa fecha pueden provocar un incremento o una disminución del citado importe. No obstante, y con las prevenciones señaladas, el cierre del ejercicio 2015 se sitúa en una fase bastante avanzada del proceso de reestructuración como para considerar oportuna y significativa la estimación del coste que se ha realizado en la presente fiscalización.

3.39. Entre las operaciones que pueden dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se encuentran las siguientes:

- a) La venta de las participaciones que el FROB mantiene en el capital de BFA y de BMN, que están valoradas en el balance de 31 de diciembre de 2015 por un importe neto de deterioros de 11.187 millones de euros.
- b) La evolución de los EPA otorgados por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de 10.900 millones de euros (ver punto 3.25 de este Informe).
- c) La evolución de otras garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a dicha fecha de 6.311 millones de euros (puntos 3.26 y 3.27).
- d) La evolución posterior a 31 de diciembre de 2015 de la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB, por importe de 1.652 millones de euros, convertida parcialmente en capital en 2016 (punto 3.29).
- e) La recuperación del importe invertido por el FROB en los CoCos de CEISS y Cajatres, que figuran en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2015 por 1.011 millones de euros (punto 3.22).
- f) La recuperación por el FROB del importe dispuesto de la línea de liquidez concedida al FTA que intervino en la venta de la “cartera Hércules”, por importe de 17 millones de euros (punto 3.24).

3.40. Al margen de la evolución futura de las operaciones citadas en el punto anterior, debe tenerse en cuenta el riesgo inherente a la evolución de los avales concedidos por el Estado que se han citado en el subapartado II.2 de este Informe.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

IV.1. RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FROB

4.1. El FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios desde su creación, en 2009, hasta el último del periodo objeto de la presente fiscalización, 2015, acompañadas del correspondiente informe de auditoría emitido por una sociedad privada de servicios de auditoría. Las opiniones de auditoría han sido en todos los ejercicios favorables sin salvedades, excepto en las correspondientes al ejercicio 2013, en las que el auditor incluyó una salvedad en relación con la valoración contable de la participación que al cierre del ejercicio mantenía el FROB en CX. En efecto, el informe de auditoría destaca que a principios de junio de 2014 el FROB había iniciado el proceso de venta de CX, y a la fecha de cierre de las cuentas de 2013 (20 de junio de 2014) no había hecho pública, argumentando motivos de confidencialidad, su estimación del precio de venta que podría obtener y, por lo tanto, no había facilitado al auditor información al respecto, por lo que este concluyó que no era posible evaluar si el importe por el que se encontraba registrada dicha participación equivalía a su valor recuperable mediante transmisión. Esta salvedad no se repitió en ejercicios posteriores, en los que ya se completó la venta de CX.

4.2. Los informes de auditoría de todos los ejercicios desde el primero en el que el FROB dispuso de participaciones en el capital de entidades apoyadas por procesos de reestructuración (es decir, desde 2011) incluyen un párrafo de énfasis, con una redacción similar cada año. En este párrafo de énfasis el auditor destaca que las valoraciones de las participaciones, incluyendo sus deterioros, se han estimado en las cuentas partiendo de la mejor información disponible a la fecha de su formulación, si bien la recuperación de estos activos por el valor por el que figuran registrados dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave consideradas en los planes de negocio y del precio que, en su caso, se obtenga de la venta de las entidades en las que el FROB participa. También se destaca que la suficiencia de las provisiones registradas por las garantías otorgadas en la venta de ciertas entidades, pese a haberse dotado basándose de nuevo en la mejor información disponible, dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave utilizadas para su determinación así como de la evolución futura de las contingencias cubiertas por las citadas garantías. Por último, los párrafos de énfasis de cada ejercicio llaman la atención sobre ciertas incertidumbres respecto del efecto conjunto que, para las entidades participadas o financiadas por el FROB, podrían tener determinados hechos (fundamentalmente litigios judiciales en curso).

4.3. En todos los ejercicios el FROB ha rendido exclusivamente las cuentas del propio Fondo, sin consolidar con las de las entidades participadas desde 2011. El motivo por el que el FROB no ha rendido cuentas consolidadas ha sido expuesto en las memorias de todas las cuentas anuales desde entonces, y puede resumirse de la siguiente forma:

- a) Frente al principio general (artículo 42 del Código de Comercio) de que las entidades dominantes de los grupos de sociedades deban formular las correspondientes cuentas consolidadas, la normativa mercantil dispone que, en los casos excepcionales en que la aplicación de una disposición legal en materia de contabilidad fuera incompatible con la imagen fiel que deben proporcionar las cuentas anuales, tal disposición no será de aplicación.
- b) En estas condiciones, el FROB emprendió un análisis sobre la necesidad de presentar cuentas consolidadas, incluyendo la evacuación de consultas al respecto al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- c) Como resultado de dicho análisis, el FROB concluyó, apoyado en la respuesta a las citadas consultas, que no está obligado a presentar cuentas consolidadas por entender que estas no cumplirían con el objeto de ofrecer la imagen fiel de la naturaleza y finalidad de sus participaciones mayoritarias.
- d) Las razones por las cuales el FROB considera que presentar cuentas consolidadas no sería compatible con el cumplimiento del principio de imagen fiel son las siguientes:

- Las circunstancias extremadamente excepcionales que exigen la intervención del FROB en los procesos en los que adquiere participaciones mayoritarias en el capital de entidades o en las que pasa a controlar sus órganos de administración.
- El hecho de que la toma de dichas participaciones se produce por mandato legal y va encaminada a completar y garantizar el cumplimiento del plan de reestructuración o de resolución que debe concluir con la cesión del negocio a terceros, no existiendo ánimo de lucro, sin que pueda interpretarse que sus actuaciones podrían asimilarse a derechos sustantivos con vocación de participar activamente en la gestión de los negocios.
- La consideración de que la presentación de dichos estados financieros consolidados no aportaría información relevante a los inversores del FROB, dado que sus decisiones de asignación de recursos no se basan en la capacidad de generación de flujos de efectivo de sus activos, sino más bien en la garantía explícita, incondicional e irrevocable del Reino de España, que asimila los instrumentos emitidos por el FROB a la Deuda Pública.

IV.2. SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

4.4. Desde su creación en 2009 el FROB ha recibido aportaciones públicas a su fondo patrimonial por importe de 42.170 millones de euros, con el siguiente desglose:

- a) Aportación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de 6.750 millones de euros, dispuesta por el Real Decreto-ley 9/2009.
- b) Aportación de los Fondos de Garantía de Depósitos de 2.250 millones de euros, dispuesta por el mismo Real-Decreto-ley 9/2009.
- c) Aportación de 6.000 millones de euros con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, dispuesta por el Real Decreto-ley 2/2012.
- d) Capitalización en 2013 de parte del préstamo recibido del Estado, por un importe de 27.170 millones de euros²⁷.

4.5. El fondo patrimonial del FROB al cierre del ejercicio 2015 era positivo por importe de 77 millones de euros²⁸. Este importe es el resultado de haber aplicado a las sucesivas aportaciones al fondo patrimonial expuestas en el punto anterior los resultados negativos obtenidos por el FROB en cada uno de los ejercicios desde el siguiente al de su creación.

4.6. Los pasivos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2015 se elevan a 18.161 millones de euros²⁹, con el siguiente desglose:

- a) Préstamo a largo plazo del Estado (ver punto 1.54), con un valor efectivo neto que asciende a 13.406 millones de euros.
- b) Endeudamiento a largo plazo derivado de emisiones de bonos con aval del Estado, con un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 520 millones de euros.
- c) Endeudamiento a corto plazo derivado de emisiones de bonos con aval del Estado, con un saldo a 31 de diciembre de 2015 de 2.568 millones de euros.
- d) Deudas a corto plazo con entidades de crédito, por importe de 1.599 millones de euros.

²⁷ Medida descrita en el punto 1.54 de este Informe, adoptada principalmente por la existencia de un fondo patrimonial negativo de 21.832 millones de euros en las cuentas del FROB al cierre del ejercicio 2012.

²⁸ El fondo patrimonial registrado en las cuentas del FROB del ejercicio 2015 asciende a 307 millones de euros. No obstante, y por los motivos señalados en la nota a pie de página nº 24, a efectos de este Informe se tiene en cuenta el valor rectificado del fondo patrimonial, que asciende a 77 millones de euros.

²⁹ El endeudamiento había alcanzado su cota más alta al cierre del ejercicio 2012, con 50.613 millones de euros. La parte más importante de la reducción registrada desde aquel ejercicio se debe a la capitalización del préstamo del Estado a la que se ha hecho referencia en el punto 4.4.

e) Intereses y comisiones devengadas y no pagadas de las deudas a largo plazo, por importe de 9 millones de euros.

f) Deuda con el FGDEC en relación al precio de la venta de su participación en NCG, por importe de 59 millones de euros.

4.7. Por su parte, los activos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2015 se elevan a 16.597 millones de euros. El principal componente es el valor neto de las participaciones en BFA (100%) y BMN (65%), por importes respectivos de 9.734 y 1.453 millones de euros (tras haber aplicado unos deterioros de 8.225 y 192 millones de euros, respectivamente)³⁰. Entre los activos financieros del FROB está contabilizada también la deuda subordinada de Sareb, por importe de 1.652 millones de euros.

V. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.1. De acuerdo con lo señalado en el punto 1.7 de este Informe, el Tribunal de Cuentas ha verificado que las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria por el FROB, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Banco de España en el periodo 2009-2015 se han adecuado a la normativa aplicable en esta materia. Como resultado de la fiscalización puede concluirse que, en líneas generales, las entidades fiscalizadas han cumplido adecuadamente la normativa en tales actuaciones. No obstante, se han observado las insuficiencias y deficiencias que se expondrán en este apartado V, clasificadas en subapartados según la materia a la que se refieren.

V.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LOS ACUERDOS DE APROBACIÓN DE MEDIDAS DE APOYO

V.1.1. Incidencias en relación a los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB al conceder los apoyos financieros

5.2. Según lo previsto en el artículo 3.4 del Real Decreto-ley 9/2009, a la Comisión Rectora del FROB le corresponde la adopción de las medidas preventivas y de saneamiento previstas en los artículos 6 y 7 y la adopción de las medidas de reforzamiento de los recursos propios previstas en el artículo 9. Por su parte, el artículo 54.5 de la Ley 9/2012 establece que a la Comisión Rectora le corresponde adoptar las decisiones relativas a las potestades y funciones atribuidas al FROB, sin perjuicio de las delegaciones o apoderamientos que considere conveniente aprobar para el debido ejercicio de las mismas, no siendo delegables, en ningún caso, diversas funciones entre las que se encuentran las atribuidas al FROB para la aprobación de los planes de reestructuración y resolución de entidades y las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada.

5.3. De lo expuesto en el punto anterior se deduce que la normativa vigente durante el periodo fiscalizado establece que es la Comisión Rectora del FROB el órgano competente para aprobar cada una de las medidas que el Fondo pueda acordar en aprobación y ejecución de los planes de reestructuración, sin que esta competencia pueda ser delegable. Las propias normas de organización y funcionamiento de la Comisión Rectora, tanto las aprobadas en 2009 y actualizadas en 2011, como las aprobadas en 2014, refuerzan esta interpretación. Así, las normas aprobadas en diciembre de 2014 señalan que entre las funciones de la Comisión se encuentran las siguientes:

a) Acordar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del plan de reestructuración, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 9/2012.

b) Acordar individual o conjuntamente cualquiera de los instrumentos de resolución previstos en el artículo 25.1 de la Ley 9/2012.

³⁰ La participación del FROB en Sareb (45%) está registrada por un valor neto nulo, tras contabilizar unos deterioros de 540 millones de euros.

c) Adoptar las medidas de apoyo financiero previstas en el artículo 28 de la Ley 9/2012.

5.4. Pese a lo establecido en las normas señaladas en los dos puntos anteriores, los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB en ciertos procesos de reestructuración, resolución y venta no detallaron, como habría sido procedente, todas las garantías que acabaron siendo formalizadas en los contratos de venta (en algún caso se describieron las garantías pero no se cuantificaron). Se ha comprobado, no obstante, que en el conjunto de la documentación analizada por la Comisión Rectora para la adopción de los correspondientes acuerdos (especialmente en los informes de los expertos independientes) sí figuraban detalladas tales garantías. En los siguientes puntos 5.5 a 5.11 de este Informe se detallan las diferencias observadas entre los acuerdos de la Comisión Rectora y los compromisos realmente asumidos por el FROB.

V.1.1.1.³¹

5.5.³²

V.1.1.2. NOVACAIXAGALICIA BANCO (NCG)

5.6. La Comisión Rectora acordó el 18 de diciembre de 2013 adjudicar el contrato de venta de las acciones de NCG titularidad del FROB y del FGDEC, sin que dicho acuerdo señalara los importes máximos de las garantías que finalmente se concedieron en la compraventa formalizada el 25 de junio de 2014 (citadas en los puntos 2.20 y 2.21 de este Informe)³³.

V.1.1.3. CATALUNYA BANC (CX)

5.7. El director general del FROB formalizó el 17 de julio de 2014 el contrato privado de inversión para la venta de la “cartera Hércules” y cuatro días más tarde el contrato de venta de las acciones de CX. En estos contratos el FROB se obligó a conceder apoyos financieros consistentes en garantías de naturaleza diversa, por un importe máximo total de 904 millones de euros en el primer contrato y de 576 millones en el segundo (ver puntos 2.20 y 2.21 de este Informe). No consta la existencia de un acuerdo de la Comisión Rectora del FROB que aprobara expresamente la concesión de estas garantías³⁴.

5.8. Para la formalización del contrato de la venta de la “cartera Hércules” de CX, la Comisión Rectora acordó, el 15 de julio de 2014, apoderar al director general y al director jurídico del FROB para que cualquiera de ellos, indistinta y solidariamente, procedieran a realizar cuantas actuaciones fueran necesarias en relación con la clausura del procedimiento de venta de la cartera de créditos y, en particular, suscribir y desembolsar determinados valores que serían emitidos por el FTA (ver punto 2.11 de este Informe) como instrumentos para formalizar el apoyo financiero del FROB, así como conceder al FTA una línea de crédito. Sin embargo, el Acuerdo no cuantificó el importe de ambos apoyos financieros, que ascendieron, como consta en el contrato formalizado el 17 de julio de 2014, a 525 millones de euros, en el caso de los bonos, y a un importe máximo de 400 millones de euros, en el caso de la línea de crédito (importes analizados respectivamente en los puntos 2.11 y 2.15 de este Informe)³⁵.

³¹ Subepígrafe suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

³² Punto suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

³³ No obstante, debe señalarse que, tal como se expone en las alegaciones del FROB a este punto, el borrador del contrato de venta, que fue examinado en la citada reunión de la Comisión Rectora, sí detallaba los importes máximos de las garantías.

³⁴ No obstante, debe señalarse que, tal como se expone en las alegaciones del FROB a este punto, consta que la Comisión Rectora examinó, en las reuniones de 14 y 21 de julio de 2014, documentos que detallaban tales garantías.

³⁵ Según lo señalado en las alegaciones del FROB a este punto, en los documentos que, según el acta de la reunión de la Comisión Rectora, sirvieron de base para la adopción del Acuerdo citado se cuantificó el importe del apoyo materializado en la adquisición de los bonos B en “aproximadamente 700 millones de euros”, mientras que el apoyo finalmente concedido por esta vía ascendió a 525 millones. Por lo que se refiere a la línea de crédito, tales documentos citaban un importe máximo de 500 millones de euros, cuando el apoyo finalmente concedido ascendió a una línea de

5.9. El Acuerdo de la Comisión Rectora de 21 de julio de 2014, que apoderó al director general y al director jurídico para formalizar la compraventa de acciones de CX, no señaló que el FROB fuera a conceder garantías a la entidad adquirente. Sin embargo, el contrato de venta, firmado ese mismo día, concedió a la entidad compradora las garantías que se han señalado en el punto 5.7 de este Informe³⁶.

V.1.1.4. BANCO DE VALENCIA

5.10. El Acuerdo de la Comisión Rectora de 27 de noviembre de 2012, que acordó someter a la aprobación del Banco de España el plan de resolución de Banco de Valencia, no recogió la obligación asumida por el FROB en el contrato de venta de la entidad, de la misma fecha, de garantizar la existencia de créditos fiscales por 181 millones de euros y de bases imponibles negativas por 2.660 millones de euros (ver punto 2.20 de este Informe)³⁷.

V.1.1.5. BANCO GALLEGO

5.11. Por el Acuerdo de la Comisión Rectora de 19 de abril de 2013 se adjudicó el contrato de venta de la totalidad de las acciones de Banco Gallego y se apoderó al director general del FROB para firmar el contrato “*en los términos y condiciones que resultan del acuerdo de adjudicación adoptado por esta Comisión Rectora*”. El contrato de venta se formalizó ese mismo día y en él se estipula que el FROB se obliga a responder de garantías fiscales por un importe máximo de 189 millones de euros y a compensar al comprador por el traspaso de activos a Sareb y por perjuicios ocasionados en litigios por un importe máximo de 15 millones (ver puntos 2.20 y 2.21 de este Informe). Sin embargo, no consta que la Comisión Rectora acordara expresamente conceder dichas garantías³⁸.

V.1.2. Incidencias relacionadas con el contenido de los planes de reestructuración y resolución

5.12.³⁹

5.13. Según el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 9/2012, corresponde al Banco de España la aprobación de los planes de resolución elaborados por el FROB, que deben detallar todos los instrumentos que tenga previsto aplicar el Fondo (apartado 2 del mismo artículo) y las operaciones concretas mediante las que habrá de instrumentarse la resolución (apartado 5). Pese a ello, el plan de resolución del Banco de Valencia, aprobado por el Banco de España el 27 de noviembre de 2012, no recogió la obligación, asumida por el FROB en la venta de la entidad y descrita en el punto 5.10 de este Informe, de garantizar la existencia de créditos fiscales por 181 millones de euros y de bases imponibles negativas por 2.660 millones de euros⁴⁰.

crédito por un importe máximo de 400 millones. Las propias alegaciones confirman que la determinación exacta de los apoyos se produjo en un momento ulterior.

³⁶ Pese a que las alegaciones del FROB a este punto consideran que el Acuerdo de apoderamiento no era un instrumento jurídico adecuado para detallar las garantías, debe insistirse en que tales garantías debieron haber sido detalladas en el Acuerdo de la Comisión Rectora que aprobó la operación. El Acuerdo de apoderamiento debería, a su vez, haber situado como límite de actuación de los apoderados el importe máximo de garantías que hubiera aprobado la Comisión Rectora.

³⁷ Al igual que en los casos de NCG y CX, las garantías estaban detalladas, tal como señalan las alegaciones del FROB a este punto, en documentos (en este caso, un borrador del contrato de venta) examinados por la Comisión Rectora en la adopción del Acuerdo correspondiente.

³⁸ No obstante, debe señalarse que, tal como se expone en las alegaciones del FROB a este punto, consta que la Comisión Rectora examinó, en la adopción del Acuerdo de 19 de abril de 2013, un borrador del contrato de venta que detallaba tales garantías.

³⁹ Punto suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

⁴⁰ Tal como se expone en las alegaciones del FROB a este punto, el Banco de España tuvo conocimiento de las garantías en documentación adjunta al Plan que le remitió el FROB.

V.1.3. Incidencias relacionadas con el contenido de las memorias económicas

5.14. Tanto el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 9/2009 como, posteriormente, los artículos 14 y 28 de la Ley 9/2012 establecieron que el FROB habría de enviar al correspondiente miembro del Gobierno competente en la materia (Ministra de Economía y Hacienda en la primera norma; Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad en la segunda) unas memorias económicas en las que se detallaría el impacto financiero que las medidas de apoyo adoptadas en el correspondiente plan de reestructuración o de resolución tendrían sobre los fondos aportados al FROB con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En el análisis de las memorias económicas presentadas en cumplimiento de las normas citadas se han obtenido los resultados que se exponen en los dos puntos siguientes.

5.15. En el procedimiento de cálculo empleado para cuantificar en las respectivas memorias económicas el impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010 en los procesos de BFA/Bankia, CX, NCG, Unnim, Banca Cívica, BMN y CEISS, consistentes en la adquisición de participaciones preferentes convertibles en acciones o cuotas participativas, el FROB aplicó como coste de financiación un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el Fondo. Este tipo de interés se obtuvo, según señalan las memorias, de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica. Sin embargo, como se expondrá en el punto 5.41 de este Informe, el sistema de contabilidad analítica que el FROB tenía implantado en aquel ejercicio presentaba notables insuficiencias.

5.16. La memoria económica del proceso de resolución de Banco de Valencia, elevada a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad el 19 de diciembre de 2012 con las medidas de apoyo financiero adoptadas por el FROB para el reforzamiento de los recursos propios, no informó de todas las garantías fiscales a las que se obligó posteriormente el FROB en el contrato de venta de 28 de febrero de 2013⁴¹. Como se ha indicado en los puntos 5.10 y 5.13 de este Informe, no consta que estas garantías hubiesen sido aprobadas expresamente por la Comisión Rectora del FROB ni que hubieran sido incluidas en el correspondiente plan de resolución aprobado por el Banco de España.

V.2. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LAS VENTAS DE ENTIDADES

V.2.1. Observaciones de carácter general

5.17. Excepto en los casos de NCG y CX, el FROB no aprobó durante el período fiscalizado un procedimiento que estableciera las reglas básicas aplicables a cada una de las ventas de entidades de crédito.

5.18. Una consecuencia de esta falta de procedimiento reglado fue que el FROB no definió los trámites que debía realizar cada una de sus unidades administrativas para fundamentar las decisiones que habría de adoptar la Comisión Rectora en materia de concesión de apoyos financieros asociados a la venta de las entidades. Concretamente, no se identificó la unidad administrativa del FROB que debía analizar las distintas alternativas de apoyos financieros planteados, ni la que las debía valorar, ni la que debía proponer a la Comisión Rectora la alternativa más eficiente con el objetivo de minimizar los apoyos financieros. Por este motivo, una parte de la documentación emitida por las unidades administrativas del FROB para analizar los apoyos financieros concedidos y para fundamentar las propuestas realizadas a la Comisión Rectora tuvo, pese a lo señalado en las alegaciones del FROB a este punto, un deficiente valor acreditativo, ya que en algunos de estos documentos no se identificaba al FROB como su emisor, o no constaba el departamento de origen, la firma o el nombre de la persona que los elaboró, o no se indicaba la fecha de su emisión.

⁴¹ No obstante, debe señalarse que, tal como señalan las alegaciones del FROB a este punto, las garantías estaban detalladas en otra documentación que se remitió a los Ministros junto con la memoria.

5.19. El artículo 26.4 de la Ley 9/2012 estableció que en la venta de las entidades, y “*para determinar el importe resultante de la transmisión que deba abonarse a la entidad o a sus accionistas, se deducirán del precio de venta los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el FROB, incluyendo el coste de los instrumentos de apoyo financiero que este hubiera podido adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, que se reembolsarán previamente al propio FROB con cargo al precio de venta*”. Sin embargo, el FROB no definió un procedimiento para imputar los ingresos, los gastos y los costes incurridos en cada proceso de resolución que hubiera permitido el cumplimiento sin restricciones de lo establecido en el citado artículo 26.4 de la Ley 9/2012. En la falta de regulación de este procedimiento tuvo una influencia decisiva la inexistencia en el FROB de un sistema de contabilidad analítica, como se señalará en el punto 5.41 de este Informe. En el epígrafe V.2.3 se expondrán los resultados de la fiscalización del cumplimiento del citado artículo 26.4 de la Ley 9/2012 en los procesos de venta de las entidades.

5.20. El FROB no determinó los criterios financieros, fiscales y de oportunidad que debían aplicarse para valorar, ordenar y seleccionar cada uno de los instrumentos de apoyo financiero que cabría adoptar en cada proceso, especialmente en los de resolución y venta de entidades; criterios que resultaban esenciales para poder conseguir el objetivo de asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos, establecido en el artículo 3 de la Ley 9/2012.

V.2.2. Regulación de la venta de CX

5.21. Las normas del procedimiento de venta de CX se aprobaron el 12 de mayo de 2014. En los siguientes puntos 5.22 a 5.25 se resumen las sucesivas operaciones que dieron lugar a la venta de CX (incluyendo la venta de la “cartera Hércules”), mientras que en el punto 5.26 se expondrán los resultados de la fiscalización de estas operaciones.

5.22. Como se ha indicado en los puntos 2.5 y 2.6 de este Informe, el FROB y el FGDEC habían suscrito capital de CX en ejecución del plan de resolución aprobado por el Banco de España el 27 de noviembre de 2012. Tras estas operaciones el FROB alcanzó el 66,01% del capital de CX, mientras que el FGDEC llegó al 32,39%. El 1,6% restante permanecía en poder de accionistas minoritarios y en autocartera de la entidad. El plan de resolución de 2012 establecía la obligación de iniciar contactos con potenciales compradores de la entidad antes de finales de julio de 2015, instando a que la venta se realizase no más tarde de finales de 2016.

5.23. El FROB contrató el 25 de marzo de 2013 a un experto independiente para la descripción y valoración de las diferentes estrategias de gestión de las entidades participadas por el FROB. La estrategia definida para CX consistió en la desinversión acelerada de la entidad ante el deterioro progresivo por la competencia de otras entidades privadas. Con el fin de implementar esta estrategia de desinversión, el FROB contrató otro experto independiente el 27 de julio de 2013, que asesoró sobre el análisis y la eventual venta de CX. Los resultados del asesoramiento se aportaron al FROB en un informe el 27 de marzo de 2014, que incluyó como recomendación principal la de que, para maximizar el precio de la venta de CX, se debía vender previamente una cartera específica de créditos con escaso interés para los potenciales compradores, lo que permitiría sanear la entidad y aumentaría la competencia en el proceso de venta y maximizaría el precio que el FROB obtendría por ella. En el citado informe se dejaba constancia de que la venta de la cartera podría requerir apoyo financiero del FROB en el supuesto probable de que los precios obtenidos no fueran iguales al valor en libros de la cartera. El 12 de mayo de 2014 la Comisión Rectora del FROB aprobó la normativa básica del procedimiento de venta de CX, citada en el punto 5.21, incorporando al proceso de venta la recomendación del experto independiente de realizar desinversiones parciales previas por parte de la entidad.

5.24. En marzo de 2014 CX inició, siguiendo la recomendación del informe descrito en el punto anterior, la venta de una cartera de créditos que culminó el 17 de julio de 2014, fecha en la que se elevó a público el contrato privado de inversión formalizado entre el FROB, CX y Blackstone como

comprador de la cartera (inversor), siendo la venta de la cartera una condición previa a la venta de las acciones de esta entidad de crédito. El contrato de inversión estableció los términos y condiciones en virtud de las cuales el inversor, con apoyo financiero del FROB, convenía en la adquisición de una cartera de créditos titularidad de CX (la denominada “cartera Hércules”), que se consumó el 15 de abril de 2015 mediante la utilización de un FTA como vehículo de transmisión (ver punto 2.11 de este Informe). Simultáneamente, el FROB se obligó a:

- a) Otorgar garantías al FTA por un importe total máximo de 904 millones de euros (punto 2.21).
- b) Conceder una línea de crédito al FTA por un importe máximo de 400 millones de euros, realizándose en ese mismo día una disposición de fondos de 18 millones (punto 2.15).
- c) La suscripción de bonos B emitidos por el FTA por un importe de 525 millones, que fueron abonados a CX (punto 2.11).

5.25. El 21 de julio de 2014 la Comisión Rectora del FROB adjudicó a BBVA el contrato de venta de las acciones de CX titularidad de este Fondo y del FGDEC por un precio de 1.165 millones de euros, tras realizarse un proceso competitivo de presentación de ofertas. El FROB se obligó en el contrato a prestar garantías a CX por importe máximo total de 576 millones de euros.

5.26. En el análisis de la venta de la “cartera Hércules” y de las acciones de CX se han obtenido los siguientes resultados:

- a) No se ha acreditado documentalmente que el FROB valorara y cuantificara el coste de las distintas alternativas posibles de venta de la “cartera Hércules”, con el objetivo de minimizar la utilización de recursos públicos según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/2012⁴². Entre esas potenciales alternativas se encuentran la constitución de un Fondo de Activos Bancarios, de un Fondo de Inversión Libre o de un EPA que garantizase la inversión. Este análisis valorativo debió haberse realizado por el FROB por varios motivos: por un lado, porque la venta de la “cartera Hércules” se planificó por un experto contratado por la entidad de crédito, sin que el FROB participara directamente en el diseño de la operación; y, por otro, porque el FROB concedió apoyos financieros públicos a esta desinversión por un importe de 1.829 millones de euros (904 millones por las garantías al FTA, 400 millones por la línea de crédito al mismo FTA y 525 millones por los bonos suscritos, tal como se ha indicado en el punto 5.24 de este Informe).
- b) El FROB y el inversor, mediante la escritura pública de 15 de abril de 2015, de ejecución y cierre del contrato de inversión referido a la “cartera Hércules”, acordaron modificar las condiciones iniciales del contrato citado, para que, con cargo a los recursos disponibles del FTA, se reconociera un rendimiento inicial y de carácter fijo a los bonos A, por un importe de casi 31 millones de euros, equivalente a la comisión de apertura del préstamo suscrito el 14 de abril de 2015 por el inversor para financiar 2.660 millones de euros de la compra de la cartera. Este Tribunal considera que esa comisión de apertura no debería incorporarse como un mayor coste del FTA, ya que el préstamo no financia al FTA sino al inversor⁴³. Los rendimientos abonados al inversor por la sociedad gestora del FTA, hasta el 31 de diciembre de 2015, ascendieron a 48 millones de euros (a la misma fecha había rendimientos devengados pendientes de abono por otros 210 millones), que no fueron objeto de retención a pesar de que pudieran estar sometidos al impuesto sobre la renta de los no residentes, regulado en el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes⁴⁴. El FROB no analizó el impacto fiscal de la utilización del FTA como vehículo de transmisión de la “cartera Hércules”, ni consultó a la Dirección General de Tributos sobre este asunto, a pesar de que lo había hecho en anteriores ocasiones en relación con la aplicación de

⁴² Como se señala en las alegaciones del FROB a este punto, consta que las diferentes alternativas fueron analizadas por el experto independiente contratado al efecto. Pero no consta, en cambio, que el FROB procediera a realizar una estimación de los costes esperados de cada una de las alternativas.

⁴³ Esta consideración es independiente de que, como se señala en las alegaciones del FROB a este punto, resultara indiferente en términos económicos que la financiación se enmarcara dentro o fuera del FTA.

⁴⁴ El FROB sostiene en sus alegaciones a este punto que el inversor se encontraba exento de tributación. Sin embargo, el experto contratado por la entidad de crédito que diseñó la venta de la cartera sí formuló cautelas respecto de la tributación de estos rendimientos.

la limitación prevista en el artículo 90.3 del texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo) para la transmisión de las bases imponibles negativas de las entidades CX, Unnim y Banco CAM.

c) Las condiciones económicas aplicadas a los bonos B, que el FROB se obligó a suscribir en la fecha de cierre de la operación de venta, hicieron prácticamente imposible, ya desde antes de la consumación de la operación, que esta entidad pública pudiera recuperar los fondos aportados. De hecho, y como se ha señalado en el punto 3.23 de este Informe, el FROB dotó una provisión por 525 millones de euros al cierre del ejercicio 2014 por el deterioro previsto de los citados bonos B.

V.2.3. Recuperación por el FROB, con cargo al importe de la venta de las entidades, de los gastos incurridos

5.27. Como se ha señalado en el punto 5.19 de este Informe, el apartado 4 del artículo 26 de la Ley 9/2012 dispone lo siguiente para los casos de venta de entidades de crédito que hayan sido objeto de apoyos financieros: *“Para determinar el importe resultante de la transmisión que deba abonarse a la entidad o a sus accionistas, se deducirán del precio de venta los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el FROB, incluyendo el coste de los instrumentos de apoyo financiero que este hubiera podido adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, que se reembolsarán previamente al propio FROB con cargo al precio de venta”*. El FROB ha interpretado este precepto de una forma restrictiva, entendiendo que solo podían ser deducibles y, por tanto, recuperables los gastos directa e inmediatamente ligados a la venta de la entidad. Una interpretación menos restrictiva habría conducido al FROB a deducir y retener importes mayores de los efectivamente deducidos y retenidos en los casos de las ventas de CX, NCG y Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo, como se expondrá en los puntos siguientes.

5.28. El precio de venta de la Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo fue de 1,3 millones de euros. De ese importe solo se dedujo para el FROB un total de 13.475 euros, cuando los gastos incurridos por este en el proceso de la entidad que podían haber sido recuperados, con una interpretación menos restrictiva del artículo 26.4 de la Ley 9/2012, se habían elevado a 105.058 euros.

5.29. Como se ha señalado en el punto 5.25 de este Informe, las acciones de CX propiedad del FROB y del FGDEC se vendieron en abril de 2015 por un precio de 1.165 millones de euros (782 millones para el FROB y 383 millones para el FGDEC, en proporción a la participación accionarial de cada uno). Además, con cargo al precio de venta el FROB retuvo al FGDEC 0,4 millones de euros por la parte proporcional de los gastos incurridos, principalmente, en la contratación en julio de 2013 de los trabajos para el análisis y eventual venta de activos de CX. No obstante, el FROB, entre agosto de 2013 y mayo de 2015, incurrió en otros gastos que no recuperó, por importe de 1,1 millones de euros, que correspondieron en su mayor parte a los honorarios abonados por el FROB a las personas que en su nombre administraron la entidad vendida.

5.30. El precio de la venta del 88,33% de las acciones de NCG realizada en junio de 2014 se situó en 1.003 millones de euros, como se ha indicado en el punto 3.16 de este Informe. Con cargo a este importe el FROB retuvo al FGDEC 0,3 millones de euros por la parte proporcional de los gastos incurridos, principalmente, en los trabajos de análisis y eventual venta de la entidad, contratados en julio de 2013. No obstante, el FROB incurrió entre agosto de 2013 y junio de 2014 en otros gastos que no recuperó, por importe de 1 millón de euros, que correspondieron en su mayor parte a los honorarios abonados por el FROB en dicho período a las personas que en su nombre administraron la entidad vendida.

5.31. Al margen de los casos anteriores, los gastos incurridos por el FROB en la transmisión del Banco Gallego, el 28 de octubre de 2013, y del Banco de Valencia, el 28 de febrero de 2013, que ascendieron a 0,1 y 1,7 millones de euros, respectivamente, no pudieron ser recuperados por el FROB al ser el precio de venta en ambas entidades de un euro.

V.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LOS GASTOS INCURRIDOS POR EL FROB EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN Y RESOLUCIÓN

5.32. Tanto el Real Decreto-ley 2/2011 como la Ley 9/2012, normas básicas respectivamente del FROB 2 y del FROB 3, especificaron que, con carácter previo a la aplicación de los instrumentos de apoyo definidos en cada una de las normas, el FROB debería determinar el valor económico de la entidad sobre la base de informes de valoración contratados por el propio Fondo con expertos independientes. Según se ha expuesto en el Cuadro 1: y en el punto 2.35 de este Informe, el coste para el FROB de estos informes ascendió a 22 millones de euros. En el análisis de estos encargos de valoraciones se han obtenido los resultados que se expondrán en los dos epígrafes siguientes⁴⁵.

V.3.1. Informes de valoración de CEISS y Liberbank contratados por el FROB en 2011 (FROB 2)

5.33. Como se ha indicado en el punto 1.46 de este Informe, el Real Decreto-ley 2/2011 fue la norma básica de los procesos de reestructuración desarrollados durante el FROB 2. En síntesis, esta norma estableció que las entidades de crédito que no alcanzasen los requerimientos de capital exigidos en ella debían, durante marzo y abril de 2011, presentar al Banco de España para su aprobación los planes con las estrategias y el calendario de cumplimiento de los nuevos requerimientos de capital, incluyendo las medidas concretas para alcanzar dichas exigencias antes del 30 de septiembre de 2011. La estrategia presentada podía plantear distintas medidas, incluida la solicitud de apoyos financieros al FROB de los contemplados en el Real Decreto-ley 9/2009 (reforzamiento de los recursos propios por medio de PPC, cuotas participativas o aportaciones al capital social). En caso de solicitar tales apoyos financieros las entidades deberían elaborar un plan de recapitalización que se sometería a la aprobación del Banco de España. El artículo 9 del Real Decreto-ley 2/2011 especificaba que el precio de adquisición o suscripción se fijaría de acuerdo con el valor económico de la entidad de crédito, que sería determinado por uno o varios expertos independientes designados por el propio FROB. Se han analizado los informes de valoración contratados en ejecución de la norma citada, con los resultados que se expondrán en los siguientes puntos de este epígrafe.

5.34. Las entidades CEISS y Liberbank presentaron al Banco de España, durante los meses de marzo y abril de 2011, sus estrategias de cumplimiento de los nuevos requerimientos de capital exigidos en el Real Decreto-ley 2/2011. En esas estrategias incluyeron la solicitud de apoyos financieros al FROB, pero solo como alternativa complementaria, condicionada a que no se alcanzasen otras de las medidas propuestas. Sin embargo, el FROB, anticipando la posibilidad de que se produjera la solicitud de apoyos financieros, contrató entre abril y octubre de 2011 con expertos independientes la elaboración de los informes de *due diligence* y de valoración de dichas entidades. Esta anticipación en la contratación del estudio se aparta de los criterios establecidos en el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/2011, que contempla el encargo de este tipo de valoraciones solo cuando haya certeza de que la entidad solicita apoyos financieros al FROB⁴⁶.

5.35. Transcurrido el plazo establecido en el Real Decreto-ley 2/2011 para alcanzar los requerimientos de capital, el Banco de España no había aprobado los planes de recapitalización de estas dos entidades, ya que estas cumplieron finalmente con las exigencias de solvencia del artículo 1 de la citada norma, sin que las entidades procedieran a solicitar apoyos financieros al FROB. Por tanto, al anticiparse el FROB a la posibilidad de que estas entidades necesitaran apoyos financieros públicos, los informes de *due diligence* y de valoración de CEISS (que costaron 0,9 millones de euros) y de Liberbank (0,5 millones) resultaron finalmente innecesarios⁴⁷.

⁴⁵ Los resultados de fiscalización referidos estrictamente al cumplimiento de la normativa de contratación en estos trabajos de valoración se expondrán, junto al análisis global de la contratación del FROB, en el subapartado V.7.

⁴⁶ Es especialmente destacable que el Banco de España comunicó al FROB el 26 de septiembre de 2011 que, en caso de no ser eficaces las medidas propuestas por Liberbank en su estrategia de cumplimiento, el propio Banco de España solicitaría al FROB que iniciase el proceso de valoración para determinar el precio de suscripción de su inversión.

⁴⁷ En relación con las alegaciones del FROB a este punto debe considerarse que, si fueron innecesarios los informes de

5.36. El FROB no ha acreditado documentalmente unos trabajos realizados en relación con las valoraciones de Liberbank que costaron 188.800 euros. Este importe corresponde al 50% del pactado inicialmente, debiéndose esta reducción a que se suspendieron los trabajos de valoración cuando el FROB conoció, el 19 de octubre de 2011, que Liberbank cumplía las necesidades de capital exigidas en el Real Decreto-ley 2/2011 y que, por tanto, no solicitaría apoyo financiero público.

V.3.2. Repercusión de los costes de los trabajos de valoración

5.37. Según se señaló en el Informe de fiscalización referido al período 2009 a 2012, ni el Real Decreto-ley 9/2009, ni el Real Decreto-ley 2/2011 ni la Ley 9/2012 definieron criterio alguno sobre quién debía soportar los costes derivados de los informes de valoración. En un primer momento la Comisión Rectora del FROB decidió (Acuerdo de 8 de julio de 2011) que corrieran a cargo del FROB. Un año después, y por medio de la norma décima del Acuerdo de 30 de julio de 2012, la Comisión Rectora cambió el criterio, de forma que serían las entidades beneficiarias quienes habrían de soportar tales costes. A pesar de este Acuerdo, y como se indicó en el Informe de fiscalización del período 2009 a 2012, el FROB no repercutió a las entidades de crédito beneficiarias estos costes. Como consecuencia de las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por el Tribunal para la elaboración de aquel Informe de fiscalización, en las que ya se había comprobado la falta de repercusión de los citados costes, el FROB realizó, el 10 de octubre de 2013, una consulta al respecto a la Abogacía General del Estado. Tomando como fundamento el informe emitido por el Servicio Jurídico del Estado, de 5 de noviembre de 2013, que se fundamentó en las novedades introducidas por la Ley 9/2012, la Comisión Rectora 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 Comisión Rectora con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 24/2012 (es decir, durante el FROB 3). Esta decisión concede cobertura a la no repercusión de los citados costes a las entidades de crédito beneficiarias de los apoyos financieros públicos.

V.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN UNA LÍNEA DE CRÉDITO SINDICADA CONTRATADA POR EL FROB

5.38. El 22 de mayo de 2010 la Comisión Rectora del FROB autorizó, por unanimidad y dentro de sus competencias reconocidas por el artículo 3 del Real Decreto-ley 9/2009, concertar la celebración de un contrato de línea de crédito sindicada, como fuente de financiación alternativa en caso de que los fondos disponibles de la entidad no fueran suficientes para atender alguna situación de urgencia y con el objeto de flexibilizar la gestión financiera y, al mismo tiempo, reducir costes. La Comisión Rectora, al establecer en esa fecha sus previsiones de financiación para los próximos meses, justificó la concertación de esta línea de crédito destacando, por un lado, que la entidad disponía de 12.000 millones de euros en disposiciones líquidas, que se incrementarían con otros 6.000 millones de euros por la emisión de valores de renta fija, y por otro lado señalando que el 25 de marzo de 2010 se habían concedido apoyos a tres procesos de integración (CX, Unnim y CEISS), por un importe conjunto de 2.155 millones de euros. La Comisión Rectora destacaba que, de acuerdo con los datos y ejercicios de estrés conocidos hasta el momento, era muy probable que durante los próximos meses las necesidades financieras del FROB superaran sus disponibilidades, dependiendo la concreción de los importes en buena medida de la futura evolución de las cuentas de resultados de las entidades de crédito, así como del plan de reestructuración de Cajasur, que fue aprobado el 30 de julio de 2010 y recogió apoyos financieros por un importe de 2.300 millones de euros, entre los que se incluía una línea de crédito de 1.500 millones. Por último añadía que, dada la incertidumbre respecto a los plazos en los que los fondos serían necesarios, resultaba imprescindible cierta flexibilidad para ir abordando su captación a lo largo de los próximos meses.

valoración, también lo fueron, por su estrecha conexión con ellos, los de *due diligence*. Las alegaciones señalan también que el FROB encargó la realización de los informes de *due diligence* porque lo había solicitado el Banco de España. Sin embargo, no consta solicitud formal de órgano competente alguno del Banco de España en este sentido.

5.39. El 22 de junio de 2010, en el marco de un proceso competitivo negociado para obtener condiciones de mercado, el FROB invitó a veintidós entidades a concertar la línea de crédito sindicada, recibándose una única oferta en la que participaron trece de las veintidós entidades invitadas, y en la que figuraba como entidad de crédito agente la Confederación Española de Cajas de Ahorro. El 27 de julio de 2010 el FROB contrató con el sindicato bancario, por un período de dos años, una línea de crédito de disposición inmediata para atender situaciones de urgencia, avalada por el Estado, por un importe nominal de 3.000 millones de euros, aplicándose a la operación una comisión de apertura de 40 puntos básicos, una comisión de disponibilidad de 35 puntos básicos y un diferencial de interés de 210 puntos básicos sobre el Euribor correspondiente al plazo de disposición de los fondos. Del análisis del proceso competitivo para la selección del sindicato bancario y de sus consecuencias se han deducido los siguientes resultados:

a) ⁴⁸

b) ⁴⁹

c) El FROB no llegó a realizar disposición alguna de fondos con cargo a la línea de crédito sindicada. Pese a ello, esta línea supuso un coste total para el FROB durante los dos años de vigencia de 33 millones de euros (12 millones por la comisión de apertura y 21 millones por la comisión de disponibilidad). No existe constancia documental de que el FROB negociara la reducción de las comisiones de apertura y de disponibilidad, ni de que analizara la posibilidad de cancelar anticipadamente dicha línea de crédito, lo que no hubiera supuesto coste alguno ya que el contrato no contemplaba comisión de cancelación. El coste soportado con motivo de esta línea de crédito no dispuesta resultó, de este modo, inconsistente con uno de los argumentos expuestos para justificar su contratación (reducir los costes financieros del FROB), y perjudicó el cumplimiento del principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos al que estaba obligado el FROB de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 9/2009. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que la línea de crédito a Cajasur por 1.500 millones de euros, citada en el punto 5.38 de este Informe como uno de los motivos que justificaron la decisión de la Comisión Rectora de proceder a la contratación de la línea de crédito sindicada, no fue finalmente dispuesta y se canceló el 29 de diciembre de 2010 (ver punto 0), apenas cinco meses después de la contratación de la citada línea de crédito sindicada. La cancelación de la línea de crédito a Cajasur, de acuerdo con las condiciones de la misma, no supuso la generación de comisión alguna en favor del FROB.

V.5. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN MATERIA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA

5.40. La Comisión Rectora del FROB, por medio de un Acuerdo adoptado el 25 de marzo de 2010, decidió establecer un sistema de contabilidad analítica que permitiera conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas. La imputación de dichos ingresos y gastos se efectuaría, al menos, semestralmente y sujeta a las siguientes condiciones:

a) El cálculo de los costes financieros se efectuaría imputando a los recursos aplicados en cada actuación un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el FROB.

b) No se tendrían en cuenta los costes generales de funcionamiento del FROB.

5.41. Pese a lo establecido en el citado acuerdo de la Comisión Rectora, el FROB no ha implantado durante el periodo fiscalizado un sistema de contabilidad analítica. Como excepción, el FROB elaboró durante el ejercicio 2010 y la primera mitad de 2011 una documentación similar a la que ofrecería un sistema de contabilidad analítica, aunque con notables insuficiencias y defectos. Los importes analizados en esta fiscalización, clasificados y analizados en los apartados II y III de este Informe, han sido obtenidos por el Tribunal de Cuentas directamente de los expedientes de cada

⁴⁸ Punto suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

⁴⁹ Punto suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

proceso de reestructuración, de la documentación contable y de los expedientes de contratación, facilitados por el FROB. Esta documentación del FROB, aun cuando puede ser empleada, tras diversas depuraciones y reclasificaciones, para obtener los importes de los recursos comprometidos en el proceso de reestructuración y para estimar el coste de este proceso, no responde a las características propias de un sistema de contabilidad analítica que permita determinar de modo directo e inmediato tales importes.

5.42. El FGDEC también carece de un sistema de contabilidad analítica en el que se registren y clasifiquen los gastos e ingresos de cada una de las actuaciones de reestructuración. Aun cuando no hay una norma que obligue a su establecimiento de forma similar al acuerdo de la Comisión Rectora del FROB referido en el punto 5.40 de este Informe, la inexistencia de contabilidad analítica perjudica la identificación inmediata de los recursos comprometidos en cada proceso de reestructuración y de los costes de cada uno de ellos. Al igual que en el caso del FROB, la información necesaria para llevar a cabo esta fiscalización (y, en particular, los datos expuestos en los apartados II y III de este Informe) ha sido obtenida de los expedientes de cada proceso de reestructuración, de la documentación contable y de los expedientes de contratación.

5.43. En el caso del Banco de España, y debido al escaso número de operaciones en las que interviene directamente (ver Anexos IV y VII), el sistema contable implantado es suficiente para conocer de manera inmediata los recursos comprometidos y su coste.

V.6. ⁵⁰

5.44. ⁵¹

V.7. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA CONTRATACIÓN

V.7.1. FROB

5.45. Como se ha señalado en el punto 1.7 de este Informe, uno de los objetivos generales de la presente fiscalización ha sido verificar que las actuaciones emprendidas por el FROB en los procesos de reestructuración bancaria se han sometido a la normativa vigente. Dentro de este objetivo general la fiscalización ha analizado en detalle el cumplimiento de la legalidad y de la normativa interna del FROB en los casos en los que tales actuaciones se han llevado a cabo por medio de la contratación con terceros. Este tipo de actuaciones se han manifestado en forma de informes de valoración y *due diligence* (como las analizadas desde otro punto de vista en el subapartado V.3 de este Informe), asesoramientos, trabajos de selección de administradores y representantes para las entidades intervenidas y campañas de comunicación y publicidad.

5.46. Como se ha indicado en el punto 1.20 de este Informe, desde su creación hasta 2012 al FROB no le ha sido aplicable la normativa que regula el régimen de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado. Por su parte, la Ley 9/2012 especificó en su artículo 52.7 que el FROB puede contratar con terceros la realización de actividades de carácter material, técnico o instrumental que resulten necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones, ajustándose a los principios de publicidad y concurrencia salvo en casos excepcionales y urgentes.

5.47. La normativa interna reguladora de la contratación del FROB ha estado formada en el periodo fiscalizado por la “Norma básica reguladora de la contratación de bienes, suministros y servicios no financieros”, aprobada por la Comisión Rectora el 24 de septiembre de 2009, y las “Instrucciones internas de contratación de bienes, suministros y servicios no financieros”, aprobadas por la misma Comisión el 3 de octubre de 2012⁵². Ambas normas coinciden en señalar que la actividad

⁵⁰ Subapartado suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

⁵¹ Punto suprimido como consecuencia del tratamiento de las alegaciones.

⁵² En la parte final del periodo fiscalizado, sin trascendencia para la presente fiscalización, la Comisión Rectora ha

contractual del FROB habrá de someterse a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación.

5.48. Se han examinado los contratos adjudicados por el FROB en el periodo 2009-2015 cuyo objeto está relacionado directamente con los procesos de reestructuración bancaria. El FROB adjudicó y ejecutó en dicho periodo 25 contratos de este tipo de objeto, con un importe de gasto total de 32 millones de euros. Se han analizado en la presente fiscalización 21 de esos 25 contratos, siendo el gasto total de los contratos analizados de 30 millones de euros.

5.49. En líneas generales, la contratación del FROB del periodo fiscalizado se ha ajustado a la normativa aplicable descrita en los puntos anteriores. No obstante, se han observado diversas insuficiencias o deficiencias de tipo formal en la tramitación de los contratos, que se señalan en los siguientes subepígrafes. Estas insuficiencias o deficiencias han impedido, en varias ocasiones, que quede acreditado el cumplimiento íntegro de los principios que rigen la contratación realizada por el FROB.

V.7.1.1. JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DE LA CARENCIA DE MEDIOS PROPIOS

5.50. En diversas ocasiones el FROB ha adjudicado contratos para la realización por terceros de trabajos de asesoramiento, valoración de entidades, definición de estrategias, etc.; actuaciones que tienen lugar en el curso de los procesos de reestructuración y que el FROB entiende que son necesarias para poder impulsar el desarrollo de tales procesos. En estas ocasiones, y como modo de acreditar el cumplimiento de los principios a los que debe someterse la actividad contractual del FROB de acuerdo con lo establecido en la normativa interna, el FROB ha de razonar o justificar en el expediente de contratación la carencia de medios propios para poder llevar a efecto el objeto del contrato. Se pueden considerar exentos de esta necesidad de justificación los casos de informes contratados por el FROB con expertos independientes para fundamentar la valoración de las entidades antes de proceder a la aplicación de apoyos financieros. En efecto, y como se ha señalado en el punto 5.32 de este Informe, la contratación de expertos independientes es preceptiva en tales casos con arreglo a lo establecido en el Real Decreto-ley 2/2011 y la Ley 9/2012.

5.51. En el resto de expedientes de contratación cuyo objeto es el encargo de trabajos de asesoramiento, valoración, definición de estrategias, etc., se han observado varios casos en los que ha sido insuficiente la justificación de la carencia de medios propios del FROB para ejecutar el objeto del contrato. En la mayor parte de estos casos la justificación es una mera declaración de insuficiencia de medios que no va acompañada de estudios previos y objetivos de costes que evalúen la posibilidad de ejecutar el objeto del contrato con el personal del FROB o con una eventual ampliación de su plantilla⁵³. Los casos en que se ha observado una insuficiente justificación de la carencia de medios propios son los siguientes:

- a) Expediente 4/2009, relativo a la asistencia y al asesoramiento en el análisis, diseño y ejecución de estrategias para favorecer la situación económica, financiera y de solvencia de entidades de crédito, con un gasto total de 2.040 miles de euros.
- b) Expediente 4/2011, relativo a la selección de asesores jurídicos externos, con un gasto total de 83 mil euros.
- c) Expediente 1/2012, relativo a la selección de una empresa que diseñe las actuaciones necesarias para llevar a cabo la desinversión de la participación del FROB en el capital de CX, con un gasto total de 537 miles de euros.

aprobado el 1 de octubre de 2015 unas "Instrucciones internas de contratación", adaptadas a las novedades que ha supuesto para el régimen jurídico y el funcionamiento del FROB la aprobación de la Ley 11/2015, de 18 de junio.

⁵³ Las alegaciones del FROB señalan que la insuficiencia de medios propios especializados para llevar a cabo los diferentes objetos de los contratos era evidente. Con independencia de que se puede compartir esta apreciación, el FROB debió haber dejado constancia de ello en el expediente a efectos de acreditar el cumplimiento de los principios de contratación.

- d) Expediente 9/2013, relativo al servicio de análisis y eventual venta de activos de CX y NCG, con un gasto total de 2.420 miles de euros.
- e) Expediente 6/2014, del servicio de análisis y evaluación de determinadas contingencias cubiertas por parte del FROB en el proceso de reestructuración, con un gasto total de 60 miles de euros.
- f) Expediente sin número, de servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia, con un gasto total de 666 miles de euros.

V.7.1.2. JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN ELEGIDO

5.52. Las normas internas de contratación expuestas en el punto 5.47 de este Informe prevén, en línea con la legislación de contratos del sector público, que los contratos puedan ser adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad cuando concurren situaciones de urgencia. Pero, para que esta excepción a los principios generales de contratación pueda admitirse, debe venir acompañada de un razonamiento o de una justificación de tales motivos de urgencia, no siendo suficiente a estos efectos que la urgencia sea simplemente invocada. En los siguientes casos la urgencia de la contratación no ha sido suficientemente justificada⁵⁴:

- a) Expediente 3/2011, para la realización de un proceso de *due diligence* para la valoración posterior de Banco CAM, con un gasto total de 283 miles de euros.
- b) Expediente 9/2012, para la realización de una valoración de BFA/Bankia, con un gasto total de 472 miles de euros.
- c) Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros.
- d) Expediente 14/2013, de prestación del servicio de análisis y evaluación de las condiciones de comercialización de instrumentos híbridos de capital emitidos por las cajas de ahorro que se integraron en Banco CEISS y adquiridos por clientes minoristas, con un gasto total de 1.733 miles de euros.

5.53. Al margen de los casos anteriores, en el expediente 7/2013, de prestación de servicios para la realización de acciones de comunicación del FROB, con un gasto total de 3.319 miles de euros, la urgencia se motiva en el sentido de que, iniciándose el expediente el 3 de mayo de 2013, se proyecta la finalización del objeto del contrato el 15 de julio del mismo año. Sin embargo, no consta en el expediente justificación alguna del horizonte temporal invocado.

5.54. Las normas internas de contratación del FROB prevén también que los contratos puedan ser adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad cuando concurren razones de confidencialidad. Al igual que en los casos de urgencia, no es suficiente invocar en el expediente la existencia de motivos de confidencialidad, sino que deben razonarse o justificarse tales motivos. En los siguientes casos la confidencialidad no ha sido suficientemente justificada:

- a) Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros.
- b) Expediente 14/2013, de prestación del servicio de análisis y evaluación de las condiciones de comercialización de instrumentos híbridos de capital emitidos por las cajas de ahorro que se integraron en Banco CEISS y adquiridos por clientes minoristas, con un gasto total de 1.733 miles de euros.

⁵⁴ De nuevo las alegaciones del FROB consideran que los motivos de urgencia eran evidentes en cada caso y se deducían de diversas manifestaciones incluidas en el expediente. Pese a ello, debe insistirse en que los expedientes carecían de un razonamiento o de una justificación de tales motivos de urgencia. De igual modo, las alegaciones del FROB a los restantes puntos de este subepígrafe V.7.1.2 consideran que los motivos por los que se optó por el procedimiento negociado sin publicidad (urgencia, confidencialidad, razones estratégicas) concurrían en cada caso. Sin embargo, no consta en los expedientes la acreditación formal de su justificación.

5.55. Razones estratégicas también pueden, según el artículo 5.7.d de las Instrucciones internas de contratación, servir para justificar la adjudicación de contratos por el procedimiento negociado sin publicidad. Estas razones fueron invocadas en el expediente (sin número) relativo al asesoramiento de comunicación del FROB en relación con medios internacionales y mercados, con un gasto total de 501 miles de euros. La Comisión Rectora del FROB, en su reunión de 10 de octubre de 2012, estima que concurren en este caso razones estratégicas que justifican la contratación directa. No obstante, de la sucinta motivación que consta en el Acta de la mencionada reunión se desprende una defectuosa interpretación del citado artículo de las Instrucciones. Así, la deliberación de la Comisión se centra en las razones estratégicas que justifican la celebración del contrato, cuando dicho tipo de razones deben ser predicables no respecto a la oportunidad del mismo, sino respecto a la justificación de adjudicarlo a determinado empresario sin licitación.

5.56. Por último, en el expediente (sin número) de contratación de los servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia, con un gasto total de 666 miles de euros, el FROB adjudicó directamente el contrato a una sociedad debido a su perfil y experiencia, al aportar *“un gran valor añadido a la hora de realizar los trabajos con la fiabilidad y rapidez requeridas”*, ya que fue la encargada, argumenta el FROB, de realizar las pruebas de resistencia de todo el sistema financiero español, además de poseer experiencia internacional en los procesos de resolución y de contar con el visto bueno de las autoridades europeas. De los argumentos ofrecidos se desprende el otorgamiento de cierta exclusividad por parte del FROB al contratista para el proceso de resolución referido, al entender que ninguna otra sociedad podría llevar a cabo la prestación contratada; extremo que habría requerido un examen más exhaustivo y documentado que demostrase que la sociedad directamente seleccionada era, en la práctica, la única que disponía de la capacidad y de los medios adecuados para su ejecución.

V.7.1.3. JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DEL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN

5.57. En los siguientes casos no consta en el expediente una justificación suficiente del presupuesto de licitación establecido por el FROB:

- a) Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros. El presupuesto de licitación se fijó en 600 miles de euros, sin que figure en el expediente un estudio de costes que lo motivara.
- b) Expediente 7/2013, de prestación de servicios para la realización de acciones de comunicación del FROB, con un gasto total de 3.116 miles de euros. El presupuesto de licitación se fijó en 3.000 miles de euros para un plazo de ejecución del contrato de aproximadamente seis semanas, sin que en la correspondiente justificación de la contratación se identifiquen y desglosen, debidamente, las acciones concretas a realizar ni conste estudio de mercado alguno que justifique ese precio.

V.7.1.4. JUSTIFICACIÓN INSUFICIENTE DEL PRECIO DE ADJUDICACIÓN

5.58. En los expedientes 1/2014, de análisis de la estrategia de desinversión de la participación que el FROB mantiene en Bankia de manera indirecta a través de BFA, así como de asesoramiento durante el proceso de desinversión, y 4/2015, de estrategia de desinversión en BMN, el precio de adjudicación fue un euro. Establecer el precio de un contrato en un euro equivale a sostener que la prestación comprometida se va a realizar sin contraprestación alguna a cargo del destinatario o acreedor de los servicios objeto de contratación, dado que ese precio debe considerarse simbólico y, por tanto, asimilable a cero. La introducción en un contrato de la cláusula “precio cero” (o equivalente) supone que la relación contractual pierde la nota de onerosidad para el acreedor de los servicios, además de que quiebra el principio básico de la equivalencia de las prestaciones, lo que sitúa a esa relación en la órbita de los negocios jurídicos gratuitos. No obstante, frente a estas dudas sobre la auténtica naturaleza jurídica de este tipo de relaciones contractuales, debe tenerse presente que la ventaja económica que supone al FROB la contratación en dichas condiciones

justificaría, por sí misma, la celebración del contrato. Por tanto, el punto de equilibrio entre dichas dudas y la mencionada ventaja debe buscarse y hallarse en la propia legislación reguladora de la contratación pública.

5.59. En su virtud, debería aplicarse a estas ofertas de precio simbólico la normativa establecida por la ley para las ofertas con valores anormales o desproporcionados, puesto que, efectivamente, una oferta que se comprometa a realizar determinados servicios sin contraprestación debe considerarse como anormal. Por tanto, el FROB tendría que haber pedido a los licitadores incursos en dichos valores anormales o desproporcionados una justificación acreditativa de las condiciones especiales con las que contaban para poder realizar dicho servicio en las condiciones ofrecidas. Esta justificación tendría que haber sido solicitada a todos los licitadores concurrentes a la contratación del expediente 1/2014, ya que todos ellos se comprometieron a realizar el servicio que se contrataba por el precio de un euro, y al licitador del contrato 4/2015 que finalmente resultó adjudicatario del mismo (en este caso el otro licitador ofreció un precio de 500 miles de euros)⁵⁵.

V.7.1.5. EXCESIVO MARGEN DE DISCRECIONALIDAD CONCEDIDO AL ADJUDICATARIO

5.60. Con carácter general, el periodo de duración de los contratos que ha formalizado el FROB con la empresa adjudicataria comienza desde la firma del contrato y concluye en el momento de la finalización del trabajo que constituye su objeto. El no establecimiento de un espacio de tiempo concreto o cerrado para el término del contrato implica, pese a lo señalado en las alegaciones del FROB a este punto, la atribución de una facultad o concesión extra al contratista por parte del FROB, al permitirle un amplio margen de discrecionalidad para su ejecución, ya que la operación solo termina cuando finalizan, a criterio del adjudicatario, los trabajos que constituyen la prestación, por lo que su vigencia en el tiempo podría prolongarse innecesariamente.

5.61. En la cláusula segunda del contrato del expediente (sin número) de contratación de los servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia se determina, expresamente, que dichos servicios serán prestados de acuerdo con la propuesta de colaboración presentada por la sociedad adjudicataria; propuesta que fue aceptada por ambas partes e incorporada a todos los efectos en el documento de formalización del mencionado contrato. Además, el precio de licitación del contrato, que ascendió a 550 miles de euros, coincide exactamente con el precio establecido por el adjudicatario en su propuesta. Con estos datos se constata que la operación se define en su totalidad, en cuanto a su objeto, sus prescripciones técnicas y su precio, por la sociedad seleccionada directamente por el FROB para la prestación de los servicios de asesoramiento. El FROB acepta y asume como propia la propuesta presentada por aquella sociedad incorporándola en su literalidad al clausulado del contrato, sin previa elaboración de pliegos administrativos y técnicos, por lo que el diseño de la operación lo asume en todo momento el adjudicatario, al que se le otorga, en consecuencia, un amplio margen de discrecionalidad para la configuración y ejecución del contrato.

V.7.2. Banco de España

5.62. La normativa interna del Banco de España reguladora de la contratación durante el periodo fiscalizado era la Circular Interna 3/2007, de 20 de julio, aprobada antes de la entrada en vigor de la actualmente derogada Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, y del actualmente vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta norma interna no ha sido actualizada hasta la aprobación de la Circular Interna 7/2015, de 23 de diciembre, que ha entrado en vigor el 1 de mayo de 2016. Por lo tanto, el Banco de España no ha dispuesto durante el periodo

⁵⁵ Aun cuando, como se señala en las alegaciones del FROB a este punto, no estaba prevista en la normativa interna de contratación la exigencia a los licitadores de la justificación de que podían realizar el objeto del contrato en las anómalas condiciones citadas, tal requisito debería haber sido previsto en los correspondientes pliegos. Las propias alegaciones del FROB señalan que la normativa interna actualmente vigente ya prevé que los pliegos especificarán la forma de tratar las ofertas anormales o desproporcionadas.

fiscalizado de una normativa interna adaptada a las previsiones contenidas en la legislación reguladora de los contratos públicos vigente en el mismo periodo.

5.63. La falta de actualización de la normativa interna de contratación del Banco de España es probablemente el motivo por el que las reglas contenidas en esa normativa resultaban genéricas y poco detalladas en algunas cuestiones, tales como: la regulación precisa del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares; la fijación de los criterios de valoración; la delimitación de los mecanismos necesarios para realizar la ponderación en la valoración de las proposiciones presentadas por los licitadores; y la determinación de en qué casos y con arreglo a qué criterios procedía la utilización del procedimiento restringido. Todo ello al margen de la existencia de imprecisiones con respecto al acto formal de recepción por parte de la entidad en el que quedara constancia de su conformidad con la prestación objeto del contrato, una vez que el sistema de recepción de dicho objeto dependía de lo pactado en cada contrato.

5.64. El Tribunal de Cuentas ha examinado la contratación del Banco de España en el marco de diversos Informes de fiscalización de la contratación del sector público estatal. En el referido al ejercicio de 2012, que fue aprobado por el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2014, se analizaron varios contratos cuyo objeto guarda relación con el proceso de reestructuración bancaria. En los siguientes puntos se resumen los principales resultados obtenidos en aquella fiscalización.

5.65. Los contratos analizados, todos ellos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia, fueron los siguientes:

- a) Expediente 2012C33000031, de consultoría para obtener la prueba de resistencia global de balances de la banca española, adjudicado por 1.265 miles de euros.
- b) Expediente 2012C33000045, de extensión de los trabajos de auditoría para la obtención de datos adicionales de las carteras crediticias de las entidades, adjudicado por 2.023 miles de euros.
- c) Expediente 2012C33000023 de realización de pruebas de estrés en entidades de crédito españolas en el marco del nuevo Mecanismo Único de Supervisión, adjudicado por 13.278 miles de euros.
- d) Expediente 2012C33000050, sobre análisis de calidad de los activos y pruebas de resistencia *bottom-up* del sector bancario español, adjudicado por 7.237 miles de euros.

5.66. En todos los supuestos examinados, tramitados como se ha señalado por el procedimiento negociado sin publicidad, la adjudicación de los respectivos contratos se decidió por el criterio de la oferta de precio más bajo, sin perjuicio de algún supuesto en que dicha regla quedó al margen por los motivos que se hicieron constar en el propio expediente. En ninguno de los casos ha quedado constancia de si realmente se llegaron a negociar los términos de la contratación, que se centraban, en todos los casos analizados, en la oferta técnica y económica, así como en las condiciones definidas en el contrato formalizado. Además, en el supuesto concreto del expediente 2012C33000050, el precio del encargo (7.237 miles de euros) se fijó a tanto alzado, sin que conste el desglose del mismo, como en otros casos de los examinados, aplicando criterios tales como la composición cuantitativa y cualitativa de los equipos y las horas de trabajo estimadas.

5.67. En este mismo expediente 2012C33000050 la oferta técnica estaba redactada exclusivamente en lengua inglesa, lo que daba lugar a restricciones tanto para la comprensión como para la interpretación de su contenido y, por tanto, para el control y verificación del cumplimiento de las prestaciones comprometidas. A este respecto, se incumplió la previsión contenida en el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria a los procedimientos de contratación regulados en el TRLCSP, que instituye al castellano como lengua de los mismos.

5.68. En el mismo expediente 2012C33000050 el certificado de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de encontrarse el adjudicatario al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias era de fecha 9 de octubre de 2012, cuando el contrato había sido formalizado de 20 de julio de dicho año.

5.69. Las reglas internas de contratación preveían un acto formal de recepción en función de lo acordado en el contrato. Como regla general, el Banco de España realizaba esta formalidad tan solo en los contratos de obras, siendo habitual para el resto de expedientes de contratación la plasmación de un sello de conformidad en las facturas emitidas. Esta práctica de utilización de un sello de conformidad se empleó en los expedientes en los que intervinieron empresas externas de auditoría, en los que hubiera resultado más apropiado la emisión de un acto formal de recepción que manifestara haberse realizado las prestaciones comprometidas en los términos pactados, y, por tanto, la conformidad con la ejecución del contrato, más aún si se tiene presente que para la correcta finalización de estas operaciones era precisa la aceptación expresa del Banco de España.

VI. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN

6.1. En cumplimiento de uno de los objetivos de esta fiscalización (ver punto 1.7 de este Informe), en este apartado VI del Informe se analizan las actuaciones de seguimiento del grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de resolución realizadas durante el periodo del FROB 3, al amparo de la Ley 9/2012. Las actuaciones de seguimiento efectuadas durante el FROB 1 y el FROB 2 fueron analizadas en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, entre cuyos resultados destacaba la ausencia de documentación acreditativa del seguimiento efectuado por el FROB⁵⁶. Como se señalará en el punto 6.3 de este Informe, esta deficiencia del sistema de seguimiento no se ha reiterado en el periodo correspondiente al FROB 3.

6.2. En relación a los procesos de reestructuración, el artículo 17.1 de la Ley 9/2012 establece la obligación de la entidad de crédito de enviar al FROB y al Banco de España un informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de reestructuración y de su situación de liquidez. Por el contrario, la Ley 9/2012 no incluye expresamente obligaciones formales de remisión de informes a los órganos de supervisión en lo que se refiere a los procesos de resolución. No obstante, la Comisión Rectora del FROB aprobó el 3 de febrero de 2014 las normas de gobierno corporativo y control en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Estas normas recogen las líneas básicas del gobierno corporativo que deben establecer las entidades participadas, apoyadas o administradas por el Fondo y la estructura de control por parte del FROB sobre la actividad de las entidades con apoyos públicos.

6.3. Por lo que se refiere a los procesos de reestructuración, tanto el Banco de España como el FROB recibieron los informes de seguimiento previstos en el citado artículo 17.1 de la Ley 9/2012. Además, y en cumplimiento de lo previsto en las normas de gobierno corporativo aprobadas por el FROB en febrero de 2014, las entidades de crédito incursas en procesos de reestructuración o de resolución remitieron periódicamente a este Fondo información sobre la ejecución de las magnitudes previstas en cada plan, como la reducción de la plantilla o del número de sucursales, y sobre la situación financiera y de liquidez de la correspondiente entidad. Por tanto, aun cuando habría sido conveniente resolver la carencia observada en la Ley 9/2012 en cuanto a la definición de un sistema de seguimiento de los planes de resolución, las instrucciones dictadas al efecto por la Comisión Rectora del FROB en febrero de 2014 han sido adecuadamente cumplidas.

6.4. Las decisiones de la Comisión Europea relativas a la aprobación de los distintos EPA incluyen el requerimiento al FROB para que periódicamente remita a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera informes de seguimiento de tales EPA. Se ha comprobado que tales informes han sido elaborados y remitidos a la citada Secretaría General.

⁵⁶ Como se indica en las alegaciones del FROB a este punto, el seguimiento de los planes durante el FROB 2 fue ejercido por el Banco de España, a la vista de la escasa dotación de personal del FROB. Así consta en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012.

6.5. Por otra parte, el FROB aprobó el 17 de junio de 2015 el manual de seguimiento y control de EPA, que describe las tareas de supervisión, seguimiento y control de las operaciones incluidas en el ámbito de los EPA en los que el FROB actúa como garante. Las tareas descritas se refieren a los riesgos y controles asociados a los EPA, los flujos de información con la entidad beneficiaria, las autorizaciones del FROB a las operaciones correspondientes y el seguimiento interno en el FROB de la evolución del EPA.

6.6. Por su parte, el FGDEC dispone para el seguimiento y control de los EPA de un esquema que fue aprobado por su Comisión Gestora el 9 de julio de 2012, actualizado el 2 de diciembre de 2015, que desarrolla las tareas que se deben desempeñar al efecto, las características y la composición de las unidades que deben realizarlas y los flujos de información y documentación que deben implantarse entre las personas responsables del seguimiento, el FGDEC y la entidad beneficiaria del EPA.

6.7. A diferencia de lo que ocurre con el seguimiento de las entidades de crédito, para el cual la Comisión Rectora del FROB se ha dotado de las normas de gobierno corporativo de febrero de 2014, no existen normas similares que regulen la representación del FROB en Sareb. Como consecuencia de esta carencia no está regulado el procedimiento de nombramiento de los representantes del FROB en Sareb. A estos efectos, en la Junta Extraordinaria de Accionistas de Sareb del 17 de diciembre de 2012 se otorgaron al FROB cuatro puestos en el consejo de administración de la sociedad, de un total de quince. Sin embargo, solo consta el nombramiento de la Comisión Rectora del FROB como representante de este Fondo para uno de los actuales consejeros de Sareb.

VII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2012

Recomendación nº 1: “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” (punto 6.2 del Informe del periodo 2009-2012).

7.1. Al no haberse producido, desde la aprobación en marzo de 2014 del Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, nuevas tomas de participación del FROB en entidades de crédito, no ha habido ocasión para la puesta en práctica de las medidas a las que se refiere la recomendación transcrita.

Recomendación nº 2: “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”. (punto 6.3 del Informe del periodo 2009-2012).

7.2. Como se indicaba en el propio Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, la Comisión Rectora del FROB aprobó el 3 de febrero de 2014 (cuando ya había finalizado el plazo para la formulación de alegaciones a aquel Informe) un nuevo marco de gobierno corporativo y control en los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Se ha verificado que el FROB aplicó adecuadamente estas normas de gobierno corporativo, que fueron comunicadas a las entidades que recibieron apoyos financieros públicos. Por lo tanto, esta recomendación se considera cumplida.

Recomendación nº 3: “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”. (punto 6.4 del Informe del periodo 2009-2012).

7.3. Las normas de gobierno corporativo aprobadas por la Comisión Rectora del FROB el 3 febrero de 2014 establecen de forma sistemática las obligaciones de información cuantitativa y cualitativa que las entidades que reciben apoyos financieros públicos deben cumplir ante el FROB. Además, y por lo que se refiere de forma específica a los EPA, el manual aprobado por el FROB en junio de 2015, analizado en el punto 6.5 de este Informe, ha definido el sistema de su seguimiento. Por lo tanto, esta recomendación se considera cumplida.

VIII. CONCLUSIONES

VIII.1. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

8.1. El importe de los recursos públicos comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2015, fue de 122.122 millones de euros, si bien no todos los componentes de este importe representan, en términos económicos, un coste, como se señalará en el punto 8.3. Aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas. (punto 2.1).

8.2. Al margen del importe señalado en el punto anterior, la Administración General del Estado otorgó avales a las entidades de crédito relacionadas con los procesos de reestructuración o resolución que alcanzaron un importe máximo de 85.965 millones de euros, si bien el saldo vivo de la única emisión no amortizada hasta la fecha asciende solo a 1.059 millones. Además, el saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de las emisiones de deuda senior de Sareb, que asciende a 43.476 millones de euros, está avalado por el Estado. (puntos 2.45 y 2.46).

VIII.2. COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

8.3. El concepto de “recursos públicos comprometidos en la reestructuración” señalado en el subapartado anterior recoge el importe monetario de todas las medidas de disposición o compromiso de recursos públicos adoptadas por las entidades fiscalizadas en ejecución de los procesos de reestructuración cuya legalidad ha sido examinada en el curso de esta fiscalización. Pero, como se ha señalado en el punto 8.1, no todas estas medidas suponen “coste del proceso”, bien porque son importes recuperados posteriormente, bien porque no llegan a materializarse en salidas de recursos públicos. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades fiscalizadas han obtenido ingresos por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (como intereses y comisiones), que deben ser computados a efectos de estimar el coste. (punto 3.1).

8.4. Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas con arreglo a los criterios definidos en este Informe (ver punto 3.2), el coste acumulado de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria se situaba, a 31 de diciembre de 2015, en 60.718 millones de euros. El principal componente de este coste ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (46.021 millones de euros). Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de CX (12.676 millones), BFA/Bankia (12.347 millones de euros), Banco CAM (11.065 millones) y NCG (9.159 millones). (puntos 3.3 a 3.6).

8.5. La estimación del coste del proceso de reestructuración no puede considerarse definitiva en tanto no estén finalizadas todas las consecuencias de los procesos de reestructuración. Así, para interpretar adecuadamente el dato de coste estimado a 31 de diciembre de 2015 debe tenerse presente que ciertas operaciones posteriores a esa fecha pueden provocar un incremento o una disminución del citado importe. Entre ellas se encuentran principalmente la venta de las participaciones que mantenía el FROB a esa misma fecha en BFA y BMN (por un importe conjunto, neto de deterioros, de 11.187 millones) y la evolución de los EPA y de otro tipo de garantías otorgadas en la venta de ciertas entidades (con un saldo vivo total al cierre de 2015 de 17.211 millones de euros). (puntos 3.38 a 3.39).

VIII.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2015

8.6. El FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios desde su creación, en 2009, hasta el último del periodo objeto de la presente fiscalización, 2015, acompañadas del correspondiente informe de auditoría emitido por una sociedad privada de servicios de auditoría. En todos los ejercicios el FROB ha rendido exclusivamente las cuentas del propio Fondo, sin consolidar con las de las entidades participadas desde 2011. El motivo por el que el FROB no ha rendido cuentas consolidadas ha sido expuesto en las memorias de todas las cuentas anuales desde entonces y se basa, de acuerdo con las consultas formuladas al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en que la consolidación sería contraria al principio de imagen fiel. (puntos 4.1 a 4.3).

8.7. Desde su creación en 2009 el FROB ha recibido aportaciones públicas a su fondo patrimonial por importe de 42.170 millones de euros, incluyendo una capitalización por 27.170 millones de parte del préstamo recibido del Estado. El fondo patrimonial del FROB al cierre del ejercicio 2015 era positivo por importe de 77 millones de euros. Este importe es el resultado de haber aplicado a las sucesivas aportaciones al fondo patrimonial los resultados negativos obtenidos por el FROB en cada uno de los ejercicios desde el siguiente al de su creación. (puntos 4.4 y 4.5).

8.8. Los pasivos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2015 se elevan a 18.161 millones de euros (destaca el valor efectivo neto del préstamo del Estado, 13.406 millones), mientras que los activos financieros a la misma fecha se elevan a 16.597 millones (el principal componente es el valor neto de las participaciones en BFA y BMN, por un importe conjunto, neto de deterioros, de 11.187 millones). (puntos 4.6 y 4.7).

VIII.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

8.9. En líneas generales las entidades fiscalizadas han cumplido adecuadamente la normativa reguladora en las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria en el periodo 2009-2015. No obstante, se han observado las insuficiencias y deficiencias que se expondrán en los siguientes puntos de este subapartado. (punto 5.1).

8.10. Según lo establecido en el Real Decreto-ley 9/2009 y en la Ley 9/2012, la Comisión Rectora del FROB es el órgano competente para aprobar cada una de las medidas que el Fondo pueda acordar en aprobación y ejecución de los planes de reestructuración, sin que esta competencia pueda ser delegable. Pese a ello, los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB en ciertos procesos de reestructuración, resolución y venta no detallaron, como habría sido procedente, todas las garantías que acabaron siendo formalizadas en los contratos de venta. Así ha ocurrido en los procesos de Novacaixagalicia Banco (NCG), Catalunya Banc (CX), Banco de Valencia y Banco Gallego. Se ha comprobado, no obstante, que en el conjunto de la documentación analizada por la Comisión Rectora para la adopción de los correspondientes acuerdos (especialmente en los informes de los expertos independientes) sí figuraban detalladas tales garantías. (puntos 5.2 a 5.11).

8.11. Según las mismas normas señaladas en el punto anterior, corresponde al Banco de España aprobar los planes de reestructuración y los de resolución elaborados por el FROB, que deben detallar las medidas de apoyo en las que se concretará la intervención del Fondo. Pese a ello, el plan de resolución del Banco de Valencia, aprobado por el Banco de España, no recogió todas las obligaciones que asumió el FROB. (punto 5.13).

8.12. Las mismas normas disponen que el FROB habría de enviar al correspondiente miembro del Gobierno competente en la materia unas memorias económicas en las que se detallaría el impacto financiero que las medidas de apoyo adoptadas en el correspondiente plan de reestructuración o de resolución tendrían sobre los fondos aportados al FROB con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En el procedimiento de cálculo empleado para cuantificar en las respectivas memorias económicas el impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010 en los procesos de BFA/Bankia, CX, NCG, Unnim, Banca Cívica, BMN y CEISS, el FROB aplicó como coste de financiación un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el Fondo. Este tipo de interés se obtuvo, según señalan las memorias, de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica. Sin embargo, el sistema de contabilidad analítica que el FROB tenía implantado en aquel ejercicio presentaba notables insuficiencias. Por otra parte, la memoria económica del proceso de resolución de Banco de Valencia no informó de todas las garantías fiscales a la que se obligó posteriormente el FROB en el contrato de venta. (puntos 5.14 a 5.16).

8.13. Excepto en los casos de NCG y CX, el FROB no aprobó durante el período fiscalizado un procedimiento que estableciera las reglas básicas aplicables a cada una de las ventas de entidades de crédito. Una consecuencia de esta falta de procedimiento reglado fue que el FROB no definió los trámites que debía realizar cada una de sus unidades administrativas para fundamentar las decisiones que habría de adoptar la Comisión Rectora en materia de concesión de apoyos financieros asociados a la venta de las entidades; trámites que, en la práctica, se fundamentaron en una parte de los casos en documentación con un deficiente valor acreditativo. Por otra parte, el FROB no determinó los criterios financieros, fiscales y de oportunidad que debían aplicarse para valorar, ordenar y seleccionar cada uno de los instrumentos de apoyo financiero que cabría adoptar en cada proceso, especialmente en los de resolución y venta de entidades (puntos 5.17 a 5.18 y 5.20).

8.14. En el análisis de la venta de la “cartera Hércules” y de las acciones de CX se han obtenido los siguientes resultados (punto 5.26):

a) No se ha acreditado documentalmente que el FROB valorara y cuantificara el coste de las distintas alternativas posibles de venta de la citada cartera, frente al procedimiento seguido de canalizarla a través de un FTA, con el objetivo de minimizar la utilización de recursos públicos según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/2012.

b) Los rendimientos abonados al inversor por la sociedad gestora del FTA, hasta el 31 de diciembre de 2015, ascendieron a 48 millones de euros, que no fueron objeto de retención a pesar de que pudieran estar sometidos al impuesto sobre la renta de los no residentes. El FROB no analizó el impacto fiscal de la utilización del FTA como vehículo de transmisión de la “cartera Hércules”, ni consultó a la Dirección General de Tributos sobre este asunto,

c) Las condiciones económicas aplicadas a los bonos que el FROB se obligó a suscribir en la fecha de cierre de la operación de venta de la cartera hicieron prácticamente imposible, ya desde antes de la consumación de la operación, que esta entidad pública pudiera recuperar los fondos aportados en su suscripción, que ascendieron a 525 millones de euros. De hecho, este importe fue provisionado por el FROB en 2014.

8.15. El FROB no definió un procedimiento para imputar los ingresos, los gastos y los costes incurridos en cada proceso de resolución que hubiera permitido el cumplimiento sin restricciones de lo establecido en el artículo 26.4 de la Ley 9/2012 (que dispone que del precio de venta de una entidad se deducirán, para su entrega al FROB, los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el Fondo). El FROB ha interpretado este precepto de una forma

restrictiva, entendiendo que solo podían ser deducibles y, por tanto, recuperables los gastos directa e inmediatamente ligados a la venta de la entidad. Una interpretación menos restrictiva habría conducido al FROB a deducir y retener importes mayores de los efectivamente deducidos y retenidos en los casos de Caja Rural Comarcal Mota del Cuervo, CX y NCG. Al margen de los casos anteriores, los gastos incurridos por el FROB en la transmisión del Banco Gallego y del Banco de Valencia no pudieron ser recuperados por el FROB al ser el precio de venta en ambas entidades de un euro. (puntos 5.27 a 5.31).

8.16. El FROB contrató entre abril y octubre de 2011 con expertos independientes la elaboración de los informes de *due diligence* y de valoración de CEISS y Liberbank antes de que estas entidades solicitaran formalmente apoyos financieros del FROB. Esta anticipación en la contratación de los estudios se aparta del criterio establecido en el Real Decreto-ley 2/2011 y provocó que los informes recibidos por el FROB (que costaron en conjunto 1,4 millones de euros) fueran innecesarios. (puntos 5.33 a 5.36).

8.17. Según se señaló en el Informe de fiscalización referido al período 2009 a 2012, por la norma décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 8 de julio de 2012 se determinó que los costes de los informes de valoración 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 la vista de un informe solicitado a la Abogacía General del Estado, 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. (punto 5.37).

8.18. El 22 de mayo de 2010 la Comisión Rectora del FROB autorizó, por unanimidad, concertar la celebración de un contrato de línea de crédito sindicada, como fuente de financiación alternativa en caso de que los fondos disponibles de la entidad no fueran suficientes para atender alguna situación de urgencia y con el objeto de flexibilizar la gestión financiera y, al mismo tiempo, reducir costes. Tras el correspondiente proceso competitivo, el 27 de julio de 2010 el FROB contrató con un sindicato bancario, por un período de dos años, una línea de crédito de disposición inmediata para atender situaciones de urgencia, avalada por el Estado, por un importe nominal de 3.000 millones de euros. El FROB no llegó a realizar disposición alguna de fondos con cargo a esta línea de crédito, pese a lo cual le supuso un coste total durante los dos años de vigencia de 33 millones de euros. (puntos 5.38 y 5.39).

8.19. El FROB incumplió, desde la segunda mitad de 2011, el Acuerdo de la Comisión Rectora de 25 de marzo de 2010, por el que decidió establecer un sistema de contabilidad analítica que permitiera conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas. El FGDEC también carecía de un sistema de contabilidad analítica. (puntos 5.40 a 5.42).

8.20. En líneas generales, la contratación del FROB del periodo fiscalizado cuyo objeto está relacionado directamente con los procesos de reestructuración bancaria se ha ajustado a la normativa aplicable. No obstante, se han observado diversas insuficiencias o deficiencias de tipo formal en la tramitación de los contratos. Estas insuficiencias o deficiencias han impedido, en varias ocasiones, que quede acreditado el cumplimiento íntegro de los principios que rigen la contratación realizada por el FROB. (puntos 5.45 a 5.61).

8.21. Los resultados de la fiscalización de la contratación relacionada directamente con los procesos de reestructuración se han completado con un resumen de los expuestos en el Informe de fiscalización de la contratación del sector público estatal referido al ejercicio de 2012, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2014, en relación con cuatro contratos de consultoría y de realización de estudios celebrados por el Banco de España. (puntos 5.62 a 5.69).

VIII.5. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REESTRUCTURACIÓN

8.22. En el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012 se afirmó que no existía documentación acreditativa del seguimiento efectuado por el FROB del grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de resolución durante los periodos del FROB 1 y el FROB 2 (el seguimiento durante el FROB 2 fue ejercido por el Banco de España). Esta deficiencia del sistema de seguimiento no se ha reiterado en el periodo correspondiente al FROB 3. (punto 6.1).

8.23. Aun cuando habría sido conveniente resolver la carencia observada en la Ley 9/2012 en cuanto a la definición de un sistema de seguimiento de los planes de resolución, las instrucciones dictadas por la Comisión Rectora del FROB en febrero de 2014 para regular el seguimiento de los procesos de reestructuración y de resolución han sido adecuadamente cumplidas. También han sido cumplidas las obligaciones de información establecidas por la Comisión Europea en materia de seguimiento de los EPA. (puntos 6.2 y 6.3).

8.24. Las Comisión Rectora del FROB no ha dictado normas que regulen la representación del FROB en Sareb, con la consecuencia, entre otras, de que no está regulado el procedimiento de nombramiento de los representantes del FROB en la sociedad. En una Junta Extraordinaria de Accionistas de Sareb de 2012 se adjudicaron al FROB cuatro puestos (de quince) en el consejo de administración, pero solo consta el nombramiento de la Comisión Rectora del FROB como representante de este Fondo para uno de los actuales consejeros de la sociedad. (punto 6.7).

VIII.6. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2012

8.25. De las tres recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, aprobado el 27 de marzo de 2014, en una de ellas no ha sido necesaria su puesta en práctica. Las otras dos se consideran cumplidas. (puntos 7.1 a 7.3).

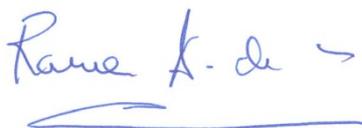
IX. RECOMENDACIONES

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

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

Madrid, 22 de diciembre de 2016

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- I. RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2015)
- II. FROB. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN
- III. FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN
- IV. BANCO DE ESPAÑA. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN
- V. FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN
- VI. FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN
- VII. BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2015)

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

Fuente: Elaboración propia.

EJERCICIOS 2009 a 2015

FROB. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportac. al capital y cuotas particip.	Suscr. de PPC	Suscr. de CoCos	Suscr. de bonos	Líneas crédito para liquidez (importe máximo dispon.)	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Gastos por gestión de híbridos	Aport. al capital y deuda subord. Sareb	Comis. y coste del prést. MEDE	Otros gastos financ.	Infor. de valor. y due dilig. (FROB 2 y 3)	Honor. de repr.	Selec. de repr.	Gast. de asesor. en ventas	Otros gastos (notaría, otros ases., etc.)	TOTAL
Banco CAM					3.000.000		1.441.000					901	1.363		204	1	4.443.479
BFA/Bankia	22.424.000											2.413	46			1	22.426.460
Banco de Valencia	5.498.500				2.000.000	4.365.937	1.149.394					2.831	1.384		1.29		13.019.337
Catalunya Banc (CX)	12.052.000			351.983	400.000		992.549	47.063				1.484	2.399		1.968	8	13.849.454
Novacaixag. Banco (NCG)	9.052.000						1.672.040	66.009				2.478	2.250		1.089	7	10.795.873
Unnim Banc							642.393					887	897		610	31	644.818
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)																	0
Cajasur	800.000				1.500.000	392.000							1.047		600	5	2.693.652
Banco Mare Nostrum (BMN)	1.645.000											944	660			1	1.646.605
Banco CEISS	525.000		604.000				441.000					3.272					1.573.272
Banco Gallego	245.000						204.130					1.059	135			2	450.326
Banca Cívica		977.000															977.000
Banco Grupo Cajatres			407.000									1.168					408.168
Liberbank			124.000									1.586					125.586
Caja Rural Mota del Cuervo												35	91			1	127
Sareb									2.192.460							1.755	2.194.215
Otros conc. no distrib.										676.331	892.666	2.527		584		3	1.572.111
TOTAL	52.241.500	977.000	1.135.000	351.983	6.900.000	4.757.937	6.542.506	113.072	2.192.460	676.331	892.666	21.585	10.272	584	5.762	1.825	76.820.483

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

EJERCICIOS 2009 a 2015

FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas particip.	Suscripción de PPC	Suscripción de bonos	Anticipos de liquidez	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Costes asociados con CCM	Operación de permuta financiera con Finlandia	Diagnóstico del sistema financiero	Otros gastos (notarías, otros asesoram., etc.)	TOTAL
Banco CAM	5.249.000				16.609.733					180	21.858.913
BFA/Bankia											0
Banco de Valencia											0
Catalunya Banc (CX)	1.000.940		172.721			487.071					1.660.732
Novacaixag. Banco (NCG)	802.364					681.760					1.484.124
Unnim Banc	953.264				4.823.529					75	5.776.868
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		1.300.000		350.000	2.475.000		257.654			84	4.382.738
Cajasur											0
Banco Mare Nostrum (BMN)											0
Banco CEISS											0
Banco Gallego											0
Banca Cívica											0
Banco Grupo Cajates											0
Liberbank											0
Caja Rural Mota del Cuervo											0
Sareb											0
Otros conc. no distrib.								298.682	37.932		336.614
TOTAL	8.005.568	1.300.000	172.721	350.000	23.908.262	1.168.831	257.654	298.682	37.932	339	35.499.989

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

EJERCICIOS 2009 a 2015

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

(en miles de euros)

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

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

EJERCICIOS 2009 a 2015

FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprom. (Anexo II)	Reemb. de aportac. al capital y cuotas particip.	Venta de entidades	Entidades aún particip.: valor neto a 31/12/15	Reemb. de PPC	Reemb. de CoCos	CoCos en balance a 31/12/15	Líneas de crédito para liquidez no disp. o canc.	Líneas crédito para liquidez: importes disptos. pdtes. reemb.	Importes por EPA no realiz.	Otras garant. otorg. en la venta no realiz.	Deuda subordin. de Sareb en balance a 31/12/15	Intereses PPC	Inter. de Cocos	Líneas de crédito: inter. y com.	Ingr. por EPA: Inter. y com.	Otros ingres. financ.	Ingres. por dietas	TOTAL
Banco CAM	4.443.479							-3.000.000			-1.441.000				-33.546				-31.067
BFA/Bankia	22.426.460			-9.733.580									-346.037						12.346.843
Banco de Valencia	13.019.337							-2.000.000		-3.839.878	-984.539				-40.535	-1.190			6.153.195
Catalunya Banc (CX)	13.849.454		-781.728					-383.050	-16.950		-785.399		-96.875		-711			-242	11.784.499
Novacaixag. Banco (NCG)	10.795.873		-783.489								-1.389.851		-90.055					-188	8.532.290
Unnim Banc	644.818										-642.393		-34.716						-32.291
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	0																		0
Cajasur	2.693.652	-800.000						-1.500.000								-3.483			390.169
Banco Mare Nostrum	1.646.605			-1.453.354									-143.198					-182	49.871
Banco CEISS	1.573.272						-604.000				-10.940		-82.162	-141.589					734.581
Banco Gallego	450.326										-109.330								340.996
Banca Cívica	977.000				-977.000								-164.967						-164.967
Banco Grupo Cajatres	408.168						-407.000							-100.449					-99.281
Liberbank	125.586					-124.000								-19.012					-17.426
Caja Rural Mota Cuervo	127																-13		114
Sareb	2.194.215											-1.652.400						-68	541.747
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.572.111																-253.776		1.318.335
TOTAL	76.820.483	-800.000	-1.565.217	-11.186.934	-977.000	-124.000	-1.011.000	-6.883.050	-16.950	-3.839.878	-5.363.452	-1.652.400	-958.010	-261.050	-74.792	-4.673	-253.789	-680	41.847.608

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

EJERCICIOS 2009 a 2015

FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprometidos (Anexo III)	Venta de entidades	Importes por EPA no realizados	Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	Ingresos asociados con CCM	Operación de permuta financiera con Finlandia	Ingresos por EPA: Intereses y comisiones	TOTAL
Banco CAM	21.858.913		-10.757.207				-5.767	11.095.939
BFA/Bankia	0							0
Banco de Valencia	0							0
Catalunya Banc (CX)	1.660.732	-383.581		-385.421				891.730
Novacaixagalicia Banco (NCG)	1.484.124	-290.511		-566.701				626.912
Unnim Banc	5.776.868		-3.246.536				-1.550	2.528.782
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	4.382.738		-433.078		-105.684		-92.561	3.751.414
Cajasur	0							0
Banco Mare Nostrum	0							0
Banco CEISS	0							0
Banco Gallego	0							0
Banca Cívica	0							0
Banco Grupo Cajatres	0							0
Liberbank	0							0
Caja Rural Mota del Cuervo	0							0
Sareb	0							0
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	336.614					-298.682		37.932
TOTAL	35.499.989	-674.092	-14.436.821	-952.122	-105.684	-298.682	-99.878	18.932.709

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

EJERCICIOS 2009 a 2015

BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

(en miles de euros)

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

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

ALEGACIONES

FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA

A D. Javier Medina Guijarro

Consejero

TRIBUNAL DE CUENTAS

Sección de Fiscalización

Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales

c/ José Ortega y Gasset, 100

28006 Madrid



TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 9699 /RG 44148
24-10-2016 11:15:28

FONDO DE REESTRUCTURACIÓN
ORDENADA BANCARIA
REGISTRO GENERAL
Fecha: 24/10/2016
SALIDA: 423

Madrid 22 de octubre 2016

"ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN"

Con fecha 16 de septiembre de 2016 se ha recibido en este organismo el "Anteproyecto de Informe de Fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015", realizado por el Tribunal de Cuentas, con objeto de que en el plazo de 15 días sean formuladas las alegaciones que se consideren oportunas.

Posteriormente, con fecha 20 de septiembre se solicitó que, en virtud del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se concediera una ampliación de dicho plazo para la presentación de alegaciones, ampliación que fue concedida.

En consecuencia, de conformidad con la normativa establecida, se procede a remitir las alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización.

**ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS RELATIVO A LA FISCALIZACIÓN DEL PROCESO DE
REESTRUCTURACIÓN BANCARIA, EJERCICIOS 2009 A 2015.**

Octubre de 2016

ÍNDICE

(A) Al apartado “II.2. Garantías otorgadas por la Administración General del Estado a las Entidades de Crédito y a la SAREB”.	3
(B) Al apartado “III.2.1. Coste por aportaciones al capital y cuotas participativas”.	3
(C) Al apartado “III.2.7. Coste soportado por otras garantías otorgadas en la venta”.	4
(D) Al apartado “V.1.1. Incidencias en relación a los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB al conceder los apoyos financieros”.	5
(E) Al apartado “V.1.2. Incidencias relacionadas con el contenido de los planes de reestructuración y resolución”.	13
(F) Al apartado “V.1.3. Incidencias relacionadas con el contenido de las memorias económicas”.	15
(G) Al apartado “V.2.1. Observaciones de carácter general”.	16
(H) Al apartado “V.2.2. Regulación venta CX”.	22
(I) Al apartado “V.2.3. Recuperación por el FROB, con cargo al importe de la venta de entidades, de los gastos incurridos”.	29
(J) Al apartado “V.3.1. Informes de valoración de CEISS y Liberbank contratados por el FROB en 2011 (FROB 2)”.	31
(K) Al apartado “V.3.2. Repercusión de los costes de los trabajos de valoración”.	35
(L) Al apartado “V.4. Cumplimiento de la legalidad en una línea de crédito sindicada contratada por el FROB”.	37
(M) Al apartado “V.5. Cumplimiento de la legalidad en materia de contabilidad analítica”.	43
(N) Al apartado “V.7. Cumplimiento de la legalidad en la contratación”.	44
(O) Al apartado “V.7.1.1. Justificación insuficiente de la carencia de medios propios”.	44
(P) Al apartado “V.7.1.2. Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido”.	47
(Q) Al apartado “V.7.1.3. Justificación insuficiente del presupuesto de licitación”.	54
(R) Al apartado “V.7.1.4. Justificación insuficiente del precio de adjudicación”.	55
(S) Al apartado “V.7.1.5. Excesivo margen de discrecionalidad concedido al adjudicatario”.	56
(T) Al apartado “VI. Seguimiento del cumplimiento de los Planes de Reestructuración”.	58
(U) Al apartado “VIII. Conclusiones”.	61

Con fecha 16 de septiembre de 2016 se ha recibido en esta Entidad el “Anteproyecto de Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”, para que se proceda a realizar las correspondientes alegaciones.

Solicitada por el FROB la prórroga que contempla el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con fecha 22 de septiembre de 2016 se recibió comunicación del Tribunal de Cuentas, reconociendo una prórroga del plazo para formular alegaciones hasta 22 de octubre de 2016.

De conformidad con dicho artículo 44.1 y dentro del plazo conferido para ello, se formulan las siguientes alegaciones al Anteproyecto del Informe de fiscalización para su consideración:

(A) Al apartado “II.2. Garantías otorgadas por la Administración General del Estado a las Entidades de Crédito y a la SAREB”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“2.46. Además de los avales concedidos por la Administración General del Estado a las entidades de crédito afectadas por procesos de reestructuración, el Estado ha avalado también las emisiones de obligaciones y otros valores negociables realizadas por Sareb. Así, todo el saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de las emisiones de Sareb, que asciende a 47.086 millones de euros, está avalado por el Estado”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Debe señalarse que de la deuda emitida por Sareb cuenta con el aval del Estado exclusivamente la deuda senior, y no la deuda subordinada. El importe avalado asciende entonces a 43.476 millones de euros, importe recogido en el Anteproyecto de Informe del Tribunal en el punto 2.29.

Por lo expuesto anteriormente, se propone la sustitución de la actual redacción del párrafo 2.46, por la siguiente: **“Además de los avales concedidos por la Administración General del Estado a las entidades de crédito afectadas por procesos de reestructuración, el Estado ha avalado también las emisiones de obligaciones de deuda senior realizadas por Sareb. Así, el saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 de las emisiones senior de Sareb avaladas por el Estado, asciende a 43.476 millones de euros.”**

(B) Al apartado “III.2.1. Coste por aportaciones al capital y cuotas participativas”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“3.11. ...El 27 de noviembre de 2012, en el marco del plan de resolución de esta entidad, el FROB acordó su venta a Caixabank por un euro con una inyección suplementaria de capital de 4.500 millones de euros”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

De cara a ser completamente precisos y facilitar el adecuado entendimiento de la sucesión de actuaciones llevadas a cabo **antes de la venta** de la entidad a Caixabank, consideramos que la frase podría ser sustituida por la siguiente: “3.11. ...El 27 de noviembre de 2012, en el marco del plan de resolución de esta entidad, el FROB realizó una segunda inyección de capital de 4.500 millones de euros y acordó su venta a Caixabank por un euro”.

(C) Al apartado “III.2.7. Coste soportado por otras garantías otorgadas en la venta”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“3.26. A 31 de diciembre de 2015 el FROB no tiene provisionado ningún importe derivado de las garantías concedidas a los compradores de Banco CAM, Banco de Valencia y Unnim Banc que afectan fundamentalmente, en determinadas condiciones, al aprovechamiento de los activos fiscales de las entidades transmitidas (ver punto 2.20 de este Informe). Por lo tanto, los importes garantizados, que suman para las tres entidades citadas 4.924 millones de euros, no son considerados coste definitivo del proceso de reestructuración”.

3.27. La evolución de las restantes garantías reconocidas por el FROB y el FGDEC en las ventas de las entidades (ver puntos 2.20 y 2.21 de este Informe) ha sido la siguiente:

...

c) En relación con el importe garantizado al comprador de Banco Gallego (204 millones de euros), el FROB ha imputado a pérdidas hasta el 31 de diciembre de 2015 un importe de 99 millones...”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

El párrafo 3.26 del Anteproyecto de Informe cuantifica el importe garantizado derivado de las garantías concedidas a los compradores de Banco de Valencia, Unnim Banc y Banco CAM en 4.924 millones de euros.

Entendemos que dicho importe debería, no obstante, ascender a 3.062 millones de euros, según se deduce de la información expuesta en el párrafo 2.20 del propio Anteproyecto de Informe (apartados a), c) y e)) que se refieren a un importe garantizado para estas tres mismas entidades de 979, 642 y 1.441 millones euros, respectivamente.

Por su parte, el apartado c) del párrafo 3.27 del Anteproyecto de Informe señala que el FROB ha imputado a pérdidas hasta el 31 de diciembre de 2015 un importe de 99 millones euros, si bien, conforme a las cuentas anuales del FROB correspondientes al ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2015, la provisión a largo plazo constituida respecto a dichas garantías es de 94,8 millones euros.

Por tanto, el importe finalmente a considerar debería modificarse de 99 a 94,8 millones euros y, consecuentemente, los importes expresados en los cuadros 1 a 5 y Anexos II y V del Anteproyecto de Informe.

(D) Al apartado “V.1.1. Incidencias en relación a los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB al conceder los apoyos financieros”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.4. ...Los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB en ciertos procesos de reestructuración, resolución y venta no detallaron, como habría sido procedente, todas las garantías que acabaron siendo formalizadas en los contratos de venta (en algún caso se describieron las garantías pero no se cuantificaron). Se ha comprobado, no obstante, que en el conjunto de la documentación analizada por la Comisión Rectora para la adopción de los correspondientes acuerdos (especialmente en los informes de los expertos independientes) sí figuraban detalladas tales garantías...”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

A continuación se efectúan alegaciones a esta observación, tanto desde una perspectiva general, como mediante la exposición de las circunstancias particulares aplicables a cada proceso (haciendo referencia al apartado del informe correspondiente).

En primer lugar, conviene aclarar cuál ha sido el marco normativo en el que ha desarrollado el FROB su actividad durante el período que ha sido objeto de fiscalización (2009-2015), toda vez que la especial naturaleza jurídica de esta entidad determina las singularidades de su actuación en los procesos de reestructuración, resolución y, en especial, de venta a los que se refieren estas alegaciones.

El FROB se crea mediante el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, siendo ésta su norma reguladora hasta su derogación por el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de resolución y reestructuración de las entidades de crédito, posteriormente Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito. El artículo 1.3 y 4 de la citada norma declaraba que:

“3. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria gozará de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines.

4. El régimen jurídico bajo el que desarrollará su actividad el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria será el contenido en este Real Decreto-ley y en las normas que se dicten en desarrollo del mismo, siendo de aplicación supletoria el régimen aplicable a los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito. No estará 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 serán 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, salvo por lo que respecta 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. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria no estará sujeto a las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.”

El FROB, por lo tanto, gozaba de una **muy especial naturaleza**, sin que pudiera incardinarse en ninguna de las categorías organizativas propias del sector público. En efecto, la norma sólo efectuaba un reconocimiento genérico de una capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, y establecía la aplicación supletoria del régimen

propio de los Fondos de garantía de depósito de las entidades de crédito (tampoco sujetos organizativamente a la normativa del sector público).

Es más, debe llamarse la atención, toda vez que será un elemento central posterior, sobre el hecho de que la actuación del FROB quedaba en todo caso, por disposición expresa de la Ley, sustraída al marco normativo básico de la actuación del sector público, con la única excepción de la fiscalización externa que ejerce desde el primer momento este Tribunal de Cuentas.

Posteriormente el Real Decreto-ley 24/2012, que derogaba el Real Decreto-ley 9/2009, en su artículo 50.2 estableció que “2. El FROB es una **entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, que se regirá por lo establecido en este Real Decreto-ley**”.

En idénticos términos se pronunciaba el artículo 52 la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de las entidades de créditos y el artículo 52 de la actual Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

Surge, por lo tanto, a la luz de la nueva regulación del FROB, el reconocimiento de la entidad como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, que se regirá por lo establecido en su norma de constitución. No obstante, y a pesar del cambio en su naturaleza jurídica, mantiene las especialidades en relación con el sometimiento a la normativa pública.

A este respecto conviene recordar que el FROB, por mor del artículo 52.1 de la entonces vigente Ley 9/2012, tenía por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito, y por lo tanto su actuación se desplegaba (como sigue sucediendo hoy en cuanto Autoridad de resolución ejecutiva, en línea con las instituciones financieras análogas de toda la Unión Europea) sobre un determinado sector perfectamente diferenciado de la economía. Esta actuación se desarrolla mediante el empleo de determinadas facultades, atribuidas específicamente por la ley, que se clasifican en mercantiles y administrativas (artículos 63 y 64), y que a pesar de su distinta naturaleza subvienen al mismo fin.

Pues bien, de conformidad con lo expuesto anteriormente el FROB tanto en el marco del Real Decreto-ley 9/2009, como posteriormente en la Ley 9/2012, ha tenido atribuidas el ejercicio de potestades que se desarrollan en la esfera privada, sustraídas al marco normativo público, con su propias reglas de procedimiento.

Tal es el caso de los procesos de venta del negocio de la entidad. En este caso se trata de procedimientos de desinversión excluidos de la normativa el sector público y, por lo tanto, sujetos exclusivamente a su legislación específica. Así, la norma se limita a señalar que **el procedimiento debe ser competitivo, transparente, no discriminatorio y tendrá entre sus objetivos la maximización del precio de la venta y la minimización del uso de los recursos públicos**.

En consecuencia, el FROB ha ejecutado todos los procesos de venta respetando tales principios y, al tiempo, adaptándolos a las circunstancias específicas propias de cada caso, con la finalidad de lograr la máxima eficiencia en el empleo de los recursos públicos.

Estos procesos de venta han llevado consigo en algunos casos la concesión de apoyo financiero al adquirente del negocio, en especial mediante el otorgamiento de garantías, en los términos que a estos efectos ya preveía la propia ley (artículo 28 de la Ley 9/2012).

En estos supuestos los acuerdos de otorgamiento de las garantías se integraron dentro del procedimiento de venta, considerándose a todos los efectos como un elemento más del procedimiento de desinversión. En consecuencia, la deliberación previa y la autorización por la Comisión Rectora del FROB de los contratos de venta, siempre se produjo integrando de facto las referidas garantías, de modo que no se puede apreciar defecto material de información al máximo órgano de decisión del FROB.

A efectos aclaratorios, conviene llamar la atención sobre la diferencia entre este otorgamiento de garantías integrado de manera esencial en un proceso de venta, de aquellos otros casos en los que la Comisión Rectora del FROB se pronuncia exclusivamente y de forma aislada sobre el apoyo financiero, como es el caso de los acuerdos de recapitalización.

En efecto, el otorgamiento de garantías en un proceso de venta constituye un acto completamente incardinado en un procedimiento cuyo éxito trata de facilitar y, por lo tanto, se integra o subsume en el acuerdo de venta del negocio de la entidad, del que forma parte de manera esencial. La propia norma reconoce este carácter al señalar que las garantías otorgadas en los procesos de venta pretenden **“facilitar procesos de fusión o absorción con otras entidades de reconocida solvencia o el traspaso total o parcial del negocio a otra entidad”** (artículo 7.3.a) del Real decreto-ley 9/2009). Igualmente, la Ley 9/2012 reconocía en su artículo 25.1 como instrumentos de resolución, entre otros, la venta del negocio de la entidad, así como el apoyo financiero a los adquirentes del negocio **“cuando resulte necesario para facilitar la implementación de los instrumentos anteriores y para minimizar el uso de recursos públicos”**.

En su virtud, la Comisión Rectora del FROB, tras la valoración de los correspondientes informes del experto independiente que ponían de manifiesto la necesidad de conceder en todo caso ciertas garantías para asegurar la venta de la entidad y la mejora en el precio, aprobaba con el conjunto de la operación, no sólo el instrumento de la venta de la entidad, sino también las garantías necesarias para llevarla a cabo. La concesión de estas garantías impactaba directamente en el precio de la venta, favoreciendo la minimización del uso de recursos públicos. En definitiva, como se viene reiterando, la venta y las garantías otorgadas se encontraban vinculadas de forma necesaria e inseparable. Esta aprobación de las garantías se producía, en todo caso, con la aprobación del contrato privado de compraventa que se celebraba con la entidad adquirente, que en el que se identificaban las garantías y fijaba un importe máximo de cobertura sujeto, eso sí, a la autorización de los Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas.

En conclusión, el FROB, de acuerdo con el marco legal vigente en cada momento, autorizó la venta de entidades integrando otros instrumentos de apoyo financiero (garantías) en tanto que estos tendían a asegurar la misma y favorecer la capacidad del FROB de reducir los recursos públicos empleados.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.5. El director general del FROB formalizó el 7 de diciembre de 2011 el contrato de venta de Banco CAM que, entre otras obligaciones, estableció que el Fondo asumía la de indemnizar al comprador en caso de que, como consecuencia de la venta, se perdiera un crédito fiscal activado de Banco CAM y su grupo fiscal, por un importe máximo de 717 millones de euros. No consta la existencia de un acuerdo de la Comisión Rectora del FROB que aprobara la concesión de esta garantía”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En línea con lo expuesto en el apartado anterior, en el punto nº 1 del acta nº 29 de la sesión de la Comisión Rectora de 7 de diciembre de 2011 (Proceso de reestructuración ordenada de Banco CAM, S.A.), entre otros aspectos, se indica lo siguiente: (i) que el Presidente de la Comisión Rectora **informó** a sus miembros de que, a la vista de una carta del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito en relación con el proceso de reestructuración de Banco CAM, S.A., correspondería al FROB otorgar determinadas representaciones y garantías en relación con los efectos fiscales de la operación para garantizar que *“el crédito fiscal activado de Banco CAM y su grupo fiscal correspondiente a las bases imponibles negativas a 30 de junio de 2011, que asciende a setecientos diecisiete millones de euros (717.000.000,00€) no se perderá como consecuencia de la adquisición de Banco CAM ni, en su caso, como consecuencia de la absorción de Banco CAM por el comprador en virtud de una operación de fusión por absorción acogida al régimen de neutralidad fiscal previsto en el Título VII del Capítulo VIII de la Ley del impuesto sobre sociedades”*; (ii) que los miembros de la Comisión Rectora **aprobaron** por unanimidad formular y presentar a la aprobación del Banco de España el plan de reestructuración de Banco CAM y, en particular, *“que el FROB otorgue las representaciones y garantías señaladas anteriormente en relación con los efectos fiscales de la operación, en los términos establecidos en el contrato de promesa de compraventa cuyo borrador se incorporó como documento adjunto n.º 4 al acta de la reunión de la Comisión Rectora celebrada esta mañana”* (acuerdo nº 1).

Asimismo, el punto 3 del acta nº 28 de la reunión de la Comisión Rectora celebrada el mismo día 7 de diciembre de 2011, pero unas horas antes que la reflejada en el acta nº 29, (y que es a la que se refiere el primer acuerdo de la Comisión Rectora antes indicado) señala que el Director General del FROB, al informar sobre el desarrollo del proceso competitivo seguido para la venta de Banco CAM, explicó que se habían cerrado los términos de los contratos que documentarían la venta del 100% del capital de Banco CAM y los apoyos financieros que se le concederían en relación con el proceso de reestructuración de la entidad, **quedando incorporadas al acta –formando parte de ella a todos los efectos- como documento adjunto nº 4, el contrato de promesa de compraventa del 100% del capital de Banco CAM.**

A este respecto, la cláusula 9.2 de dicho contrato establece que el *“FROB se obliga a indemnizar al comprador por la mayor tributación en que incurra en concepto de Impuesto sobre Sociedades siempre que sea consecuencia directa de la pérdida del crédito fiscal como consecuencia de la compraventa o si tras la absorción las aportaciones de los socios de Banco CAM a éste llevadas a cabo con anterioridad a la fecha de cierre impidieran que el crédito fiscal pueda ser compensado por el comprador, con un límite máximo de 717.000.000 euros.”*

En consecuencia, la **memoria económica** que aprobó la Comisión Rectora en la segunda reunión de la Comisión Rectora de la misma fecha (acta nº 29), y que se adjuntó a la misma indicándose expresamente que formaba parte de ella a todos sus efectos, recoge en su apartado 3, bajo el epígrafe *“Evaluación del impacto financiero de las ayudas incluidas en el Plan de reestructuración de Banco CAM”*, las condiciones de las ayudas solicitadas por Banco Sabadell en su oferta de adquisición, incluyendo la consistente en que el FROB se obligue a indemnizar a Banco CAM, hasta el límite de 717 millones de euros, si los créditos fiscales activados de Banco CAM y su grupo fiscal correspondientes a las bases imponibles negativas a 30 de junio de 2011, no pudieran ser compensados a efectos fiscales.

Por todo lo anterior, se sugiere la supresión de este párrafo dado que hubo un pronunciamiento expreso de la Comisión Rectora del FROB sobre la citada garantía, tal y como consta en el acta nº 29 de la reunión de 7 de diciembre de 2011.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.6. La Comisión Rectora acordó el 18 de diciembre de 2013 adjudicar el contrato de venta de las acciones de NCG titularidad del FROB y del FGD, sin que dicho acuerdo señalara los importes máximos de las garantías que finalmente se concedieron en la compraventa formalizada el 25 de junio de 2014 citadas en los puntos 2.20 y 2.21 de este Informe”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En primer lugar, se ha de tener presente que todas las garantías descritas en los puntos 2.20 y 2.21 del Anteproyecto relativas al proceso de venta de NCG, así como sus límites máximos, **se recogieron en el contrato privado de compraventa celebrado el mismo día en que tuvo lugar la reunión de la Comisión Rectora**, que adjudicó el proceso de subasta de NCG (reunión celebrada el 18 de diciembre de 2013, acta nº 106).

Así, la garantía del crédito fiscal activado de NCG correspondiente a las bases imponibles negativas a 31 de diciembre de 2012 y la garantía de las obligaciones tributarias que pudieran surgir en relación con el traspaso de activos a la Sareb, señaladas en el punto 2.20 del Anteproyecto de Informe, se recogen respectivamente en la cláusula 9 (Declaraciones garantías fiscales del FROB. Obligaciones fiscales del Comprador) y en el apartado (i) de la cláusula 8.2 del referido contrato privado de compraventa (Compromisos específicos de compensación e indemnización del FROB). Asimismo, ambas cláusulas expresaban específicamente los límites máximos de indemnización a los que se comprometía el FROB en virtud de ambas garantías (1.073 y 196 millones de euros, respectivamente).

Por su lado, tanto las garantías relativas a las contingencias descritas en el punto 2.21 del Anteproyecto de Informe, como el límite máximo total conjunto de las mismas de 1.085 millones de euros, aparecen extensamente regulados en la cláusula 8.

Pues bien, según consta en el acta nº 106 de la citada sesión de la Comisión Rectora de 18 de diciembre de 2013, como punto nº 2 del orden del día se adjudicó el contrato de compraventa de las acciones de NCG y se acordó, **“la aprobación de los instrumentos de apoyo financiero que fueron reconocidos en el borrador de contrato de compraventa de las acciones que de conformidad con el apartado 1 del proceso de la carta del proceso les fue entregado a los compradores”.**

Posteriormente, antes del cierre definitivo de la compraventa (24 de junio de 2014), la Comisión Rectora en su reunión nº 128, de fecha 17 de junio de 2014, aprobó la novación modificativa del contrato de compraventa que afectaba exclusivamente a la garantía de instrumentos híbridos (apartado (v) de su cláusula 8.2). Esta circunstancia evidencia que el contrato privado de compraventa constituye el acto de autorización formal de las garantías.

Por estas razones se ha de concluir que el acuerdo de adjudicación del contrato de compraventa adoptado por la Comisión Rectora reunida el 18 de diciembre de 2013, supuso la aprobación respecto de todos sus términos y condiciones, entre las que, tal y como se ha señalado, se recogían los límites totales máximos de las garantías

concedidas al comprador de NCG referidas en los puntos 2.20 y 2.21 del Anteproyecto de Informe.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.7. El director general del FROB formalizó el 17 de julio de 2014 el contrato privado de inversión para la venta de la “cartera Hércules” y cuatro días más tarde el contrato de venta de las acciones de CX. En estos contratos el FROB se obligó a conceder apoyos financieros consistentes en garantías de naturaleza diversa, por un importe máximo total de 904 millones de euros en el primer contrato y de 576 millones en el segundo. No consta la existencia de un acuerdo de la Comisión Rectora del FROB que aprobara la concesión de estas garantías”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Procede recordar, en el mismo sentido que en las alegaciones anteriores, que la Comisión Rectora del FROB en su sesión 130º, celebrada con fecha 14 de julio de 2014, aprobó el contrato de inversión y con ello la concesión de garantías en el marco del contrato privado de la cartera Hércules. En concreto, el documento anexo al punto de nº 3 del orden del Día denominada “Nota de Acompañamiento de la venta de la cartera Hércules” describe las distintas garantías previstas en el contrato. Igualmente, en el proceso de venta de las acciones de CX, el Acta de la Comisión Rectora nº 131, celebrada el día 21 de julio de 2014, recoge como punto nº 2 del orden del día el análisis de las ofertas recibidas en el proceso de desinversión de CX así como el contrato de compraventa de las acciones a favor la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. en el que se reconocen las garantías que se conceden a la operación.

Pues bien, las actas revelan que la Comisión Rectora del FROB, con la aprobación de los contratos, se pronunciaba igualmente sobre la concesión de los apoyos financieros que estaban indisolublemente vinculados a la desinversión.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.8. Para la formalización del contrato de la venta de la “cartera Hércules” de CX, la Comisión Rectora acordó, el 15 de julio de 2014, apoderar al director general y al director jurídico del FROB para que cualquiera de ellos, indistinta y solidariamente, procedieran a realizar cuantas actuaciones fueran necesarias en relación con la clausura del procedimiento de venta de la cartera de créditos y, en particular, suscribir y desembolsar determinados valores que serían emitidos por el FTA (ver punto 2.11 de este Informe) como instrumentos para formalizar el apoyo financiero del FROB, así como conceder al FTA una línea de crédito. Sin embargo, el acuerdo no cuantificó el importe de ambos apoyos financieros, que ascendieron, como consta en el contrato formalizado el 17 de julio de 2014, a 525 millones de euros, en el caso de los bonos, y a un importe máximo de 400 millones de euros, en el caso de la línea de crédito (importes analizados respectivamente en los puntos 2.11 y 2.15 de este Informe)”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Pues bien, procede recordar que, como se expuso con anterioridad, entre la documentación anexa al punto n 3º del orden del Día de la reunión de la Comisión Rectora del FROB,

celebrada con fechas 14 y 15 de julio de 2014, se encontraba la propuesta de adjudicación que se elevó a la Comisión Rectora del FROB, en la que se incluía una descripción detallada de los apoyos públicos que iba a ser necesario otorgar para la firma del contrato de inversión. Así, concretamente, en el apartado 2 de la citada propuesta se contenían entre las garantías que deberían ser contenidas en el contrato, por una parte, en lo que respecta al importe de los bonos B que: *“El FROB como instrumento para formalizar el apoyo financiero suscribe y desembolsa valores que serán emitidos por el Fondo (los **“Bonos B”**). El apoyo financiero será la diferencia entre el valor en libros de la Cartera Hércules y el precio pagado por el inversor, aproximadamente 700 millones de euros según las últimas ofertas recibidas”*. Por otra parte, en lo que respecta a la línea de liquidez, en la propuesta se incluyó expresamente lo siguiente: *“El FROB concede al Fondo una línea de crédito (la **“Línea de Liquidez”**) por un límite máximo de quinientos millones de euros (500.000.000€) para financiar exclusivamente los compromisos de liquidez existentes en la cartera consecuencia de Multicréditos y Préstamos AQ”*.

Las garantías acordadas constituían un límite máximo al importe del apoyo financiero a la venta de la cartera, toda vez en el momento de su aprobación no se conocían de forma definitiva todas las circunstancias de la desinversión. De hecho, el mismo literal de la propuesta ponía de manifiesto esta circunstancia al reconocer que el importe del apoyo financiero dependería finalmente de las ofertas recibidas, y en cuanto a la línea de liquidez, que se concedería por un importe máximo.

En este contexto, cobra más sentido si cabe los apoderamientos conferidos, en tanto que la determinación del importe exacto de las garantías se iba a producir en un momento ulterior.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.9. El acuerdo de la Comisión Rectora de 21 de julio de 2014, que apoderó al director general y al director jurídico para formalizar la compraventa de acciones de CX, no señaló que el FROB fuera a conceder garantías a la entidad adquirente. Sin embargo, el contrato de venta, firmado ese mismo día, concedió a la entidad compradora las garantías que se han señalado en el punto 5.7 de este Informe”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En este punto deben darse por reproducidas las alegaciones anteriores relativas a la concesión de los apoyos financieros a la venta, en concreto los puntos 5.5, 5.6 y 5.7.

De otra parte, **los apoderamientos conferidos en esa sesión necesarios para la adjudicación, no debían contener pronunciamiento expreso sobre las garantías en tanto que no eran el instrumento jurídico para ello, reputándose bastante la referencia al contrato de compraventa donde aquellas se reconocían.**

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.10. El acuerdo de la Comisión Rectora de 27 de noviembre de 2012, que acordó someter a la aprobación del Banco de España el plan de resolución de Banco de Valencia, no recogió la obligación asumida por el FROB en el contrato de venta de la entidad, de 28 de febrero de 2013, de garantizar la existencia de créditos fiscales por 181 millones de euros y de bases imponibles negativas por 2.660 millones de euros (ver punto 2.20 de este Informe)”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Una vez más ha de señalarse que las garantías descritas en el punto 2.20 del Anteproyecto de Informe, relativas al proceso de venta de Banco de Valencia así como sus límites, se recogieron en el contrato privado de compraventa, celebrado el día 27 de noviembre de 2012, misma fecha en que el plan fue enviado y aprobado por el Banco de España (siendo, de hecho, que la aprobación de la oferta de CaixaBank constituía la pieza básica del plan de resolución cuyo envío al Banco de España fue acordado por la Comisión Rectora).

Concretamente, el otorgamiento de las garantías fiscales se recogió en la Cláusula 9 de dicho contrato privado bajo la rúbrica “9. *Declaraciones y Garantías Fiscales del FROB*”, y en el Anexo 4 al mismo.

Pues bien, según consta en el acta de la sesión nº 52 de la Comisión Rectora celebrada el 27 de noviembre de 2012, como punto nº 1 del orden del día se procedió a la explicación pormenorizada a los miembros de la Comisión Rectora del proceso de venta de Banco de Valencia, aportando entre otros documentos, el contrato privado de compraventa de acciones de Banco de Valencia cuya suscripción se preveía para esa misma tarde.

En este mismo sentido, tal y como lo recoge el Acta, en dicho punto de la reunión se trató el tema de las garantías incluidas en la oferta de CaixaBank. Así, literalmente se indicó que la misma incorporaba: “*La garantía de la existencia de un conjunto de activos fiscales y su posible deducibilidad por CaixaBank.*”

Por lo tanto, como en alegaciones anteriores, proponemos si no se suprime la observación, al menos, se incluya una referencia en este sentido que reconozca que “no obstante la aprobación del contrato de venta que sí preveía de forma expresa esta garantía, no consta la existencia de un acuerdo individual y expreso de concesión por parte de la Comisión Rectora del FROB.”

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.11. Por el acuerdo de la Comisión Rectora de 19 de abril de 2013 se adjudicó el contrato de venta de la totalidad de las acciones de Banco Gallego y se apoderó al director general del FROB para firmar el contrato “en los términos y condiciones que resultan del acuerdo de adjudicación adoptado por esta Comisión Rectora”. El contrato de venta se formalizó ese mismo día y en él se estipula que el FROB se obliga a responder de garantías fiscales por un importe máximo de 341 millones de euros y a compensar al comprador por el traspaso de activos a Sareb y por perjuicios ocasionados en litigios por un importe máximo de 15 millones (ver puntos 2.20 y 2.21 de este Informe). Sin embargo, no consta que la Comisión Rectora acordara conceder dichas garantías”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Con fecha 18 de abril de 2013 se convocó, por el procedimiento escrito, la sesión nº 76 de la Comisión Rectora del FROB, que incluía como punto nº 1 del orden del día la adjudicación al Banco Sabadell del contrato de compraventa de la totalidad de las acciones de Banco Gallego. Para ello, se facilitó a todos los miembros el borrador de contrato de compraventa que contenía las garantías al proceso de desinversión, sobre las que en definitiva la Comisión Rectora se pronunció expresamente.

Por ello proponemos la redacción sea modificada en los términos señalados en el punto 5.10 anterior.

(E) Al apartado “V.1.2. Incidencias relacionadas con el contenido de los planes de reestructuración y resolución”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.12. Según el artículo 7 del Real Decreto-ley 9/2009, corresponde al Banco de España aprobar los planes de reestructuración elaborados por el FROB (apartado 2 del citado artículo), que deben detallar las medidas de apoyo en las que se concretará la intervención del Fondo (apartado 3). Pese a ello, el plan de reestructuración de Banco CAM, aprobado por el Banco de España el 7 de diciembre de 2011, no recogió la obligación, asumida por el FROB en el contrato de venta de la entidad y descrita en el punto 5.5 de este Informe, de indemnizar al comprador en caso de que se perdiera un crédito fiscal activado de Banco CAM y su grupo fiscal, por un importe máximo de 717 millones de euros.”

5.13. Según el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 9/2012, corresponde al Banco de España la aprobación de los planes de resolución elaborados por el FROB, que deben detallar todos los instrumentos que tenga previsto aplicar el Fondo (apartado 2 del mismo artículo) y las operaciones concretas mediante las que habrá de instrumentarse la resolución (apartado 5). Pese a ello, el plan de resolución del Banco de Valencia, aprobado por el Banco de España el 27 de noviembre de 2012, no recogió la obligación, asumida por el FROB en la venta de la entidad y descrita en el punto 5.10 de este Informe, de garantizar la existencia de créditos fiscales por 181 millones de euros y de bases impositivas negativas por 2.660 millones de euros”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En relación con lo recogido en el **punto 5.12** del Anteproyecto de Informe debe señalarse que de conformidad con el Acuerdo de la Comisión Ejecutiva del Banco de España de 7 de diciembre de 2011, según consta en la Certificación expedida por el Secretario General del Banco de España en el que se recoge la aprobación por parte del mismo del *Plan de reestructuración de Banco CAM*, se recogía expresamente la obligación del FROB frente al comprador (Banco Sabadell) de garantía de aprovechamiento de los créditos fiscales con origen en bases impositivas negativas registrados en el balance de Banco CAM. Dicho Certificado recoge textualmente lo siguiente:

*“Deducibilidad de bases impositivas negativas. BS [Banco Sabadell] “formula esta oferta bajo el entendimiento de que las bases impositivas negativas de Banco CAM, contrastadas en el proceso de Due Diligence, serían deducibles incluso en el supuesto de producirse cualquier tipo de operación societaria de integración de BANCO CAM en Sabadell”. En el informe de auditoría sobre los estados financieros al 31 de julio de 2011, se refleja que en el activo de BCAM existen contabilizados 712 millones de euros de créditos fiscales derivados de bases impositivas negativas generadas por dicho banco. **El FROB garantiza la deducibilidad de dichas bases impositivas, en los términos expuestos.”***

Esta afirmación realizada por el Banco de España tiene su origen en que el plan de reestructuración remitido al mismo recogía en su apartado “3. Resumen y Valoración de las Ofertas Vinculantes”, la manifestación de Banco Sabadell de la solicitud de cobertura de la

deducibilidad de las Bases Imponibles Negativas registradas en el balance de Banco CAM. Esta era la referencia literal: *“Sabadell ha formulado la presente Oferta Vinculante bajo el entendimiento de que las bases imponibles negativas de Banco CAM, contrastadas en el proceso de Due Diligence, serían deducibles incluso en el supuesto de producirse cualquier tipo de operación societaria de integración de BANCO CAM en Sabadell”*. Esta oferta figuraba como Anexo al Plan de Reestructuración de Banco CAM.

Es decir, el Banco de España tenía conocimiento de que el plan de reestructuración de Banco CAM, que pasaba por su venta a Banco Sabadell, implicaba necesariamente garantizar al comprador el aprovechamiento de los créditos fiscales derivados de bases imponibles negativas y registrados en el balance de Banco CAM, dando su conformidad y aprobación a dicha garantía, tal y como así manifiesta el Certificado de aprobación del Plan de Reestructuración.

En la Memoria Económica remitida el 7 de diciembre de 2011 a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda, se cita expresamente la garantía del FROB de indemnizar al comprador en caso de que se perdiera un crédito fiscal activado de Banco CAM y su grupo fiscal, por un importe máximo de 717 millones de euros.

Por ello, a la vista de las anteriores alegaciones, y de la documentación existente, se propone la supresión de esta incidencia.

Por su parte, en relación con lo recogido en el **punto 5.13** debe señalarse que, tal y como se ha manifestado en las alegaciones al apartado V.1.1.4, todas las garantías descritas en el punto 2.20 del Anteproyecto de Informe relativas al proceso de venta de Banco de Valencia, así como sus límites, figuraban recogidas en el borrador de contrato de compraventa de acciones de Banco de Valencia. La aprobación de la oferta de CaixaBank, y con ella del borrador de contrato acordado, constituía la pieza básica del plan de resolución cuyo envío al Banco de España fue acordado por la Comisión Rectora en su reunión de 27 de noviembre de 2012. En efecto, tal y como se recoge en el acta nº 52 de esta reunión, la Comisión Rectora del FROB acordó: *“2) Someter a la aprobación del Banco de España el plan de resolución de la entidad Banco de Valencia, S.A. (que incluye como anexo al contrato de compraventa que daría ejecución al mismo)”*. Dicho contrato fue celebrado el día 27 de noviembre de 2012, misma fecha en que el Banco de España aprobó el Plan de Resolución de Banco de Valencia.

Si bien es cierto que el documento que plasmaba el Plan de Resolución de Banco de Valencia no recogía expresamente mención a las garantías fiscales concedidas, debe señalarse que el Banco de España, de forma previa a la aprobación del Plan, tenía constancia de la existencia de dichas garantías fiscales. Garantías que tal y como se desprende de anteriores operaciones de venta (Banco CAM, UNNIM...), resultaban una práctica habitual y necesaria para la venta de entidades en resolución.

Esto puede acreditarse, como se ha expuesto con anterioridad, por el hecho de que el borrador del contrato que recogía dicha garantías (**cuya coste estimado para el FROB, tanto a la fecha como en el momento actual, es nulo**) era parte inseparable del Plan de Resolución, en tanto que el Plan pasaba por la venta de Banco de Valencia a CaixaBank.

Por tanto, se entiende que, su no inclusión expresa en el documento del Plan de Resolución pero sí en el contrato de venta, no supone sino un defecto formal de carácter documental sin impacto material alguno.

(F) Al apartado “V.1.3. Incidencias relacionadas con el contenido de las memorias económicas”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.15. En el procedimiento de cálculo empleado para cuantificar en las respectivas memorias económicas el impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010 en los procesos de BFA/Bankia, CX, NCG, Unnim, Banca Cívica, BMN y CEISS, consistentes en la adquisición de participaciones preferentes convertibles en acciones o cuotas participativas, el FROB aplicó como coste de financiación un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el Fondo. Este tipo de interés se obtuvo, según señalan las memorias, de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica. Sin embargo, el FROB no ha implantado durante el periodo fiscalizado un sistema de contabilidad analítica”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Si bien se comparte con el Tribunal que durante todo el periodo fiscalizado, 2009-2015, no ha estado implantada en el FROB una contabilidad analítica, es conveniente señalar que **sí ha estado implantada una contabilidad analítica en el año 2010 y en el primer semestre de 2011**, siendo ésta información remitida al Tribunal de Cuentas para su verificación, dejándose de realizar a partir de ese momento tal y como se expone en las alegaciones al punto 5.41.

En este sentido, es preciso recalcar, que el tipo de interés mencionado, aplicado como coste de financiación en el cálculo del impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010, fue un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el Fondo, obtenido de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica tal y como se señala en las memorias económicas de 2010.

Por tanto se considera que debe suprimirse este apartado.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.16. La memoria económica del proceso de resolución de Banco de Valencia, elevada a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad el 19 de diciembre de 2012 con las medidas de apoyo financiero adoptadas por el FROB para el reforzamiento de los recursos propios, no informó de todas las garantías fiscales a la que se obligó posteriormente el FROB en el contrato de venta de 28 de febrero de 2013. Como se ha indicado en los puntos 5.10 y 5.13 de este Informe, no consta que estas garantías hubiesen sido aprobadas por la Comisión Rectora del FROB ni que hubieran sido incluidas en el correspondiente plan de resolución aprobado por el Banco de España”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En primer lugar, han de reiterarse las observaciones a las incidencias señaladas en los puntos 5.10 y 5.13 de los apartados V.1.1.4. y V.1.2 y, en particular, el hecho de que en su

sesión de 27 de noviembre de 2012, y tras tratar expresamente durante la reunión la garantía sobre la existencia de un conjunto de activos fiscales, y su posible deducibilidad por CaixaBank, la Comisión Rectora, que conocía el contrato de compraventa de acciones (cuya Cláusula 9 recogía, como se ha indicado, la referida garantía), acordó *“someter a la aprobación del Banco de España el plan de resolución de la entidad Banco de Valencia, S.A. (que incluye como anexo al contrato de compraventa que daría ejecución al mismo).”*

Pues bien, la Memoria económica elevada al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y al Ministro de Economía y Competitividad, a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 28 de la Ley 9/2012, en la que se detalló el impacto financiero del plan de resolución de Banco de Valencia sobre los fondos aportados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, adjuntaba el Plan de Resolución de la entidad que, como se señala en el párrafo anterior, y conforme al acuerdo adoptado por la Comisión Rectora del FROB el 27 de noviembre de 2013 (acta nº 103), incluía como anexo el contrato de compraventa de las acciones de Banco de Valencia que a su vez recogía en su cláusula 9, las garantías fiscales objeto de la incidencia señalada.

En conclusión, aunque efectivamente el texto de la memoria económica relativa al proceso de resolución de Banco de Valencia no contiene una referencia concreta y expresa a las garantías fiscales referidas en el punto 5.16 del Anteproyecto de Informe, esta incidencia tiene un carácter meramente formal o documental. Otros documentos que integraron dicha memoria económica sí recogían la existencia, términos y condiciones de las referidas garantías fiscales. De modo que, materialmente, la información fue trasladada y pudo ser debidamente considerada.

Por último, cabe señalar, con un simple propósito informativo, que la referida garantía nunca se ha activado y se estima que ha de tener un impacto patrimonial nulo para el FROB.

(G) Al apartado “V.2.1. Observaciones de carácter general”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.17. Excepto en los casos de NCG y CX, el FROB no aprobó durante el período fiscalizado un procedimiento que estableciera las reglas básicas aplicables a cada una de las ventas de entidades de crédito”.

➤ Alegaciones a estas observaciones:

En primer lugar, señalar que la Ley 9/2012 en lo que respecta a las reglas de procedimiento para la venta del negocio de la entidad se limita a establecer (apartado 6 del artículo 26), en línea con el artículo 31.4, la necesidad de desarrollar un procedimiento competitivo que sea transparente, no discriminatorio, y que tenga entre sus objetivos el maximizar el precio de venta, y minimizar el uso de los recursos públicos. No se halla, por lo tanto, en la ley referencia alguna a la obligación por parte del FROB de aprobar unas normas de procedimiento de desinversión en sus entidades participadas.

En consecuencia, el FROB, en cada uno de los procesos de desinversión ha diseñado un procedimiento de venta competitivo, transparente y no discriminatorio cuyo objetivo último ha sido la maximización del precio de venta y, por tanto, la reducción del impacto sobre el contribuyente.

Así, todos los procedimientos con independencia de sus singularidades, han pivotado sobre dos ejes comunes que han sido la neutralidad y la igualdad de oportunidades, herramientas y acceso a la información de los potenciales adquirentes para poder valorar su inversión.

A mayor abundamiento, advertir que las especiales circunstancias de los diferentes procesos de venta en los que ha participado el FROB, revelan, a nuestro juicio, la imposibilidad o elevada dificultad para elaborar y aprobar unas reglas básicas que pudieran aplicarse a todos ellos. Las ventas se llevaron a cabo no solo respecto de entidades completamente diferentes entre sí, sino que además, las circunstancias de cada proceso fueron singulares y distintas.

Así, el tamaño de Banco de Valencia, NCG Banco y CX permitió llevar a cabo un procedimiento de venta mediante subasta, mientras que en el caso de Bankia, por el volumen de la participación puesta a valor de mercado sólo resulta ejecutable mediante procedimientos de desinversión parcial. De otra parte, el caso de la Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo es asimismo muy particular. El FROB acordó la venta de la entidad en el marco de su proceso de resolución, sin que previamente ostentara participación accionarial alguna en la misma.

Asimismo, la titularidad directa o indirecta de las acciones de las entidades por parte del FROB marcó también el desarrollo de las ventas. Así, mientras en determinados procesos fue el FROB quien vendió directamente y, por lo tanto, el que dirigió el proceso de venta al completo (como fue en los casos de Banco de Valencia, NCG Banco y CX), en otros casos el vendedor fue la entidad tenedora de la participación, y el FROB se limitó a controlar que el proceso respetara los criterios de transparencia, concurrencia y maximización del retorno de acuerdo con la legislación aplicable (este es el caso de Banco Gallego).

Como consecuencia de todo lo anterior, resulta muy complicado, y posiblemente ineficiente, desarrollar un manual de procedimiento aplicable a todos y cada uno de los procesos de venta puestos en marcha por el FROB. Tanto las circunstancias individuales de cada entidad (con múltiples escenarios), como el momento en que se ejecuta la desinversión aconsejan aplicar reglas específicas a cada supuesto que permitan maximizar la recuperación de las ayudas públicas.

En cualquier caso, el FROB ya ha tenido en cuenta la recomendación que el Tribunal de Cuentas formula en el apartado 9.1, y está trabajando en el análisis de los diferentes elementos que se han de tener en cuenta en los procesos de venta de entidades, en función de sus diferentes características y de la posible situación de mercado en cada momento. El propósito de dicho análisis sería, en línea con la recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas, agilizar la sistematización del trabajo en futuros procesos, sin ánimo, no obstante, de establecer un manual de procedimientos de alcance global y exhaustivo, toda vez que como ya se ha expuesto con anterioridad éste resultaría probablemente ineficiente. En este sentido, se coordinan los trabajos de preparación de la resolución en el marco de la Junta Única de Resolución, a escala europea.

Asimismo, el FROB hará el máximo esfuerzo para que futuros procedimientos de venta cuenten con unas normas básicas específicas para cada uno de ellos, siempre que la urgencia del procedimiento lo permita.

A la vista de todo lo anterior, entendemos que la actuación del FROB en relación con los procesos de desinversión de entidades respetó en todo momento la legislación vigente asegurándose, en particular, que se cumplieran los principios de competencia, publicidad, concurrencia y no discriminación, sin que pueda observarse en estos procesos incumplimiento de legalidad alguno.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.18. Una consecuencia de esta falta de procedimiento reglado fue que el FROB no definió los trámites que debía realizar cada una de sus unidades administrativas para fundamentar las decisiones que habría de adoptar la Comisión Rectora en materia de concesión de apoyos financieros asociados a la venta de las entidades. Concretamente, no se identificó la unidad administrativa del FROB que debía analizar las distintas alternativas de apoyos financieros planteados, ni la que las debía valorar, ni la que debía proponer a la Comisión Rectora la alternativa más eficiente con el objetivo de minimizar los apoyos financieros. Por este motivo, una parte de la documentación emitida por las unidades administrativas del FROB para analizar los apoyos financieros concedidos y para fundamentar las propuestas realizadas a la Comisión Rectora tuvo un deficiente valor acreditativo, ya que en algunos de estos documentos no se identificaba al FROB como su emisor, o no constaba el departamento de origen, la firma o el nombre de la persona que los elaboró, o no se indicaba la fecha de su emisión”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Debe señalarse en primer lugar, tal y como se ha indicado en la alegación del punto 5.17 anterior, que la ausencia de un procedimiento reglado no supone en ningún caso un incumplimiento de la legalidad, en tanto que la exigencia de dicho procedimiento no se recoge en ningún texto normativo.

Tampoco implica necesariamente una debilidad en el trabajo de análisis de las distintas alternativas analizadas para los procesos de concesión de apoyos, los cuales en todos los casos han venido soportados por los informes de los servicios técnicos del FROB, y por el análisis de asesores externos expertos en la realización de este tipo de operaciones.

La contratación de estos expertos ha tratado de dotar de una mayor objetividad a los procesos de desinversión, mayor conocimiento técnico específico en la materia y, en definitiva, mayor solidez a los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora.

En efecto, la experiencia contrastada de los asesores en el sector, así como con en su profundo conocimiento del mercado financiero y bancario, han permitido aprobar la hoja de ruta más apropiada para cada desinversión en función del posible interés del mercado. Por su parte, el personal del FROB supervisó constantemente todos los procesos de desinversión de entidades, y realizaba análisis cualitativos en profundidad de los informes emitidos por los expertos contratados, dando por válidos dichos informes cuando así lo estimaba oportuno.

Debe además llamarse la atención sobre el hecho de que todo el trabajo enmarcado en los procesos de desinversión, se ha realizado, como no puede ser de otra manera, con la interacción entre las distintas unidades administrativas del FROB, aportando cada una de éstas su análisis y punto de vista específico en el que está especializado. En estos proyectos estratégicos para el FROB existía y existe una implicación de todas sus unidades. Dichas unidades han tenido y tienen definidas sus funciones a través de los sucesivos esquemas organizativos del FROB que incluyen las funciones a realizar por las distintas direcciones y departamentos de la entidad.

En cualquier caso, la ausencia de algunas formalidades meramente documentales no resta validez ni técnica ni jurídicamente a los análisis de las distintas alternativas de apoyos financieros, o de la alternativa más eficiente que minimizase los apoyos financieros. Así, si

bien es cierto que pueden encontrarse limitaciones formales en la presentación de las propuestas e informes elaborados por el personal de FROB y remitidos a la Comisión Rectora (ausencia de firmas, de fecha de emisión o de identificación del FROB como emisor) en ningún caso esos documentos, cuando fueron usados como base para la toma de una decisión, carecían del máximo rigor desde un punto de vista jurídico y técnico que le restase valor acreditativo.

Por último, debemos aclarar que no son las propuestas elevadas a la Comisión Rectora sino sus Acuerdos debidamente recogidos en sus Actas, y en las posteriores Certificaciones emitidas, los que tienen la consideración de acto jurídico del que debe predicarse su validez. En este sentido, la Comisión Rectora adopta sus acuerdos en base a la documentación que a su leal saber y entender justifica correctamente sus decisiones.

Por lo anterior se propone que se modifique esta manifestación recogida en el párrafo 5.18. Se sugiere la siguiente redacción: “La normativa aplicable no requería de la existencia de un procedimiento reglado específico, en donde las limitaciones formales detectadas en la documentación emitida por las unidades administrativas no afectan a la validez de los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB, al ser estos acuerdos los que tienen consideración de actos jurídicos”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.19. El artículo 26.4 de la Ley 9/2012 estableció que en la venta de las entidades, y para determinar el importe resultante de la transmisión que deba abonarse a la entidad o a sus accionistas, se deducirán del precio de venta los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el FROB, incluyendo el coste de los instrumentos de apoyo financiero que este hubiera podido adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, que se reembolsarán previamente al propio FROB con cargo al precio de venta. Sin embargo, el FROB no definió un procedimiento para imputar los ingresos, los gastos y los costes incurridos en cada proceso de resolución que hubiera permitido el cumplimiento de lo establecido en el citado artículo 26.4 de la Ley 9/2012. En la falta de regulación de este procedimiento tuvo una influencia decisiva la inexistencia en el FROB de un sistema de contabilidad analítica, como se señalará en el punto 5.41 de este Informe. En el epígrafe V.2.3 se expondrán los resultados de la fiscalización del cumplimiento del citado artículo 26.4 de la Ley 9/2012 en los procesos de venta de las entidades.”

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En la redacción de esta observación, no queda, al entender del FROB, definido con claridad cuál es el incumplimiento concreto al que se hace referencia en este apartado, dado que, todo lo relativo a las deducciones a detracer en los procesos de venta (artículo 26.4 de la Ley 9/2012), está desarrollado en las alegaciones al apartado V.2.3, la no existencia de la contabilidad analítica se expone en las alegaciones al apartado V.5, por lo que el punto 5.19 parece centrarse en el párrafo final, para poner en relación la ausencia de contabilidad analítica y la falta de un procedimiento que de soporte al artículo 26.4.

En este sentido conviene resaltar en primer lugar, que no se comparte la idea que la ausencia de un procedimiento, si ese fuera el caso, implicaría el no cumplimiento del artículo 26.4 como parece deducirse de la frase “el FROB no definió un procedimiento para imputar los ingresos, los gastos y los costes incurridos en cada proceso de resolución que

hubiera permitido el cumplimiento de lo establecido en el citado artículo 26.4 de la Ley 9/2012”.

El FROB considera que en los procesos de venta, se ha cumplido de forma clara el artículo 26.4 tal y como se pone de manifiesto en las distintas alegaciones realizadas y como también puede deducirse de las propias manifestaciones del Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

Así, en la conclusión del punto 8.15 del Anteproyecto de Informe establece en su parte final que *“El FROB ha interpretado este precepto de una forma restrictiva, entendiendo que solo podían ser deducibles y, por tanto, recuperables los gastos directa e inmediatamente ligados a la venta de la entidad. Una interpretación menos restrictiva habría conducido al FROB a deducir y retener importes mayores de los efectivamente deducidos y retenidos en los casos de Caja Rural Comarcal Mota del Cuervo, CX y NCG...”*. La propia lectura de esta conclusión, deja claro que el FROB ha cumplido con lo estipulado en el artículo 26.4, ha establecido un criterio de actuación y ha calculado y retenido los gastos que considera recuperables en base a ese criterio, por lo que se ha seguido un procedimiento para llevar a cabo esas recuperaciones. Otra cosa distinta es que el Tribunal no comparta el criterio establecido, ni las cantidades finalmente recuperadas, puntos 5.27 a 5.30, pero no puede deducirse el incumplimiento del artículo 26.4 por la falta de un procedimiento.

A la vista de lo expuesto, no parece lógico poner en relación la falta de contabilidad analítica, con la falta de regulación del procedimiento, dado que como ha quedado expuesto, las recuperaciones establecidas en el artículo 26.4 se han llevado a cabo. Otra cosa distinta sería considerar que la existencia de una contabilidad analítica habría facilitado la obtención de modo directo e inmediato de los datos de coste asociados a cada entidad, como muy acertadamente recoge el anteproyecto de informe en su apartado 5.41, pero en ningún caso la ausencia de contabilidad analítica ha impedido el cumplimiento del artículo 26.4.

Por todo ello se propone la supresión de este apartado. En el caso de no considerarse tal propuesta se propone una redacción alternativa que recoja lo aquí expuesto: *“El artículo 26.4 de la Ley 9/2012 estableció que en la venta de las entidades, y para determinar el importe resultante de la transmisión que deba abonarse a la entidad o a sus accionistas, se deducirán del precio de venta los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el FROB, incluyendo el coste de los instrumentos de apoyo financiero que este hubiera podido adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, que se reembolsarán previamente al propio FROB con cargo al precio de venta. La falta de una contabilidad analítica en la entidad, ha dificultado el cálculo de dichos costes que han tenido que ser calculados específicamente a partir de los datos de contabilidad financiera de la Entidad”*.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.20. El FROB no determinó los criterios financieros, fiscales y de oportunidad que debían aplicarse para valorar, ordenar y seleccionar cada uno de los instrumentos de apoyo financiero que cabría adoptar en cada proceso, especialmente en los de resolución y venta de entidades; criterios que resultaban esenciales para poder conseguir el objetivo de asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos, establecido en el artículo 3 de la Ley 9/2012”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Debe señalarse en primer lugar que los instrumentos de apoyo financiero adoptados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2012, se determinan en función de la situación y características particulares de cada entidad solicitante.

Adicionalmente, la máxima que ha regido la actuación del FROB en los procesos de desinversión, además del respeto a la legalidad, es la minimización del uso de recursos públicos, aspecto que solo podrá lograrse mediante una maximización de la recuperación en los procesos de venta.

Tal y como se ha señalado en la alegación al párrafo 5.18, todos los procesos de resolución y venta de entidades en los que han existido apoyos financieros, contaron con el apoyo de asesores externos que valoraban las distintas alternativas y las cuantificaban, identificando de esta manera las que resultaban más beneficiosas para los intereses del FROB, y por tanto del contribuyente. En este sentido cabe identificar el experto asesor de cada proceso de desinversión:

- CAM: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del banco de inversión Nomura.
- UNNIM: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del banco de inversión Nomura.
- Caja Sur: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del banco de inversión Nomura.
- Banco Gallego: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del banco de inversión Mediobanca.
- Banco de Valencia: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del Banco de Inversión NOMURA y el asesoramiento de Oliver Wyman.
- NCG Banco: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del Banco de Inversión BNP Paribas.
- CX: procedimiento organizado por el FROB, contando con la asistencia del asesor experto N+1.

Adicionalmente, con carácter previo a la desinversión en NCG y CX el asesor McKinsey&Company en colaboración con Nomura, analizaron y valoraron las diferentes estrategias de gestión de las entidades participadas por el FROB a dicha fecha. En concreto este informe, de fecha 16 de mayo de 2013, expuso las alternativas de desinversión de las entidades participadas en aquel momento, incluyendo una estimación de impactos para las diversas opciones de desinversión.

En definitiva, se considera que el trabajo de análisis interno del FROB, en conjunción con los trabajos de los expertos contratados para el asesoramiento, ha permitido en todos los procesos conocer las mejores alternativas para adoptar las decisiones que resultaban, a la luz de la información disponible en cada momento, más beneficiosas para el FROB, maximizando los precios de venta y minimizando el uso de recursos públicos, cumpliendo de esta forma con su mandato legal.

Por otra parte, no hay que olvidar que la propia Ley 9/2012 en su artículo 31.4 marcaba que *A fin de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y cumpliendo al efecto con la normativa española y de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas de Estado, la desinversión por el FROB de los instrumentos a los que se refiere este artículo se realizará mediante su enajenación a través de procedimientos que aseguren la competencia [...].”*

En este sentido, todos los procesos de apoyos, así como la aplicación de los instrumentos de resolución o venta, han contado con la aprobación de la Comisión Europea.

Por lo anterior se propone que se suprima el apartado 5.20. En caso de que no se considere esta supresión, se sugiere su modificación con la siguiente redacción alternativa: ***El FROB determinó en base a las recomendaciones de sus asesores expertos los criterios financieros, fiscales y de oportunidad que debían aplicarse para valorar, ordenar y seleccionar cada uno de los instrumentos de apoyo financiero que cabría adoptar en cada proceso, especialmente en los de resolución y venta de entidades; criterios que resultaban esenciales para poder conseguir el objetivo de asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos, establecido en el artículo 3 de la Ley 9/2012***”.

(H) Al apartado “V.2.2. Regulación venta CX”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.26. En el análisis de la venta de la “cartera Hércules” y de las acciones de CX se han obtenido los siguientes resultados:

- a) *No se ha acreditado documentalmente que el FROB valorara y cuantificara el coste de las distintas alternativas posibles de venta de la “cartera Hércules”, con el objetivo de minimizar la utilización de recursos públicos según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/2012...*
- b) *El FROB y el inversor,..., acordaron modificar las condiciones iniciales del contrato citado, para que, con cargo a los recursos disponibles del FTA, se reconociera un rendimiento inicial y de carácter fijo a los bonos A, por un importe de casi 31 millones de euros, equivalente a la comisión de apertura del préstamo suscrito el 14 de abril de 2015 por el inversor con entidades de su mismo grupo para financiar 2.660 millones de euros de la compra de la cartera. Este Tribunal considera que esa comisión de apertura no debería incorporarse como un mayor coste del FTA, ya que el préstamo no financia al FTA sino al inversor. Los rendimientos abonados al inversor por la sociedad gestora del FTA, hasta el 31 de diciembre de 2015, ascendieron a 48 millones de euros (a la misma fecha había rendimientos devengados pendientes de abono por otros 210 millones), que no fueron objeto de retención a pesar de que pudieran estar sometidos al impuesto sobre la renta de los no residentes, regulado en el Real Decreto Legislativo 5/2004, ...*
- c) *El FROB no analizó el impacto fiscal de la utilización del FTA como vehículo de transmisión de la “cartera Hércules”, ni consultó a la Dirección General de Tributos sobre este asunto, a pesar de que lo había hecho en anteriores ocasiones...*
- d) *Las condiciones económicas aplicadas a los bonos B, que el FROB se obligó a suscribir en la fecha de cierre de la operación de venta, hicieron prácticamente imposible, ya desde antes de la consumación de la operación, que esta entidad pública pudiera recuperar los fondos aportados. De hecho, y como se ha señalado en el punto 3.23 de este Informe, el FROB dotó una provisión por 525 millones de euros al cierre del ejercicio 2014 por el deterioro previsto de los citados bonos B”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Se considera necesario realizar, en primer lugar, una explicación del proceso de venta de CX, para a continuación proceder a efectuar alegaciones a las afirmaciones del Tribunal.

Tal y como establecía la Ley 9/2012 en su artículo 3: *“Los procesos de reestructuración o de resolución de entidades de crédito perseguirán [...] c) Asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos que, con carácter extraordinario, pueda ser necesario conceder.”*

En este sentido, el artículo 26.6 de la citada Ley, recogía las características del procedimiento competitivo que se deberá seguir, a la hora de aplicar el instrumento de resolución de venta del negocio de una entidad, en el momento de seleccionar al adquirente o adquirentes. Adicionalmente, el artículo 31.4 establecía que: *“A fin de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y cumpliendo al efecto con la normativa española y de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas de Estado, la desinversión por el FROB de los instrumentos a los que se refiere este artículo se realizará mediante su enajenación a través de procedimientos que aseguren la competencia [...]”*

Para dar cumplimiento a estos preceptos, los procesos de desinversión de entidades en las que el FROB mantenga una participación mayoritaria, deben realizarse de forma que dicho proceso busque la máxima recuperabilidad de los recursos invertidos (maximización del precio de venta y minimización, en su caso, de recursos comprometidos), lo que se logrará con el desarrollo del adecuado proceso competitivo de venta. Para ello, y en el caso específico de la desinversión de la participación en CX, se decidió la contratación de un experto que asesorara al FROB en el diseño de la mejor estrategia de desinversión. En su sesión del 18 de julio de 2013 (acta nº 92), la Comisión Rectora del FROB adjudicó el contrato de análisis y eventual venta de CX a N+1 Corporate Finance, S.A. (en adelante N+1). En consecuencia, el 27 de julio de 2013, el FROB suscribió con el citado asesor un contrato que establecía que el proceso se estructuraría en dos fases: un análisis y contraste del mercado (que permitiría al FROB decidir sobre si se dan las condiciones para vender la entidad), y posteriormente, en su caso, el proceso de venta. El experto elegido contaba con experiencia contrastada en el sector, así como con un profundo conocimiento del mercado financiero y bancario, permitiendo plantear la hoja de ruta más apropiada en función del posible interés de los inversores.

CX contaba, en un escenario de continuidad en solitario, con una escasa capacidad de generación de resultados y su valoración (con una pérdida constante de valor de su franquicia) hacía ver, según dicho experto, que su venta en el corto-medio plazo se confirmaba como la opción más deseable desde el punto de vista del FROB, y con ello de la protección del interés en la recuperación de ayudas.

Sin embargo, la baja valoración de mercado de la entidad, consecuencia de la situación de determinadas carteras de crédito (existiendo pérdidas latentes), hizo necesario valorar su impacto en el proceso de venta de CX: una venta vía subasta tradicional hacía altamente probable que los precios ofrecidos por los potenciales compradores fuesen negativos, si no existía una cobertura de pérdidas futuras asociadas a la cartera de crédito. Esto se traducía en que de optar por una venta de la entidad en su conjunto, resultaría necesario otorgar alguna garantía al comprador (que por experiencia de anteriores procesos de venta tendría forma de un Esquema de Protección de Activos). Ante esta circunstancia, y como propuso el asesor, surgía la posibilidad de segregar de la entidad parte de sus carteras de crédito (aquellas más deterioradas), mediante venta paralela de las mismas, de cara a mejorar el conjunto de implicaciones económicas para el FROB.

El análisis realizado por el asesor, que fue constantemente supervisado por el FROB, cuantificaba el coste de las distintas alternativas existentes. De estas alternativas, una venta separada, seleccionando determinados activos que permitieran la mejora significativa del banco remanente de cara a su privatización (lo que se llamaría “Cartera Hércules”), ofrecía la posibilidad de mejorar tanto el número de posibles compradores interesados en la compra de la entidad (incrementando la tensión competitiva), como los términos económicos de esta venta, presentándose como la alternativa más beneficiosa para los intereses del FROB. Con esta separación de activos, se lograba poner en el mercado dos activos (un banco saneado y una cartera de créditos deteriorada) con inversores específicamente interesados en esos activos, lo que haría aumentar la competencia en cada proceso, y en consecuencia, el precio de venta conjunto.

Quedaba claro por tanto que la estrategia de venta separada de la entidad era la que mejor cumplimiento daba al mandato legal de realizar un procedimiento que asegurara la competencia y minimizara el uso de recursos públicos (mediante maximización del precio de venta).

Una vez establecida esta estrategia, y determinada la cartera de activos que se segregaría de la entidad, correspondía determinar la forma de articular esa venta troceada. En este sentido, se identificaron distintos vehículos a través de los cuales llevar a cabo la venta de la cartera, y de entre los que finalmente se seleccionaron los siguientes: un Fondo de Activos Bancarios (FAB), un Fondo de Inversión Libre (FIL), una Sociedad de Inversión Libre (SIL), uno o varios vehículos internacionales y un Fondo de Titulización de Activos.

De cara a una profunda revisión y análisis de estos vehículos, CX decidió contar con el asesoramiento de un asesor legal que supervisase los aspectos jurídicos, fiscales y operativos que se podrían derivar de cada alternativa, por lo que procedió a contratar a Baker & McKenzie (firma legal de reconocido prestigio).

De los análisis internos del FROB y tomando en consideración el asesoramiento legal de esta firma, se llegó a la conclusión de que con el marco normativo existente en ese momento, la elección del FTA era la única alternativa viable en aquel momento para llevar a cabo la venta de activos seleccionados de forma separada a la entidad, y maximizando así el precio de venta global de CX. Es decir, al hilo de lo recogido en el **punto 5.26 apartado a)** del Anteproyecto de Informe:

- Sí se llevó a cabo una valoración y cuantificación de las alternativas a la venta, con el objetivo de la utilización más eficiente de los recursos públicos, tanto de la propia entidad como de la cartera que posteriormente se segregó y se vendió (Cartera Hércules).
- La contratación de un experto independiente por parte del FROB para el asesoramiento de la estrategia a seguir, en ningún caso supuso una delegación de competencias o una falta de monitorización del proceso o de la inversión, si no que precisamente respondía a la necesidad de cumplir con el mandato legal de maximización de la desinversión.

Este experto, en su informe valoraba y cuantificaba el coste de las alternativas de desinversión, considerando en base a su criterio, que la venta segregada era la alternativa que maximizaba la recuperabilidad. Este informe fue analizado por la Comisión Rectora del FROB en su sesión del 2 de abril de 2014.

- La venta de la cartera segregada (una vez descartada otras alternativas por ser más costosas) fue finalmente articulada por medio de un Fondo de Titulización de Activos.

Esta era la única alternativa viable ya que: a) el uso de un FAB no era posible por imposición legal, ya que su uso está limitado a activos procedentes de Sareb; b) el uso de un FIL o un SIL fue descartado en tanto que presentaba problemas de tipo técnico y no contaba con la aprobación de la CNMV (como órgano supervisor de este tipo de instrumentos); c) el uso de un vehículo internacional, derivaría en una pérdida de control supervisor sobre el vehículo.

- En todo momento durante el ejercicio de diseño y ejecución de la venta, tanto de la cartera como de la entidad, el FROB realizó tareas de diseño, seguimiento y ejecución, y tuvo conocimiento detallado de las actuaciones encaminadas a la consecución de una óptima desinversión.

Así, aun cuando el asesor legal para la venta fue contratado por CX, la operación fue tutelada y supervisada en todo momento por el FROB (en el marco de las normas internas del FROB relativas al Gobierno Corporativo al tratarse de una cuestión estratégica). En este sentido, el personal técnico del FROB realizó una actuación de supervisión ejecutiva (plasmada en reuniones continuas, correos electrónicos, conferencias telefónicas...etc), tanto con la entidad, como con los expertos contratados al efecto.

Los informes de los expertos independientes eran revisados y analizados por el personal del FROB en su trabajo diario, lo que se plasmaba en los diferentes informes remitidos a su Comisión Rectora para la toma de decisiones en el proceso (optar por una venta separada, selección de las mejores ofertas...etc). En consecuencia, las decisiones que se tomaron se llevaron a cabo contando con la mejor información disponible.

Adicionalmente, cabe señalar que el importe que se cita de las garantías al FTA (904 millones de euros), es el importe máximo, muy superior al coste realmente esperado de aplicación de la garantía y que está así recogido mediante su correspondiente provisión en las cuentas anuales del FROB.

Por lo anterior, se considera que sí se valoró adecuadamente la mejor estructura para la venta de CX y de su cartera, en aras de maximizar el retorno de fondos al FROB, así como los diferentes vehículos posibles para su instrumentación. En todo este proceso de diseño y venta por CX de la cartera Hércules, y en cumplimiento de las normas Gobierno Corporativo del FROB, el FROB realizó una tarea de análisis, seguimiento y ejecución de la operación, participando en todas las decisiones que se fueron adoptando a lo largo del proceso.

Por otra parte, en lo relativo a lo recogido en el **punto 5.26 apartado b)** del Anteproyecto de Informe, afirma el Tribunal que *“Este Tribunal considera que esa comisión de apertura no debería incorporarse como un mayor coste del FTA, ya que el préstamo no financia al FTA sino al inversor”*.

Continuando con la exposición del proceso de venta de CX, procede ahora aclarar que una vez establecido el vehículo a través del cual se llevaría a cabo la desinversión de la “cartera Hércules”, se iniciaron los trámites para la venta, remitiéndose a los inversores interesados la *“Carta de invitación a la presentación de las ofertas vinculantes”*. Esta carta recogía expresamente la posibilidad de que en el FTA se recogiera financiación de un tercero (por medio de un préstamo senior) para el pago a CX de los activos recibidos, de forma que fuera más atractiva y plausible la compra de dicha cartera. El literal de la misma era el

siguiente¹: *“To the extent required by the Investor, the structure allows for the provision of direct financing to the FTA (to partially fund the acquisition of the Portfolio) by means of a loan (the "Senior Loan") to be granted by a third-party creditor to be designated by the Investor. The face value and the subscription price of the Class A Bonds will be reduced in an amount equal to the principal of the Senior Loan, if any”*. Es decir, la carta de invitación al proceso contemplaba que la financiación de la cartera se realizase directamente a través del FTA, lo que implicaba necesariamente que las condiciones derivadas de dicha financiación fuesen asumidas por el FTA, lo que incluye lógicamente sus comisiones.

El contrato de Inversión de 17 de julio de 2014 firmado entre CX, FROB y el Inversor, en línea con la *“Carta de invitación a la presentación de las ofertas vinculantes*, recogía expresamente que si el Préstamo Senior financiaba directamente al FTA o lo hacía indirectamente (a través del Inversor) era una decisión que sería tomada por el Inversor sin necesidad de autorización del FTA o del FROB (Cláusula 3.3.1). Finalmente fue el Inversor quién formalizó el Préstamo Senior.

En tanto que así estaba previsto desde el inicio, el FTA se hizo cargo de la comisión de apertura del préstamo, manteniendo de esta forma los compromisos de la *“Carta de invitación a la presentación de las ofertas vinculantes*.

De esta forma, la comisión de apertura tiene el mismo tratamiento que el de los intereses devengados por el préstamo, los cuales se computan dentro de la cascada de flujos del FTA, afectando a los flujos que recibirá el inversor.

En otras palabras, resulta claro que de haberse incluido la financiación directamente en el FTA, habría sido el propio fondo el que hubiera asumido la comisión de apertura. Es por ello que las partes acuerdan, en la constitución del FTA, modificar la escritura de constitución para adecuarlo enteramente a la voluntad y a la finalidad pretendida por las partes en el Contrato de Inversión y en la carta de invitación.

En definitiva, y una vez sentado que **el inversor es el que tenía la opción de decidir si la financiación se situaba en el FTA o externamente, económicamente resulta indiferente si la financiación se enmarca dentro o fuera del FTA**, ya que los flujos son los mismos.

Por otra parte, cabría pensar que si el inversor hubiera tenido que pagar esa comisión de apertura, este hecho habría podido tener incidencia en el precio final, y por tanto el apoyo financiero del FROB a través del Bono B hubiera sido mayor. Toda esta estructura de financiación por un tercero hace que se maximice el precio pagado por el inversor en la venta, que es siempre el objetivo final.

Adicionalmente, en el mismo **punto 5.26 apartado b)** del Anteproyecto de Informe afirma el Tribunal *“[...] préstamo suscrito el 14 de abril de 2015 por el inversor con entidades de su mismo grupo para financiar 2.660 millones de euros de la compra de la cartera.”*

Es relevante aclarar que este párrafo incluye un error. El citado préstamo senior no fue formalizado entre el inversor y entidades de su mismo grupo, sino que lo fue con entidades

¹ *“En la medida que requerido por el inversor, la estructura permite el otorgamiento de financiación directa al FTA (para financiar parcialmente la adquisición de la Cartera) por medio de un préstamo (el "Préstamo Senior") que será concedido por un tercero acreedor designado por el Inversor. El valor nominal y el precio de suscripción de los Bonos de Clase A se reducirán en una cantidad igual al principal del préstamo mayor, si lo hubiere”*.

La *“Carta de invitación a la presentación de las ofertas vinculantes”*, en tanto que se dirigió tanto a inversores nacionales como internacionales, fue remitida en inglés, al ser este idioma el utilizado habitualmente en este tipo de transacciones.

financieras independientes que se encuentran entre las más relevantes a nivel internacional. **Por ello, se sugiere la supresión de esta afirmación recogida en el apartado b) del párrafo 5.26.**

Continúa el Tribunal señalando en este **punto 5.26 apartado b)** que *“Los rendimientos abonados al inversor por la sociedad gestora del FTA, [...] no fueron objeto de retención a pesar de que pudieran estar sometidos al impuesto sobre la renta de los no residentes, regulado en el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes.”*

A este respecto debe señalarse que esta circunstancia (la retención fiscal de rendimientos) es una función de gestión administrativa propia de la entidad gestora del FTA. El FROB carece de la capacidad para ordenar, en su caso, la preceptiva retención de rendimientos de títulos de esta naturaleza, o para fiscalizar o sancionar, en su caso, esta ausencia de retención. Lo anterior sin perjuicio, lógicamente, de que si el FROB detectase cualquier irregularidad fiscal o de otro tipo, inmediatamente la pondría en conocimiento de las autoridades competentes.

No obstante, para este caso particular, parece que la afirmación resulta infundada toda vez que, de conformidad con la legislación fiscal aplicable, el inversor se encuentra exento de retención, de acuerdo con el artículo 14.1 apartado c) del Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes. **Por lo anterior, se sugiere la supresión de esta manifestación recogida en el apartado b) del párrafo 5.26.**

Por último, respecto a este **punto 5.26 apartado c)**, afirma el Tribunal que *“El FROB no analizó el impacto fiscal de la utilización del FTA como vehículo de transmisión de la “cartera Hércules”, ni consultó a la Dirección General de Tributos sobre este asunto, a pesar de que lo había hecho en anteriores ocasiones en relación con la aplicación de la limitación prevista en el artículo 90.3 del texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo) para la transmisión de las bases imponibles negativas de las entidades CX, Unnim y Banco CAM.”*

Debe señalarse que la fiscalidad fue tomada en consideración desde el inicio mismo del proceso de desinversión, según resulta de la *“Carta de invitación a la presentación de ofertas no vinculantes”* (que fue facilitada al Tribunal de Cuentas en su trabajo de fiscalización) en la que se advierte de que el tratamiento fiscal dependerá del vehículo que se utilice y que el mismo sería neutro, en la medida de lo posible, sin perjuicio de que, necesariamente, se habrían de tener en cuenta determinados aspectos: (i) los impuestos sobre los beneficios que pudiera obtener el inversor; (ii) aquellos que puedan gravar al vehículo mismo y (iii) el impuesto sobre actos jurídicos documentados derivado de la adquisición de la cartera.

En este sentido hay que recordar que, como es lógico, el posible impacto fiscal de una operación de estas características (compraventa de una cartera de activos de semejante volumen) afecta significativamente a la formalización y definición de un precio de venta. El posible impacto fiscal al inversor/comprador, sería repercutido por este en su oferta de compra, por lo que el precio de venta habría sido menor y en consecuencia el valor de los apoyos financieros soportados por el FROB habría sido directamente mayor.

Por último, respecto a la posible consulta a la Dirección General de Tributos (DGT), manifiesta el Anteproyecto de Informe que el FROB no realizó dicha consulta aun cuando sí lo había realizado en anteriores operaciones de venta. Debe señalarse que las consultas a la DGT realizadas por el FROB en anteriores procesos de venta, se llevaron a cabo en el

marco del otorgamiento de garantías fiscales, y en relación con el impacto que una venta tendría en los créditos fiscales que las entidades vendidas mantenían. Se trata de consultas sobre el valor de un activo incluido dentro del objeto vendido, que en el caso del FTA no existen y por lo tanto no proceden.

En este sentido, las consultas se centraban en la aplicación del artículo 90.3 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, a los procesos de venta de entidades participadas por el FROB, en cuanto al posible aprovechamiento de bases imponibles negativas pendientes de compensación en una entidad transmitente por parte de una entidad adquirente, así como las limitaciones que dicho artículo recoge. Es decir, las consultas nunca se realizaron sobre la posible configuración fiscal de la operación, sino sobre cuestiones mucho más particulares no aplicables a este supuesto.

En definitiva, y en cualquier caso, un mayor impacto fiscal para el inversor habría sido descontado directamente del precio ofertado, haciendo menor la recuperabilidad de fondos públicos. Además, no se consultó a la DGT como en anteriores ocasiones porque en el caso de la venta de la cartera no estaba incluida ninguna base imponible negativa, que sí lo estaba en anteriores procesos.

Por lo anterior, se considera que procede la supresión de esta manifestación recogida en el apartado c) del párrafo 5.26.

Por su parte, en el **punto 5.26 apartado d)**, se pone de manifiesto la especial consideración de los Bonos B. En este sentido debe señalarse que el valor en libros de la cartera de activos objeto de venta era de 4.187 millones euros (valor nominal corregido por los deterioros asociados), mientras que la oferta realizada por el comprador de la cartera por dichos activos ascendió a 3.615 millones euros (la mejor oferta dentro de un proceso altamente competitivo). La diferencia entre el precio ofertado y el valor en libros habría sido una pérdida que hubiera tenido que registrarse en las cuentas de CX. Esta pérdida adicional habría supuesto una devaluación de la entidad, redundando en un menor precio de venta.

Con el objeto de evitar la materialización de esta pérdida, y ante una eventual mejora en el mercado y potencial recuperación de valor de la cartera, se articuló la suscripción del bono B: en caso de que la cartera de activos segregada generase valor por encima de la rentabilidad esperada por el inversor que realizó la oferta, sería posible recuperar parte o todo del precio del Bono B suscrito. Por tanto, si bien es poco probable, la pérdida de valor del Bono B es potencialmente reversible en función del comportamiento del FTA y de la recuperación efectiva de los préstamos que tiene en cartera.

Por lo anterior, se sugiere que, al menos, se modifique esta manifestación recogida en el apartado d) del párrafo 5.26. Se propone la siguiente redacción: “d) *Las condiciones económicas aplicadas a los bonos B, que el FROB suscribió en la fecha de cierre de la operación de venta, plantean un escenario muy remoto para que esta entidad pública pueda recuperar los fondos aportados. De hecho, y como se ha señalado en el punto 3.23 de este Anteproyecto de Informe, el FROB dotó una provisión por 525 millones de euros al cierre del ejercicio 2014 por el deterioro previsto de los citados bonos B. En efecto, este importe se consideró como un instrumento de apoyo financiero dentro de la modificación del Plan de Resolución de CX, donde se recogía la venta de la entidad*”.

(I) Al apartado “V.2.3. Recuperación por el FROB, con cargo al importe de la venta de entidades, de los gastos incurridos”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.27. Como se ha señalado en el punto 5.19 de este Informe, el apartado 4 del artículo 26 de la Ley 9/2012 dispone lo siguiente para los casos de venta de entidades de crédito que hayan sido objeto de apoyos financieros: “Para determinar el importe resultante de la transmisión que deba abonarse a la entidad o a sus accionistas, se deducirán del precio de venta los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el FROB, incluyendo el coste de los instrumentos de apoyo financiero que este hubiera podido adoptar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, que se reembolsarán previamente al propio FROB con cargo al precio de venta”. El FROB ha interpretado este precepto de una forma restrictiva, entendiendo que solo podían ser deducibles y, por tanto, recuperables los gastos directa e inmediatamente ligados a la venta de la entidad. Una interpretación menos restrictiva habría conducido al FROB a deducir y retener importes mayores de los efectivamente deducidos y retenidos en los casos de las ventas de CX, NCG y Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo, como se expondrá en los puntos siguientes”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Durante la vigencia de la Ley 9/2012 el FROB aplicó el instrumento de venta del negocio en los términos que consideró que eran más conformes con la literalidad y la sistemática del artículo 26, así como más respetuosos con los objetivos y principios de la reestructuración y resolución, desglosados respectivamente en los artículos 3 y 4 de la misma norma.

De esta manera, la interpretación interna que se aplicó en cuanto a los gastos y costes susceptibles de ser deducidos del importe de la transmisión que debiera abonarse a la entidad o a sus accionistas, tomaba en consideración, en primer lugar, la ubicación sistemática del precepto que reglamentaba esta materia. En concreto, el artículo 26.4 de la Ley 9/2012, al que se refiere el Tribunal de Cuentas en los apartados transcritos, se encuentra ubicado dentro del precepto que rige la venta de negocio de la entidad como instrumento específico de resolución (Sección 3ª del Capítulo IV).

Se trata por tanto de una previsión que no se establece para otros instrumentos de resolución y que, por tanto, debe ser interpretada como una medida específica de la venta de negocio, de forma que por gastos y costes deberá necesariamente entenderse aquellos directamente vinculados con la transmisión.

En otros términos, no se comprendería que en la venta del negocio de la entidad estuviera prevista la deducción del precio de todos aquellos costes en los que se haya podido incurrir durante todo el proceso de resolución y, por el contrario, cuando se hubiera optado por otro instrumento de resolución no procediera la obtención directa de tales importes –por falta de previsión normativa específica al respecto–.

Por último, y tal y como se ha anticipado anteriormente, la interpretación seguida por el FROB en la interpretación del artículo 26.4 de la Ley 9/2012 se considera acorde no solo con la literalidad y ubicación sistemática de la norma, sino también con el espíritu y finalidad de la misma, toda vez que la repercusión de los costes derivados de las medidas adoptadas en el proceso de resolución serían soportados por los accionistas actuales, procedentes de las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada, a

quienes se estaría imponiendo una doble carga que excedería de la que legalmente les corresponde soportar.

Por estas razones se considera que la interpretación realizada por el FROB era plenamente conforme a Derecho, al no deducir del precio de adquisición de las compraventas de entidades más gastos y costes que aquellos relacionados directamente con la transmisión.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.28. El precio de venta de la Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo fue de 1,3 millones de euros. De ese importe solo se dedujo para el FROB un total de 13.475 euros, cuando los gastos incurridos por este en el proceso de la entidad que podían haber sido recuperados, con una interpretación menos restrictiva del artículo 26.4 de la Ley 9/2012, se habían elevado a 105.058 euros.

5.29. Como se ha señalado en el punto 5.25 de este Informe, las acciones de CX propiedad del FROB y del FGDEC se vendieron en abril de 2015 por un precio de 1.165 millones de euros (782 millones para el FROB y 383 millones para el FGDEC, en proporción a la participación accionarial de cada uno). Además, con cargo al precio de venta el FROB retuvo al FGDEC 1,3 millones de euros por gastos incurridos, principalmente, en la contratación en julio de 2013 de los trabajos para el análisis y eventual venta de activos de CX. No obstante, el FROB, entre agosto de 2013 y mayo de 2015, incurrió en otros gastos que no recuperó, por importe de 1,1 millones de euros, que correspondieron en su mayor parte a los honorarios abonados por el FROB a las personas que en su nombre administraron la entidad vendida.

5.30. El precio de la venta del 88,33% de las acciones de NCG realizada en junio de 2014 se situó en 1.003 millones de euros, como se ha indicado en el punto 3.16 de este Informe. Con cargo a este importe el FROB retuvo al FGDEC 1,1 millones de euros derivados, principalmente, de los trabajos de análisis y eventual venta de la entidad, contratados en julio de 2013. No obstante, el FROB incurrió entre agosto de 2013 y junio de 2014 en otros gastos que no recuperó, por importe de 1 millón de euros, que correspondieron en su mayor parte a los honorarios abonados por el FROB en dicho período a las personas que en su nombre administraron la entidad vendida”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

El Anteproyecto llama la atención sobre la venta de la Caja Rural Comarcal de Mota del Cuervo, de CX y de NCG, subrayando que en ninguno de estos casos el FROB recuperó determinados importes que se corresponden, en su mayor parte, con los honorarios percibidos por las personas designadas para actuar en nombre del FROB como administradores provisionales.

Las incidencias puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas se refieren a los gastos incurridos en la contratación de las personas llamadas a ejercer las funciones encomendadas al FROB como administrador provisional de la entidad, y como consejero de las entidades participadas por el mismo. Pues bien, siguiendo el criterio de interpretación del artículo 26.4 de la Ley 9/2012 expuesto anteriormente, la no inclusión de tales costes del precio de la venta es lógica consecuencia de que dichos costes no están vinculados a la transmisión sino a la gestión de la entidad en fase de intervención.

Así, una vez que el FROB es nombrado administrador provisional de la entidad, tal y como recoge el artículo 22.1 y 3 de Ley 9/2012 “*ejercerán las funciones y facultades propias de esa condición*”, que no se identifica con el instrumento que finalmente se emplee para llevar a cabo uno u otro proceso, sino con necesidad de “*en su condición de administrador ...promover las soluciones y adoptar las medidas necesarias para resolver la situación en que se encuentra la entidad, y velar por su intereses, siempre de conformidad con los objetivos y principios previstos en los artículos 3 y 4 de esta Ley*”.

En el caso de los representantes del FROB en el consejo de administración de las entidades participadas, esta alegación resulta, si cabe, más evidente, toda vez que estos participan en el órgano colegiado de gestión de la entidad asumiendo las funciones que en su condición de tal les atribuye la normativa mercantil.

Por último, debe ponerse de manifiesto, que toda vez que el análisis de la repercusión de los gastos se hizo previa solicitud de informe del servicio jurídico del FROB, y que la norma no establece o enuncia de forma expresa cuales son los gastos que deben detrarse del precio de la venta, no debiera reputarse una incidencia de cumplimiento de la legalidad.

Por ello a la vista de las alegaciones formuladas a los puntos 5.27, 5.28, 5.29 y 5.30 proponemos la eliminación de estas incidencias.

(J) Al apartado “V.3.1. Informes de valoración de CEISS y Liberbank contratados por el FROB en 2011 (FROB 2)”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

5.34. ...El FROB, anticipando la posibilidad de que se produjera la solicitud de apoyos financieros, *contrató entre abril y octubre de 2011 con expertos independientes la elaboración de los informes de due diligence y de valoración de dichas entidades. Esta anticipación en la contratación del estudio se aparta de los criterios establecidos en el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/2011, que contempla el encargo de este tipo de valoraciones solo cuando haya certeza de que la entidad solicita apoyos financieros al FROB.*

5.35. *Transcurrido el plazo establecido en el Real Decreto-ley 2/2011 para alcanzar los requerimientos de capital, el Banco de España no había aprobado los planes de recapitalización de estas dos entidades, ya que estas cumplieron finalmente con las exigencias de solvencia del artículo 1 de la citada norma, sin que las entidades procedieran a solicitar apoyos financieros al FROB. Por tanto, al anticiparse el FROB a la posibilidad de que estas entidades necesitaran apoyos financieros públicos, los informes de valoración de CEISS (que costó 0,9 millones de euros) y de Liberbank (0,5 millones) resultaron finalmente innecesarios.*

5.36. *El FROB no ha acreditado documentalmente unos trabajos realizados en relación con las valoraciones de Liberbank que costaron 188.800 euros. Este importe corresponde al 50% del pactado inicialmente, debiéndose esta reducción a que se suspendieron los trabajos de valoración cuando el FROB conoció, el 19 de octubre de 2011, que Liberbank cumplía las necesidades de capital exigidas en el Real Decreto-ley 2/2011 y que, por tanto, no solicitaría apoyo financiero público”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

El Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero supuso una nueva fase en el proceso de reestructuración y saneamiento de las entidades de crédito en cuanto que, entre otras medidas, incrementó los requerimientos de capital principal exigidos a las mismas. Fruto de estos mayores requerimientos, la situación relativa a CEISS y Liberbank presentaba el siguiente detalle:

Entidad	Ayudas anteriores FROB (mill. €)	Real decreto-ley 2/2011	
		Capital principal (%)	Capital adicional (mill. €)
CEISS	525 ²	10%	463
Liberbank	-	10%	519

Para ello, ambas entidades presentaron al Banco de España el 28 de marzo y el 8 de abril de 2011, respectivamente, la estrategia y su calendario de cumplimiento. En ellas planteaban, como medida contingente, la solicitud de apoyo financiero público temporal al FROB en virtud del apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera del Real decreto-ley 2/2011, el cual establecía que *“En todo caso, las entidades que opten por llevar a cabo alguna de estas operaciones deberán contemplar, asimismo, en su estrategia de cumplimiento de los requerimientos de capital, medidas alternativas para el supuesto de que dichas operaciones no lleguen finalmente a ejecutarse. Entre dichas medidas alternativas podrá incluirse la solicitud de apoyos financieros al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria”*.

A tal efecto, el 14 de abril de 2011 la Comisión Ejecutiva del Banco de España aprobó la estrategia y calendario de cumplimiento de los nuevos requisitos de capital de ambas entidades, exigiendo una serie de medidas adicionales para asegurar su ejecución.

La Comisión Rectora del FROB, por su parte, en sesión de 15 de abril de 2014 (acta nº 19), acordó suscribir, en caso de que finalmente no se materializaran en la forma prevista las otras estrategias de recapitalización proyectadas, los apoyos financieros previo cumplimiento de los restantes requisitos legalmente exigibles, entre los que cabe mencionar:

- El recogido en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera del Real decreto-ley 2/2011, según el cual, las entidades debían contar antes del 30 de septiembre de 2011 del requisito de capital principal.
- El establecido en el apartado 5 del artículo 9 del Real decreto-ley 2/2011 relativo a la determinación del valor económico de la entidad de manera que se fijase el precio de adquisición o suscripción del apoyo financiero, para lo cual *“la valoración se llevará a cabo a través de un procedimiento que desarrollará el FROB siguiendo metodologías comúnmente aceptadas”*.

Para dar debido cumplimiento al apartado 5 del artículo 9 del Real decreto-ley 2/2011, la Comisión Rectora del FROB en la reunión de 15 de abril de 2011 acordó a su vez los *“Criterios y condiciones a los que se ajustará su actuación en los procesos de reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito”*, entre los que cabe citar la valoración de los títulos a suscribir por el FROB de forma que fueran adquiridos en condiciones de

² Participaciones Preferentes Convertibles suscritas por el FROB el 29 de octubre de 2010

mercado y de conformidad con el valor económico de la entidad de crédito obtenido de la valoración que realicen tres expertos independientes designados por el FROB.

De hecho, la complejidad y dificultad que planteaba la valoración de una entidad de crédito y el proceso que debía seguirse hay que abordarlo desde una doble perspectiva:

- El proceso de valoración de una entidad de crédito en el marco del Real decreto-ley 2/2011 y de conformidad con la *“Metodología y procedimientos para determinar el valor económico de una entidad de crédito³”* requería previamente la realización, por parte de otro experto independiente distinto de los valoradores, de una *due diligence* financiera, fiscal, legal y laboral.

En este sentido, los trabajos para la realización de las *due diligence* de ambas entidades se iniciaron previa solicitud del Banco de España.

- El proceso de valoración requería, en consecuencia, de la necesaria participación de 4 expertos independientes, seleccionados a su vez de entre expertos de reconocido prestigio y que no se encontrasen en situación de conflicto de interés. Tal y como se expone en las alegaciones al apartado V.7.1.2. del presente Anteproyecto de Informe, la concurrencia de causas de conflictos de interés entre valoradores motivó y requirió un nuevo expediente de contratación por el procedimiento de urgencia (Expediente 9/2012).

Así, CEISS ya había sido anteriormente perceptora de ayuda financiera pública y presentaba nuevamente exigencias adicionales de capital principal, lo que añadía más incertidumbre respecto al buen fin de las estrategias previstas sin el apoyo financiero público del FROB. En Liberbank, que no había sido perceptora de ayuda financiera pública con anterioridad, el inicio de los trabajos (26 de agosto de 2011) se produjo próximo a la finalización del plazo previsto en el Real decreto-ley 2/2011 para contar con el requisito de capital principal.

En este sentido, la solución privada que finalmente tuvo lugar no era, ni mucho menos, obvia en el momento en que se inició el proceso de *due diligence*. En el caso de Liberbank, porque se acababa de romper el sistema institucional de protección constituido en torno al Banco Base, que pretendía agrupar a las cajas de ahorro que finalmente integraron Liberbank con la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM). Esta ruptura originó razonablemente grandes dudas sobre la viabilidad por separado de sus integrantes, que por fortuna sólo se vieron finalmente confirmadas en el caso de CAM. Por lo que respecta a Banco CEISS, su reestructuración exigía la participación de un tercero (Unicaja) que no había asumido un compromiso formal de ayuda a CEISS, de tal forma que en cualquier momento habría podido desligarse del plan de reestructuración de la entidad en apuros.

Adicionalmente, en relación con la afirmación que se recoge en el Anteproyecto de Informe (apartado 5.34) de que la anticipación en la solicitud de los informes *“se aparta de los criterios establecidos en el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/2011, que contempla el encargo de este tipo de valoraciones solo cuando haya certeza de que la entidad solicita apoyos financieros del FROB”*, procede señalar que el artículo 9 del Real Decreto-ley 9/2009, en su redacción dada por el Título II del Real Decreto-ley 2/2011, no fija la fecha de solicitud de los informes ni limita la capacidad del FROB para solicitar su preparación cuando lo considerara necesario para el mejor cumplimiento de las funciones que le encomendaba la legislación vigente en aquellas fechas.

³ http://www.frob.es/es/Lists/Contenidos/Attachments/383/Metodologia_DD_y_valoracion_SPAN_prot.pdf

La interpretación de que no hay un límite inicial para la solicitud del informe es congruente con el ánimo de acelerar la reestructuración del sistema bancario que informa el Real Decreto-ley 2/2011. Así, según expresa su Exposición de Motivos, resulta indispensable “eliminar inmediatamente toda incertidumbre en relación con nuestro sistema financiero y, por extensión, con el conjunto de nuestra economía.

Para ello, es necesario garantizar que cada una de las entidades que componen el sistema bancario español presentan unos niveles de capital de máxima calidad suficientes para disipar cualquier duda no solo sobre su solvencia actual, sino también sobre su solidez frente a todo tipo de escenarios, incluidos aquellos poco favorables aun cuando tengan una probabilidad de materialización remota”. Como reconoce a continuación, “el presente real decreto-ley responde a un doble objetivo: de un lado, reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia; y acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades, a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-ley 11/2010”.

Y, por si quedara alguna duda, se concluye que *“si con los reales decretos-ley de creación del FROB y de reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros se crearon la estructura y los instrumentos necesarios para la reestructuración de nuestro sistema financiero, en plena coherencia con ambos, con este tercer real decreto-ley se impulsa la utilización inmediata de tales estructuras e instrumentos para concluir la fase final de dicho proceso de reestructuración. Se trata de alcanzar un sistema financiero más solvente, más transparente y con mayores facilidades de capitalización, culminando así la etapa de mayor modernización de nuestra reciente historia financiera”.* En definitiva, parecería poco congruente con la finalidad declarada del Real Decreto-ley 2/2011 una interpretación restrictiva de la facultad de solicitar la preparación de los informes, que pudiera dar lugar a una dilación en la resolución de los problemas que afectara a cualquiera de las entidades de crédito afectadas.

En conclusión, el encargo de dichos trabajos respondía a una doble finalidad:

- **Por un lado, como medida de cautela y prudencia para que en caso de que no prosperasen las estrategias previstas sin la necesidad de recurrir a apoyo público por parte del FROB, no se demorase, previo cumplimiento de los restantes requisitos legales, la aportación de apoyo financiero público.**
- **Por otro lado, como medida que garantizase a la entidad el cumplimiento del nivel de capital principal en tiempo y forma, disipando de este modo cualquier atisbo de duda respecto a la solvencia de dichas entidades, garantizando así su correcto funcionamiento y la confianza sobre las mismas de todos los agentes económicos.**

En cuanto a los trabajos de valoración de Liberbank, a quien el Banco de España había autorizado un aplazamiento temporal hasta el 25 de octubre de 2011, en virtud del apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera del Real decreto-ley 2/2011, fueron finalizados a instancia del FROB tan pronto se recibió comunicación del Banco de España informando de que no iba a necesitar finalmente tal apoyo financiero público del FROB. Esto permitió, de común acuerdo habida cuenta del grado de avance de los trabajos, abonar el 50% del precio pactado y la consideración de dicho pago como entrega a cuenta si antes del 30 de junio de 2012 hubiera que retomar la valoración.

Por otro lado, el Anteproyecto de Informe señala en su párrafo 5.35 que los informes de valoración de CEISS costaron 0,9 millones de euros y los de Liberbank 0,5 millones euros, si bien conviene matizar que los importes indicados se corresponden no sólo con los

informes de valoración, sino también con los informes de due diligence, siendo por tanto el resultado de ambos trabajos.

(K) Al apartado “V.3.2. Repercusión de los costes de los trabajos de valoración”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.37. Según se señaló en el Informe de fiscalización referido al período 2009 a 2012, ni el Real Decreto-ley 9/2009, ni el Real Decreto-ley 2/2011 ni la Ley 9/2012 definieron criterio alguno sobre quién debía soportar los costes derivados de los informes de valoración. En un primer momento la Comisión Rectora del FROB decidió (Acuerdo de 8 de julio de 2011) que corrieran a cargo del FROB. Un año después, y por medio de la norma décima del Acuerdo de 30 de julio de 2012, la Comisión Rectora cambió el criterio, de forma que serían las entidades beneficiarias quienes habrían de soportar tales costes. A pesar de este Acuerdo, y como se indicó en el Informe de fiscalización del período 2009 a 2012, el FROB no repercutió a las entidades de crédito beneficiarias estos costes. Como consecuencia de las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por el Tribunal para la elaboración de aquel Informe de fiscalización, en las que ya se había comprobado la falta de repercusión de los citados costes, el FROB realizó, el 10 de octubre de 2013, una consulta al respecto a la Abogacía General del Estado. Tomando como fundamento el informe emitido por el Servicio Jurídico del Estado, de 5 de noviembre de 2013, la Comisión Rectora 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 Comisión Rectora con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 24/2012 (es decir, durante el FROB 3). Esta decisión concede cobertura a la no repercusión de los citados costes a las entidades de crédito beneficiarias de los apoyos financieros públicos”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Efectivamente, con fecha de 5 de noviembre de 2013, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado emitió Informe a solicitud del FROB sobre la no aplicación de la norma décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 30 de julio de 2012, por el que se detallan los criterios y condiciones a los que se ajustará la actuación del FROB en los procesos de reforzamiento de los recursos propios de entidades de crédito en el ámbito de la asistencia financiera europea para la recapitalización, a todas 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.

El contenido del referido informe fue analizado y expuesto a los miembros de la Comisión Rectora del FROB por el Secretario de este órgano, durante su reunión de fecha 19 de noviembre de 2013 (punto nº 9 del orden del día). Tal y como se indica en el correspondiente acta nº 101 de dicha sesión, el informe de la Abogacía General del Estado aceptó en su integridad la argumentación vertida en la solicitud de informe sobre las diferencias sustanciales entre el Real Decreto-ley 24/2012 y el Real-Decreto ley 9/2009 que justifican la no aplicación de la regla décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 30 de julio de 2012 *relativa “Costes de la asesoría técnica a repercutir a las entidades beneficiarias”*. Por lo que concluye que no formula observaciones a su inaplicación, conclusión que fue aceptada por los miembros de la Comisión Rectora.

En concreto, el informe analiza en primer lugar la competencia para la modificación del Acuerdo de 30 de julio de 2012, en su norma décima, y concluye que toda vez que tal Acuerdo fue adoptado por la Comisión Rectora del FROB, nada impide al mismo órgano su modificación, incluso en sentido contrario al inicialmente adoptado. El único límite que cabría apreciar en dicha modificación vendría determinado por la necesidad de que dicho cambio de criterio estuviera amparado en una motivación adecuada y suficiente.

Así, el análisis de legalidad lleva a valorar si la motivación para el cambio propuesto, recogida en el escrito de consulta, es o no suficiente y adecuada.

La motivación del FROB para no aplicar la Norma Décima del Acuerdo de julio de 2012, analizada por la Abogacía General del Estado, lo explica el cambio de escenario normativo que supuso la Ley 9/2012 con respecto al Real Decreto-ley 9/2009. Así, las principales diferencias radicaban, en síntesis, en los siguientes aspectos:

- Con la normativa anterior, el FROB carecía de poderes administrativos que le facultasen para actuar en la entidad sin una previa solicitud de apoyo financiero por la misma. Es con la Ley 9/2012 cuando el FROB se configura como autoridad de resolución, con plenas potestades administrativas y facultades mercantiles para amparar su intervención en una entidad sin necesidad de que medie solicitud alguna.
- La función que cumplía la valoración económica de la entidad era distinta, en la medida en que con el Real Decreto-ley solo se buscaba una valoración que garantizase la equivalencia entre la participación del FROB en el capital y el apoyo que se prestaba en forma de acciones.

Con la Ley 9/2012, la valoración económica dejaba de ser mera garantía en la relación bilateral entre el FROB y la entidad beneficiaria de los fondos, y pasa a ser elemento esencial en que se fundamenta la actuación del FROB, tanto a la hora de decidir una actuación sobre una concreta entidad de crédito como para concretar el alcance concreto de dicha actuación.

- El FROB tenía una financiación público-privada, que explicaba la necesidad de repercutir en la entidad beneficiaria por la actuación del FROB, los costes asumidos por este en la operación.

Bajo la Ley 9/2012, al desaparecer la financiación privada del FROB, y consagrarse únicamente la financiación pública, pierde consistencia el argumento a favor de la repercusión de los costes por la función del FROB, cuya actuación sigue el esquema propio del ejercicio de funciones y competencias públicas.

A la vista de las razones anteriores, la Abogacía General del Estado concluye que el acuerdo de no aplicar la Norma Décima del Acuerdo de 8 de julio de 2012, satisfaría las exigencias de motivación que actúan como límite de la capacidad de la Comisión Rectora de modificar acuerdos anteriores y, por tanto, no formula objeción alguna a que se adopte el referido acuerdo.

En conclusión, el acuerdo adoptado por la Comisión Rectora en su sesión de 19 de noviembre de 2013 (acta nº 101), en el sentido de no aplicar la Norma Décima del Acuerdo de 8 de julio de 2012, es una decisión adoptada con todas las garantías legales y avalada jurídicamente por el Informe de la Abogacía General del Estado de 5 de noviembre de dicho año.

(L) Al apartado “V.4. Cumplimiento de la legalidad en una línea de crédito sindicada contratada por el FROB”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.39. ...

- a) *Tres de los miembros integrantes de la Comisión Rectora del FROB que autorizó por unanimidad, el 22 de mayo de 2010, concertar la línea de crédito con un sindicato bancario incumplieron las normas de organización y funcionamiento de la Comisión de 14 de julio de 2009, al haber incurrido en un potencial conflicto de intereses...*
- b) *Con el objeto de mejorar algunos aspectos técnicos de las condiciones de la operación, el comité creado para la selección del adjudicatario de la línea de crédito modificó el 13 de julio de 2010 el importe mínimo de disposición, que pasó a ser de 200 millones de euros o superior, pero múltiplo de 25 millones de euros, en lugar de 100 millones de euros... No consta documentación que acredite el motivo por el que no se incluyó en el contrato la modificación mencionada.*
- c) *El FROB no llegó a realizar disposición alguna de fondos con cargo a la línea de crédito sindicada. Pese a ello, esta línea supuso un coste total para el FROB durante los dos años de vigencia de 33 millones de euros (12 millones por la comisión de apertura y 21 millones por la comisión de disponibilidad). No existe constancia documental de que el FROB negociara la reducción de las comisiones de apertura y de disponibilidad, ni de que analizara la posibilidad de cancelar anticipadamente dicha línea de crédito, lo que no hubiera supuesto coste alguno ya que el contrato no contemplaba comisión de cancelación... Esta situación refleja la falta de una adecuada planificación financiera en el FROB...”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Respecto al **punto a) del apartado V.4** debe aclararse, relativo al proceso de aprobación de la línea de crédito, que:

- Los miembros de la Comisión Rectora acordaron por unanimidad, el 22 de mayo de 2010, que el FROB pudiera concertar una línea de crédito con un sindicato de entidades de crédito por un importe máximo de tres mil millones de euros (3.000.000.000€).
- Por otra parte, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.3. del Real Decreto 9/2009, la Comisión Rectora, otorgó poderes al presidente (Subgobernador del Banco de España) y al vicepresidente (Director General de Supervisión del Banco de España) de la Comisión Rectora, así como al director general del FROB, para que, actuando dos de ellos mancomunadamente pudieran fijar “**las entidades directoras del sindicato de entidades, así como las condiciones finales de la línea de crédito, en el marco de los términos que acaban de ser aprobados por la Comisión Rectora y los requisitos establecidos en la Orden de la Ministra de Economía y Hacienda, de 26 de octubre de 2009 [...]**”.
- En consecuencia, se llevó a cabo un proceso competitivo negociado que fue conducido por un Comité creado expresamente al efecto, y que se encargó de realizar el trabajo de selección de entidades directoras y de la negociación de las condiciones de la oferta, así como de la propuesta de adjudicación.

Dicho comité estaba formado por: el Director general del FROB (actuando como Presidente del Comité); el Responsable del Área de Cumplimiento Normativo y Relaciones del FROB con el Banco de España; el Director Financiero del FROB; el Director Jurídico de la Sociedad Gestora de los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, A.I.E., (entidad que, de conformidad con lo acordado por la Comisión Rectora en su reunión de 14 de julio de 2009, prestaba al FROB los servicios de asesoría jurídica). Asimismo como asesores asistían: el Director General de Operaciones, Mercados y Sistemas de Pago; la Directora del Departamento de Operaciones del Banco de España; el Jefe de División del Dpto. Jurídico del Banco España.

Para invitar a los posibles acreditantes se tomaron en consideración especialmente los requisitos que Tesoro exige a los Creadores de Mercado de Deuda Pública del Reino de España, teniendo en cuenta la experiencia del Tesoro en procedimientos similares; por ello, se solicitó al Tesoro la relación de los Creadores de Mercado de Deuda Pública del Reino de España, con objeto de invitarles a participar como entidades directoras de la operación.

Parece claro que el Comité responsable del análisis de las condiciones de la línea de crédito (ninguno de cuyos miembros se encontraba en situación de conflicto de interés), gozaba de la capacidad y autonomía necesarias para que dichas condiciones se ajustaran al mercado.

- A dicho proceso se invitaron a 22 entidades, recibándose una única oferta en la que se agrupaban 13 entidades. El Comité propuso, por unanimidad, *“(i) que la oferta recibida sea aceptada en todos sus términos, y que (ii) se fijen dichos términos como las condiciones finales de la línea de crédito de conformidad con el acuerdo de la Comisión Rectora de 22 de mayo de 2010”*.
- El mismo día 21 de julio de 2010, tal y como se recogió en el acta nº 13 de la Comisión Rectora del FROB de 27 de julio de 2010, **el Vicepresidente y el Director general aceptaron las condiciones de la oferta presentada.**

En definitiva, en opinión del FROB, en ningún caso puede considerarse que existiera una situación de conflicto de interés ni que se incumplieran las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Rectora de 14 de julio de 2009, toda vez que dicha Comisión Rectora se limitó a habilitar un marco para la aprobación de un proceso competitivo de mercado para la contratación de una línea de crédito sindicada, siendo la misma aprobada por el Vicepresidente y el Director general, en uso del poder concedido por la Comisión Rectora, y contando a tal efecto con asesoramiento del Comité que se encargó de realizar el proceso de contratación constituido a tal efecto, y del cual no formaban parte los tres miembros de la Comisión Rectora citados por el Tribunal de Cuentas.

Por lo anterior, se considera que procede la supresión íntegra de este apartado a) del párrafo 5.39.

En lo relativo al **punto b) del apartado V.4**, tal y como queda reflejado en el acta de 13 de julio de 2010 del Comité encargado del proceso de contratación, no se modificó el importe mínimo de disposición que tendría que hacer el FROB, sino, al tratarse de una operación sindicada y en la que, por tanto, intervienen necesariamente varias entidades financieras, la participación mínima de cada una de ellas sobre los 3.000 millones de euros. No obstante, a pesar de que la participación mínima se fijó en 200 millones de euros por entidad, finalmente se admitió la participación de una entidad por un importe menor (100 millones de euros) en la medida en que la propuesta de financiación contenía ese elemento necesario para alcanzar el objetivo perseguido de los 3.000 millones de euros.

En cualquier caso, no puede entenderse, por tanto, que la no inclusión de esta propuesta de mejora supusiera una falta de cumplimiento de la legalidad. **Por lo anterior, se considera que procede la supresión de este apartado b) del párrafo 5.39.**

En lo que se refiere a la manifestación del **punto c) del apartado V.4**, resulta necesario contextualizar la contratación de la citada línea de crédito.

No se puede olvidar que en esas fechas se había producido el rescate financiero de Grecia por parte de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (2 de mayo de 2010). Del mismo modo, Portugal se encontraba en serias dificultades, siendo finalmente rescatado a finales de ese mismo año. Consecuencia de esta situación, se produjo un cierre casi absoluto de los mercados y por tanto del acceso a financiación. La prima de riesgo respecto al bono alemán escaló desde los 59pb en que inició el ejercicio 2010, a 140pb en la fecha en que se inició el proceso de evaluación de la línea de crédito (un aumento del 150% durante 2010, y que situaba la prima de riesgo en el máximo histórico del momento). Esta prima de riesgo se situó en 249pb a cierre de dicho ejercicio, y en más de 630pb (máximo histórico hasta la fecha) en las fechas en las que vencía la línea de crédito contratada.

De acuerdo con los datos y ejercicios de estrés conocidos hasta ese momento, se estimaba posible que durante los siguientes meses las necesidades financieras del FROB superasen sus disponibilidades, dependiendo la concreción de los importes en buena medida de la futura evolución económica del país, y en definitiva, de las cuentas de resultados de las entidades de crédito.

Para afrontar dichas necesidades de financiación y las incertidumbres respecto de su importe y los plazos en que será necesario abordarlas, el Director general presentó las siguientes propuestas: a) Prórroga de la autorización para la emisión de valores de renta fija; b) Autorización para la obtención de líneas de financiación alternativa.

En aquel momento, se consideró un instrumento adecuado la concertación de una línea de crédito con un sindicato de entidades de crédito que garantizase al FROB, en caso de necesidad, disponer de fondos dentro del límite pactado. Este aspecto fue consultado con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, quien también disponía de estas líneas de respaldo, si bien a plazos muy cortos.

A estos efectos, incorporamos un análisis comparativo del coste esperado de la línea de crédito frente a mantener dicha posición en liquidez con fondos captados mediante emisiones de 3 o 5 años que se presentó a la Comisión Rectora del FROB en la que se autorizó la contratación de la línea de crédito por importe de hasta 3.000 millones de euros.

Como puede observarse del cuadro comparativo que se adjunta, la contratación de la línea permitía al FROB estar en condiciones de disponer de hasta 3.000 millones de euros de forma inmediata reduciendo sustancialmente el coste financiero en caso de no necesidad inmediata de los fondos. Así, el impacto estimado para cada 1.000 millones de euros durante dos años era de 12 millones de euros para la línea y de 54,5 y 42,2 millones de euros para las emisiones de 5 y 3 años, respectivamente. Es decir, para los 3.000 millones de euros la línea suponía un ahorro frente a las emisiones de 127 o 90 millones, respectivamente.

Alternativas a la liquidez. Coste comparado posición en liquidez frente a línea de crédito				
	Posición en liquidez (Bonos a 5 años)		Posición en liquidez (Bonos a 3 años)	Línea de crédito
Coste financiero bruto	3,40% ¹		2,80% ¹	0,40% ²
Rendimiento sin riesgo	0,75% ³		0,75% ³	-
Coste financiero neto	2,65%		2,05%	0,40%
Comisión colocación/apertura	0,15%		0,12%	0,40%
Coste en caso disposición	3,40%		2,80%	Eur 3 m + 120 p.b. ⁴
Impacto a un año por cada 1.000 M€ no dispuestos (mill. €)				
Comisión	1,5		1,2	4,0
Coste financiero	26,5		20,5	4,0
Total	28,0		21,7	8,0
Impacto en dos años por cada 1.000 M€ no dispuestos (mill. €)				
Comisión	1,5		1,2	4,0
Coste financiero	53,0		41,0	8,0
Total	54,5		42,2	12,0
Notas:				
1 Coste estimado para una emisión considerando el diferencial del FROB (120 p.b.) a la fecha actual. Tasa libre de riesgo a 5 años: 2,30%. Tasa libre de riesgo a 3 años: 1,60%.				
2 Según primeras conversaciones 1/3 del diferencial aplicable en caso de disposición (ver nota 4).				
3 Rendimiento obtenido actualmente en c/c en Banco de España. Otro tipo de inversión conllevaría riesgo de precio y de liquidez.				
4 El diferencial se extrae de la cotización actual de los bonos del FROB. El tipo efectivo a fecha de hoy sería del 1,90%, aprox., pero dependerá de la fecha de disposición y, evidentemente, existe riesgo de subida. En función de las circunstancias de la disposición habría que decidir si se convierte en financiación estructural (bonos o préstamo) o se prevé su cancelación en breve.				

Ante esta situación, y a la vista de la persistencia de los problemas del sector financiero español, la Comisión Rectora del FROB aprobó que se procediera a un aseguramiento de la liquidez. Para este aseguramiento se identificaron unos instrumentos (las líneas de liquidez y las emisiones de valores de renta) que actuarían como líneas de respaldo o contingencia a las que acudir en el caso de que, por la situación de los mercados de capitales, no se pudieran obtener con agilidad y coste razonable los fondos necesarios mediante la emisión de bonos, salvaguardando de este modo la capacidad de actuación del FROB ante situaciones imprevistas.

Así, tal y como se estimó en la reunión de la Comisión Rectora de 15 de julio de 2010, tomando en consideración los apoyos financieros de los procesos de integración aprobados por la Comisión Rectora en sus reuniones de 25 de marzo y de 29 de junio de 2010 (que ascendían a 10.190 millones de euros), así como las cifras finales de apoyo comprometidos en el plan de reestructuración de Cajasur, las disponibilidades líquidas del FROB, si bien parecían suficientes para hacer frente a los distintos procesos conocidos, concedían poco margen de maniobra en caso de necesidades adicionales (resultaban unas disponibilidades líquidas previstas a 31/12/2010 inferiores a los 1.500 millones euros). En el contexto de la publicación de los resultados de los ejercicios de estrés que se estaban realizando en aquel momento a las entidades de crédito españolas, podría ser necesario que el FROB tuviera que reforzar los recursos propios de algunas entidades, por un importe que, en el aquel

momento, resultaba difícil de cuantificar. Por la propia naturaleza y funciones del FROB, resultaba necesario contar con un seguro de liquidez.

Efectivamente las incertidumbres existentes se fueron acentuando: con fecha 10 de marzo de 2011, el Banco de España comunicó a las entidades de crédito los cálculos sobre las necesidades de capital adicional, en cumplimiento con lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. De estos cálculos, el Banco de España estimó que 12 entidades debían aumentar su capital por un importe agregado de 15.152 millones de euros. Así mismo, se establecieron los calendarios para la presentación de los planes de recapitalización y se estableció como fecha límite para lograr dicha recapitalización el 30 de septiembre de 2011. De no encontrar las entidades de crédito fuentes de capitalización privada para cubrir los requerimientos de capital determinados por el Banco de España, el FROB podría acabar asumiendo la necesidad de aportar el capital no captado.

Por su parte, la Comisión Rectora del FROB, en su reunión de 5 de abril de 2011, procedió a determinar las necesidades de financiación del FROB para los próximos meses. Así, a la fecha de dicha reunión, el FROB contaba con unos recursos disponibles de 4.925 millones de euros, así como con la línea de crédito sindicada de hasta 3.000 millones objeto de esta alegación.

De igual forma, estaba en disposición de realizar una emisión de deuda de hasta 3.000 millones de euros, de acuerdo con lo aprobado por la propia Comisión Rectora el 22 de diciembre de 2010. En definitiva, de llevar a cabo la emisión, el FROB contaría con hasta 11.000 millones de euros para el desempeño de su mandato legal.

En la misma sesión, la Comisión Rectora del FROB estimó oportuno incrementar su financiación, aprobando al efecto una ampliación del importe máximo de la emisión pendiente, desde los 3.000 millones hasta los 6.000 millones de euros, aumentando las disponibilidades a 14.000 M€, en línea con los resultados publicados por el Banco de España de déficits iniciales de capital.

Además, existiendo una gran incertidumbre acerca de las posibles necesidades de capitalización de las entidades de crédito, y en qué medida dichas necesidades deberían ser cubiertas por el FROB. En definitiva, seguía existiendo la necesidad para el FROB de contar con la liquidez suficiente para afrontar las posibles contingencias que le pudieran surgir y todo ello en un entorno financiero de escasez de liquidez en el mercado y de un progresivo aumento de la prima de riesgo de España.

Todo lo anterior hacía claramente aconsejable no proceder a la cancelación de la línea de crédito.

Poco más adelante, con fecha 22 de julio de 2011, la Comisión Ejecutiva del Banco de España acordó la intervención de Banco CAM. En esa misma fecha, la comisión Rectora del FROB acordó capitalizar el Banco CAM con 2.800 millones de euros, y otorgar una línea de crédito de 3.000 millones de euros de disponibilidad inmediata. Por tanto, este proceso supuso inicialmente por sí solo el compromiso de hasta 6.000 millones de euros, reduciendo significativamente el margen de financiación con el que contaba el FROB. Además, la intervención de Banco CAM, obligaba a la elaboración y ejecución de un plan de reestructuración que podía contemplar la necesidad de mayores aportaciones de capital (aunque finalmente las necesidades de recapitalización de CAM fueron asumidas por el FGD, no así la línea de crédito otorgada por el FROB). Toda esta situación introducía un nuevo elemento de incertidumbre en cuanto a las posibles necesidades de capital del sector y el papel que el FROB acabaría teniendo que ejercer en la recapitalización.

En definitiva, estos argumentos no hacen sino reforzar la idea de que existía una clara necesidad de contar con la línea de crédito sindicada.

En noviembre de 2011, una vez realizados los desembolsos del denominado FROB 2, el importe líquido disponible ascendía únicamente a unos 1.300 millones de euros más la línea de liquidez. Con esta situación, se produjo el nombramiento del FROB como administrador provisional de Banco de Valencia y la Comisión Rectora acordó, en tanto se elaboraba y ejecutaba el Plan de Reestructuración de la entidad, aprobar una inyección de capital por un importe máximo de 1.000 millones de euros, y la concesión de una línea de crédito por hasta 2.000 millones de euros. Por tanto, los recursos disponibles una vez más superaban por poco importe a los compromisos asumidos.

En 2012, el FROB se encuentra en fase de venta de sus entidades participadas, que con el antecedente de Banco CAM, era previsible que fueran necesarias más inyecciones de fondos a las entidades en su venta.

Por último, respecto a la falta de una adecuada planificación financiera, debe señalarse que el análisis de las necesidades de financiación del FROB fue, desde la misma constitución de la institución, un aspecto relevante abordado en la mayoría de las reuniones de la Comisión Rectora del FROB.

Así, durante el ejercicio 2009, este asunto fue analizado en las reuniones de la Comisión Rectora de **14 de julio**, en la de **24 de septiembre** y en la de **22 de diciembre**. Por su parte, en el ejercicio 2010, desde la celebración de la reunión a la que hace referencia el Anteproyecto de Informe del Tribunal, el tema de la financiación y necesidades de liquidez fue abordado en las sesiones de **15 y 27 de julio**, en la sesión de **28 de septiembre**, en la sesión de **18 de noviembre** y en la sesión de **22 de diciembre**. En definitiva, era una constante en continuo seguimiento por parte del personal del FROB.

En definitiva, en el marco de una **situación económica con elevadísima incertidumbre y dudas sobre la situación de solvencia de parte del sector financiero español**, la decisión de contratación de la línea de liquidez, aun cuando afortunadamente no fue necesaria su utilización, debería ser considerada como un **ejercicio de responsabilidad del FROB**, teniendo en cuenta su función esencial de ser garante de la estabilidad financiera mediante la reestructuración ordenada de entidades con problemas. La oportunidad de la decisión es una cuestión difícil de valorar, y sobre todo cuando se realiza con sesgo retrospectivo. Lo que sí se puede afirmar es que **si FROB hubiera tenido que rescatar urgentemente a una entidad y no hubiera dispuesto de fondos para hacerlo, las consecuencias habrían sido muy graves para todo el sistema financiero**. De haber tenido que acceder al mercado en el caso de encontrarse en una situación realmente complicada, los costes habrían sido, con toda probabilidad, mayores.

Por otra parte, se considera que la manifestación acerca de la falta de una adecuada planificación financiera en el FROB no se corresponde con la realidad, constatándose en el hecho de que precisamente fue un aspecto tratado en numerosas reuniones de su Comisión Rectora.

Por lo anterior, se considera que procede la modificación de esta manifestación recogida en el apartado c) del párrafo 5.39 y se propone la siguiente redacción: ***“El FROB no llegó a realizar disposición alguna de fondos con cargo a la línea de crédito sindicada. Esta línea supuso un coste total para el FROB durante los dos años de vigencia de 33 millones de euros (12 millones por la comisión de apertura y 21 millones por la comisión de disponibilidad) y fue contratada como un colchón de seguridad ante eventuales intervenciones no conocidas en ese momento, en un contexto económico y financiero de elevada incertidumbre”***.

(M) Al apartado “V.5. Cumplimiento de la legalidad en materia de contabilidad analítica”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.41. Pese a lo establecido en el citado acuerdo de la Comisión Rectora, el FROB no ha implantado durante el periodo fiscalizado un sistema de contabilidad analítica... Esta documentación del FROB, aun cuando puede ser empleada, tras diversas depuraciones y reclasificaciones, para obtener los importes de los recursos empleados o comprometidos en el proceso de reestructuración y para estimar el coste de este proceso, no responde a las características propias de un sistema de contabilidad analítica que permita determinar de modo directo e inmediato tales importes”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

La normativa interna, que emana de la Comisión Rectora del FROB, estableció mediante acuerdo de fecha 25 de marzo de 2010, la implantación de un sistema de contabilidad analítica que **permitiera conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas.**

Como ya se ha expuesto en las alegaciones al punto 5.15, la entidad implantó la contabilidad analítica en el año 2010 y primer semestre de 2011, que fue puesta a disposición del Tribunal de Cuentas. No obstante, debido a la escasez de recursos, (en ese momento el FROB solo se disponía de una persona para contabilidad, contratación y una parte de tesorería) y dada la necesidad de priorizar las actuaciones del FROB, en los diversos procesos de recapitalización que se fueron produciendo, todas las actuaciones se focalizaron principalmente en el proceso de reestructuración de entidades dando por hecho que, los datos asociados a cada entidad, pueden obtenerse, con algo más de esfuerzo, de los datos de la contabilidad financiera.

En el cuadro de cuentas del FROB existen determinadas partidas que se encuentran perfectamente delimitadas y con el desglose necesario para su identificación por concepto y entidad, a saber:

- Apoyos financieros concedidos y sus posibles deterioros, cualquiera que fuera su naturaleza, incluyendo las provisiones constituidas para la cobertura de las garantías concedidas en los procesos de venta.
- Gastos de representantes/administradores del FROB en las entidades y los ingresos por su asistencia a los Consejos de Administración.
- Gastos de los expertos que asesoraron los distintos procesos de venta llevados a cabo.
- Ingresos generados por los apoyos financieros concedidos (líneas de crédito, intereses participaciones preferentes, ingresos obligaciones convertibles e ingresos comisiones Esquemas Protección de Activos) y sus posibles deterioros.
- Asimismo, todos los gastos relativos a las *due diligence* e informes de valoración, con independencia del marco temporal aplicable, están perfectamente identificados por entidad en repositorios de información extracontables, así como las retribuciones correspondientes a los representantes/administradores del FROB.

Por todo ello, se considera que el FROB efectivamente no ha tenido una contabilidad analítica en sentido estricto durante algunos años del periodo fiscalizado, si bien la contabilidad existente, auditada por empresas externas y remitida, tanto a la Intervención General del Estado como al propio Tribunal de Cuentas, ha permitido alcanzar el fin último establecido en el mandato de la Comisión Rectora de “conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas”, por lo que su ausencia no ha supuesto para la entidad la pérdida de ninguna información que no haya podido ser obtenida de la contabilidad financiera.

No obstante lo anterior, el FROB, tendrá en cuenta la recomendación formulada en el párrafo 9.2., por el tribunal, por lo que iniciará los trabajos para el desarrollo de un sistema de contabilidad analítica que permita conocer de forma directa e inmediata los recursos aplicados y recuperados, en su caso.

(N) Al apartado “V.7. Cumplimiento de la legalidad en la contratación”.

En relación con este apartado, se coincide con el anteproyecto informe de fiscalización en la apreciación de que la contratación en el FROB, en el periodo fiscalizado, se ha ajustado a la normativa aplicable a la entidad, si bien, no se comparte, la afirmación acerca de considerar como incumplimientos de legalidad las diferentes carencias de tipo formal que se detallan en el informe.

Aunque se procederá a continuación a hacer las oportunas alegaciones específicas de cada uno de los casos, se considera que, con carácter general, las incidencias detectadas podrían llegar, a lo sumo, a considerarse incumplimientos de determinados aspectos formales de los procedimientos. Se trata en la mayoría de los casos de defectos que en nada alteran el cumplimiento de los principios que rigen la contratación en la entidad, que quedan reflejados en el apartado 5.47 del informe de fiscalización.

La mayoría de los casos que se describen, se explican por la propia naturaleza y objeto del contrato, así como por los exigentes plazos de actuación en el marco de los procesos de reestructuración y resolución llevados a cabo durante el periodo fiscalizado.

En efecto, las observaciones sobre la inexistencia o insuficiencia de justificación de determinados aspectos en los contratos analizados, **no pueden conducir por sí mismas a la apreciación de incumplimientos de la legalidad.**

No obstante, las observaciones realizadas en el Anteproyecto serán tenidas en cuenta por FROB en sus procesos de contratación.

Por todo ello se propone al Tribunal la siguiente redacción alternativa al párrafo 5.49.: “5.49. En líneas generales, la contratación del FROB en el periodo fiscalizado se ha ajustado a la normativa aplicable descrita en los puntos anteriores. No obstante, se ha observado la ausencia o insuficiencia de determinadas justificaciones de carácter formal que se señalan en los siguientes subepígrafes”.

A continuación se pasa a realizar las alegaciones específicas a cada uno de los subepígrafes.

(O) Al apartado “V.7.1.1. Justificación insuficiente de la carencia de medios propios”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.51. ...Los casos en que se ha observado una insuficiente justificación de la carencia de medios propios son los siguientes:

- a) Expediente 4/2009, relativo a la asistencia y al asesoramiento en el análisis, diseño y ejecución de estrategias para favorecer la situación económica, financiera y de solvencia de entidades de crédito, con un gasto total de 2.040 miles de euros.
- b) Expediente 4/2011, relativo a la selección de asesores jurídicos externos, con un gasto total de 83 mil euros.
- c) Expediente 1/2012, relativo a la selección de una empresa que diseñe las actuaciones necesarias para llevar a cabo la desinversión de la participación del FROB en el capital de CX, con un gasto total de 537 miles de euros.
- d) Expediente 9/2013, relativo al servicio de análisis y eventual venta de activos de CX y NCG, con un gasto total de 2.420 miles de euros.
- e) Expediente 6/2014, del servicio de análisis y evaluación de determinadas contingencias cubiertas por parte del FROB en el proceso de reestructuración, con un gasto total de 60 miles de euros.
- f) Expediente sin número, de servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia, con un gasto total de 666 miles de euros”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Desde una perspectiva de racionalidad en la contratación, en la que se podría encuadrar la conveniencia de este requisito, basta con analizar con detalle las circunstancias de cada uno de los contratos, para considerar que, de la propia descripción del objeto del contrato, así como de los recursos a contratar, la imposibilidad de realizar estos contratos con medios propios, prácticamente inexistentes, era palmaria y la realización de estudios e informes justificativos de esa evidencia innecesarios.

De manera general, todos estos proyectos se llevaron a cabo a través de entidades externas, debido a que la naturaleza de los mismos implicaba un alto número de personas muy especializadas (bancos de negocios, despachos de abogados, auditoras, etc.). El FROB no disponía del personal necesario en términos cuantitativos para la ejecución de estos proyectos.

Así, se trataba de proyectos de naturaleza muy específica, para cuyo óptimo desarrollo se precisaba de los mejores especialistas del sector, entidades cuya actividad era en todos los casos la realización de este tipo de proyectos, que poseían, por tanto, el conocimiento, cualificación y experiencia idóneos para su desarrollo.

Por último, se entiende poco eficiente, desde la óptica de la racionalidad de la contratación, realizar análisis para cada contrato sobre la conveniencia o no de ampliar la plantilla dada la imposibilidad de cubrir el amplio espectro de profesionales especializados implicados, y además hacerlo en tiempo y forma adecuadas que permitieran optimizar los resultados y objetivos buscados, teniendo en cuenta, que, en general, estaban sujetos a estrictos plazos establecidos por las autoridades europeas.

Así mismo, analizado este hecho desde una perspectiva estrictamente formal, las normas que rigen la contratación del FROB, reflejadas en el apartado 5.47 del Anteproyecto de Informe, no recogen, en ningún caso, la necesidad de un informe de insuficiencia de medios como requisito obligatorio en el inicio del contrato, por lo que, la ausencia del mencionado

informe, no supone el incumplimiento de ninguna norma o procedimiento y, por tanto, no debe considerarse un incumplimiento de la legalidad.

Adicionalmente a lo comentado con carácter general en los párrafos anteriores, parece conveniente analizar las particularidades y especialidades propias de cada uno de los expedientes indicados en el Anteproyecto de Informe que merecen un breve comentario:

- Expedientes 4/2009 y 4/2011.

En primer lugar, en el momento del inicio de ambos expedientes, el FROB contaba únicamente con 6 personas en plantilla en 2009 y 11 en el año 2011, entre los que se encontraban perfiles tanto directivos, técnicos como administrativos.

En segundo lugar, en el momento de iniciar estos procedimientos de contratación, se desconocía si iba a ser necesaria la activación de dichos contratos en el futuro, y el momento de activación, por lo que no podía justificarse un incremento de plantilla.

Adicionalmente, dado que se debía garantizar una eventual contratación ágil y rápida en caso de presentarse la necesidad, una vez llegado el momento, no habría tiempo de reacción suficiente para llevar a cabo un procedimiento de selección de personal.

Todo ello, unido a la alta especialidad del objeto de los contratos ya mencionada, hizo necesario la contratación de externos independientes.

- Expedientes 1/2012 y 9/2013.

Para ambos casos conviene hacer hincapié en la especial naturaleza de los trabajos objeto del contrato, encaminados a culminar la desinversión del FROB en las entidades NCG Banco y CX, lo que conllevaba: análisis detallado de los activos, estimación del rango estimado y de su precio de mercado, realización de un *data room*, elaboración de un *vendor due diligence*, etc.

Ello hacía, sin duda, necesaria la colaboración de una empresa especializada en la realización de estas tareas que permitiera aprovechar su alto conocimiento de estas actividades (poco frecuentes en el sector público), y contacto directo con el mercado y con potenciales interesados en participar en los procesos de venta.

- Expediente 6/2014.

Para verificar el correcto desarrollo y justificar los pagos por parte del FROB en virtud de una de las garantías otorgadas por el FROB en la venta de una entidad de crédito, se inició por parte de los servicios internos del FROB un proceso de revisión de expedientes relativos a un pago dentro de dicha garantía, a través del método de muestreo (100 expedientes).

A la vista del resultado negativo de la muestra, que no otorgaba la fiabilidad suficiente para validar la cuantía del pago solicitado, se debía llevar a cabo el análisis de toda la población de expedientes recibida en este periodo (aproximadamente 3.000), así como de los que se estimaba se iban a recibir en futuros periodos (más de 7.000 hasta la fecha).

Para ello, el FROB no disponía de la capacidad de recursos humanos suficiente con la dedicación necesaria, por lo que se ponía de manifiesto la necesidad de contratación de una entidad externa que sí pudiera dedicar la fuerza de trabajo y dedicación adecuada para su realización.

Todo lo anterior quedó recogido en el informe justificativo de la contratación de fecha 15 de diciembre de 2014, **por lo que se considera suficientemente justificada la contratación externa.**

- Expediente sin número, de servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia.

La citada contratación vino derivada de la comunicación recibida de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea, en relación a la elaboración del plan de resolución de la entidad, para que **un tercero independiente** distinto del banco de inversión contratado por el FROB realizase el proceso de venta de la entidad, valorara las diferentes alternativas o escenarios y de su posibilidad y coste en términos de apoyos públicos.

Por tanto, en este caso, no se podía plantear la posibilidad de desarrollo de los trabajos internamente.

Como conclusión, a la vista de todo lo indicado, se propone al Tribunal la supresión del párrafo V.7.1.1., Justificación insuficiente de la carencia de medios propios, por considerar que desde la perspectiva de la racionalidad de la contratación está plenamente justificada la contratación externa en todos los expedientes mencionados, y que en ningún caso puede considerarse incumplimiento de legalidad, dado que ninguna de las normas que rigen la contratación de la entidad establecen la obligatoriedad de esta justificación.

(P) Al apartado “V.7.1.2. Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.52. ...En los siguientes casos la urgencia de la contratación no ha sido suficientemente justificada:

- a) Expediente 3/2011, para la realización de un proceso de due diligence para la valoración posterior de Banco CAM, con un gasto total de 283 miles de euros.*
- b) Expediente 9/2012, para la realización de una valoración de BFA/Bankia, con un gasto total de 472 miles de euros.*
- c) Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros.*
- d) Expediente 14/2013, de prestación del servicio de análisis y evaluación de las condiciones de comercialización de instrumentos híbridos de capital emitidos por las cajas de ahorro que se integraron en Banco CEISS y adquiridos por clientes minoristas, con un gasto total de 1.733 miles de euros”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

A continuación, se señalan una serie de aspectos relevantes específicos para cada uno de los expedientes indicados:

- Expediente 3/2011.

Respecto a este procedimiento, en primer lugar, es necesario indicar el régimen jurídico que en materia de contratación era aplicable al FROB en el año 2011.

- El FROB se regía por el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que en su artículo 1.4 establecía que el FROB “[...] *ni le serán 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, [...]*”.
- En base a ello, la Comisión Rectora aprobó, el 14 de julio de 2009, unos criterios de actuación para la selección y contratación de asesores externos que sean necesarios para el correcto desempeño de las funciones encomendadas al FROB. En dichos criterios se recogía que “**se utilizarán procedimientos negociados sin publicidad, con invitación de un número mínimo de tres empresas**”.
- En esta misma línea, la Norma Básica reguladora del régimen de contratación de bienes, suministros y servicios no financieros, aprobada el 24 de septiembre de 2009, establecía en su artículo 25.2 i): “*En particular, y de acuerdo con la relación anterior, se utilizará el procedimiento al que se refiere este artículo en los siguientes contratos o tipos de contratos específicos: [...] 3. La contratación de personas físicas o jurídicas para la prestación de servicios de consultoría/asesoría en relación con el ejercicio de las funciones específicas del FROB*”.

En consecuencia, dado el objeto del contrato, independientemente de la existencia o no de razones de urgencia, se empleó el procedimiento de adjudicación que correspondía de acuerdo a la normativa interna aplicable.

Por tanto, en este caso, la urgencia en su tramitación únicamente afectó a la reducción de los plazos para su adjudicación, no influyendo en la selección del procedimiento que, en todo caso, hubiera sido un procedimiento negociado sin publicidad.

Adicionalmente, existían razones de urgencia. Tal y como se indica en el informe de inicio del procedimiento de contratación, de fecha 6 de abril de 2011, el contrato debía estar formalizado el día 12 de abril (6 días), puesto que se produjo la ruptura del proyecto de integración mediante la creación de un SIP en la que la entidad estaba inmersa, lo que estaba generando una importante presión sobre la misma y dudas sobre su viabilidad. Por tanto, la actuación del FROB debía producirse con extrema rapidez, a efectos de garantizar la estabilidad de Banco CAM.

Como conclusión, a la vista de todo lo indicado, se propone al Tribunal la supresión del apartado a) del párrafo V.7.1.2., Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido por considerar que el procedimiento está predeterminado en las instrucciones de contratación en base al objeto del contrato y además plenamente justificado en el expediente, por lo que, en ningún caso, puede considerarse un incumplimiento de legalidad.

- Expediente 9/2012.

En relación con este expediente hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La plena capitalización de las entidades del grupo 1 (BFA, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia) establecido en el MoU debía estar finalizada a finales

del año 2012. Es por ello que los tres valoradores de BFA-Bankia debían estar en disposición de comenzar los trabajos el 30 de noviembre o a más tardar la primera semana de diciembre. Así, se indica en el informe justificativo de la contratación que fue aprobado por la Comisión Rectora del FROB en su sesión de 27 de noviembre de 2012 (acta nº 52).

- Para dar cumplimiento a dichos plazos, el 8 de noviembre de 2012 se comenzó la asignación de los trabajos de las entidades del grupo 1, al amparo de los Acuerdos Marco suscritos para la realización de estos trabajos en 2011 (expediente 2/2011). Sin embargo, para el caso del grupo BFA-Bankia, únicamente una empresa de las seleccionadas estaba en disposición de realizar los trabajos, dado que:
 - i) Las valoraciones de las cuatro entidades debían realizarse de manera simultánea.
 - ii) Debían ser tres valoradores por entidad, conforme a lo aprobado por la Comisión Rectora del FROB en su sesión de 30 de julio de 2012, previo acuerdo con la Comisión Europea.
 - iii) Se pusieron de manifiesto varias situaciones de conflicto de interés por parte de algunas de las empresas seleccionadas (por ejemplo, la participación en la salida a Bolsa de la entidad).
- Por tanto, fue necesario iniciar el procedimiento para la contratación de dos empresas que completaran la terna de valoradores de manera urgente. Así, el inicio del expediente fue el 27 de noviembre de 2012, fue adjudicado 3 días después, el 30 de noviembre, y la aprobación por parte de la Comisión Rectora del valor económico de la entidad se produjo el 20 de diciembre de 2016.

Como conclusión, a la vista de todo lo indicado, se propone al Tribunal la supresión del apartado b) del párrafo V.7.1.2., Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido por considerar que la urgencia en la tramitación del citado expediente estaba claramente justificada para poder cumplir con los plazos establecidos en MoU, firmados entre el Gobierno de España y la UE, por lo que, en ningún caso, puede considerarse un incumplimiento de legalidad.

- Expediente 1/2013.

Se propone al Tribunal la supresión del apartado c) del párrafo V.7.1.2., Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido en base a las alegaciones realizadas en el punto 5.54 siguiente, relativo a la justificación de las razones de confidencialidad.

- Expediente 14/2013.

A efectos de justificar la urgencia con la que se lanzó la licitación, en primer lugar, es conveniente hacer una breve mención al contexto en el cual se enmarca este procedimiento de contratación:

- El 31 de octubre de 2013, ante el anuncio de Unicaja de lanzar una oferta de canje sobre las acciones y valores convertibles de Banco CEISS resultantes del ejercicio de gestión de híbridos ejecutado por el FROB, y las condiciones de la misma, se planteó la posibilidad de que el FROB se comprometiera ante aquellos tenedores minoristas que aceptasen la oferta a revisar las condiciones en que se habían comercializado los productos híbridos de Banco CEISS (el denominado Mecanismo de Revisión).

- Para ello, en primer lugar, era necesario realizar una delimitación y definición de los criterios básicos que habrán de aplicarse para determinar si procedía o no dicha compensación y, posteriormente, llevar a cabo un análisis de los expedientes de aquellos clientes minoristas suscriptores de dichos productos que solicitasen el acceso al Mecanismo de Revisión del FROB. Esta fase de análisis únicamente se llevaría a cabo en caso de que la oferta presentada por Unicaja prosperase.

Por tanto, ante lo inminente del registro de la oferta por parte de Unicaja en la Comisión Nacional del Mercado de Valores y dada la existencia de un cierto grado de incertidumbre por el desconocimiento de la fecha concreta en la que ello se produciría, el FROB debía ir trabajando en paralelo en la primera fase de los trabajos para la determinación de los criterios de revisión, de manera que se estuviese en condiciones de poner en marcha el Mecanismo de Revisión, en caso de que la oferta de Unicaja tuviera éxito.

En consecuencia, el 31 de octubre de 2013, la Comisión Rectora aprobó el inicio de la contratación del experto independiente que en una primera fase debía establecer los citados criterios, para poder comenzar los trabajos lo antes posible. Dichos criterios fueron publicados por el FROB el 26 de noviembre de 2013, fecha en la que la oferta de Unicaja fue registrada en la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Como conclusión, a la vista de todo lo indicado, se propone al Tribunal la supresión del apartado d) del párrafo V.7.1.2., Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido por considerar que la urgencia en la tramitación del citado expediente estaba plenamente justificada en base a los acuerdos de la Comisión Rectora de cara a la puesta en marcha del Mecanismo de Revisión.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.53. *Al margen de los casos anteriores, en el expediente 7/2013, de prestación de servicios para la realización de acciones de comunicación del FROB, con un gasto total de 3.319 miles de euros, la urgencia se motiva en el sentido de que, iniciándose el expediente el 3 de mayo de 2013, se proyecta la finalización del objeto del contrato el 15 de julio del mismo año. Sin embargo, no consta en el expediente justificación alguna del horizonte temporal invocado”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

La necesidad de urgencia en la adjudicación del expediente 7/2013, autorizado por la Comisión Rectora en su sesión del 9 de mayo de 2013, se considera justificada dada la finalidad de la campaña, el público objetivo de la misma y la duración deseada.

Por ello, era conveniente que se iniciase a la mayor brevedad posible, de manera que no coincidiera con el grueso del periodo estival, ya que el impacto de la campaña hubiera sido muy inferior al deseado, con la correspondiente pérdida de eficacia de la misma.

Se considera que de lo expuesto en el expediente está justificada la urgencia. No obstante, si bien es posible que la fecha establecida para la finalización de la campaña, 15 de julio, debiera haber sido justificada mediante un estudio de impacto en relación con los distintos tipos de campaña y los periodos adecuados en cada.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.54. Las normas internas de contratación del FROB prevén también que los contratos puedan ser adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad cuando concurren razones de confidencialidad. Al igual que en los casos de urgencia, no es suficiente invocar en el expediente la existencia de motivos de confidencialidad, sino que deben razonarse o justificarse tales motivos. En los siguientes casos la confidencialidad no ha sido suficientemente justificada:

- a) Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros.*
- b) Expediente 14/2013, de prestación del servicio de análisis y evaluación de las condiciones de comercialización de instrumentos híbridos de capital emitidos por las cajas de ahorro que se integraron en Banco CEISS y adquiridos por clientes minoristas, con un gasto total de 1.733 miles de euros”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

- Expediente 1/2013.

En el informe de inicio del expediente mencionado, al establecer la necesidad del contrato en el apartado I Justificación de la necesidad, ya se establecen algunos aspectos asociados a la necesidad de establecer estrategias claras de actuación para entidades que estén o vayan a estar bajo el control del FROB, en el que se puede ver lo delicado de la información de entidades que se va a manejar en el contrato: liquidez, rentabilidad, solvencia, tamaño etc.

En el apartado III procedimiento de contratación del mismo documento, se especifica: *“Dada la especial relevancia y sensibilidad del objeto de la contratación, así como la necesidad de una rápida actuación por parte del FROB, de las diferentes alternativas previstas en las Instrucciones Internas de Contratación del FROB aprobadas por su Comisión Rectora en fecha 3 de octubre de 2012, la más adecuada a la presente contratación es el procedimiento sin publicidad, tanto por razones de confidencialidad como de urgencia, conforme al artículo 5.7 de las citadas Instrucciones, con invitación de tres empresas, el número mínimo establecido al efecto, de forma que permita agilizar el proceso de adjudicación lo máximo posible”.*

Se considera, por tanto, que la información incluida en el informe de inicio es suficiente para justificar la elección del procedimiento, sin que haya que trasladar al mismo el detalle concreto de las actuaciones a realizar.

No obstante, tanto la naturaleza de los trabajos a realizar, como los propios pliegos que rigieron el procedimiento de contratación, tenían un marcado carácter confidencial.

Una potencial filtración al mercado podría dar unas señales al mismo, y al público en general, no deseadas y con un impacto no previsible, generando así una posible alteración del mismo con respecto a las entidades incluidas en el proyecto.

Por tanto, se considera que en el informe de inicio existe información suficiente para justificar que el procedimiento de adjudicación fue el adecuado, de acuerdo a lo establecido en las Instrucciones Internas de Contratación, de cara a garantizar la normal ejecución de los planes de resolución de estas entidades, por lo que se propone la supresión del apartado a) del punto 5.54.

- Expediente 14/2013.

Si bien se incluye en el informe de inicio del procedimiento de contratación razones de confidencialidad, se remite a las alegaciones realizadas en el punto 5.52 anterior, relativo a la justificación de la urgencia para llevar a cabo la citada contratación, motivo suficiente para la aplicación del procedimiento de adjudicación seleccionado.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.55. Razones estratégicas también pueden, según el artículo 5.7.d de las Instrucciones internas de contratación, servir para justificar la adjudicación de contratos por el procedimiento negociado sin publicidad. Estas razones fueron invocadas en el expediente (sin número) relativo al asesoramiento de comunicación del FROB en relación con medios internacionales y mercados, con un gasto total de 501 miles de euros. La Comisión Rectora del FROB, en su reunión de 10 de octubre de 2012, estima que concurren en este caso razones estratégicas que justifican la contratación directa. No obstante, de la sucinta motivación que consta en el Acta de la mencionada reunión se desprende una defectuosa interpretación del citado artículo de las Instrucciones. Así, la deliberación de la Comisión se centra en las razones estratégicas que justifican la celebración del contrato, cuando dicho tipo de razones deben ser predicables no respecto a la oportunidad del mismo, sino respecto a la justificación de adjudicarlo a determinado empresario sin licitación”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Conforme a lo indicado en el informe justificativo de la citada contratación, de fecha 8 de octubre de 2012, que aprobó la Comisión Rectora en su sesión de 10 de octubre, se considera justificada la citada contratación por razones estratégicas por los siguientes aspectos:

- El momento era de especial trascendencia, con la firma del MoU y su puesta en ejecución.
- Resultaba de vital importancia contar con una empresa con amplia experiencia internacional en materia de comunicación estratégica y asesoramiento en materia económica de primer nivel. En este sentido, la empresa seleccionada ya había colaborado con otros gobiernos europeos bien en sus procesos de resolución o en materia económica.
- Garantizar un alto grado de confidencialidad, dadas las materias e informaciones sumamente sensibles. Ello hacía necesario que se tratara de una empresa de plena confianza (capacidad avalada por el Ministerio de Economía y Competitividad).
- La contrastada experiencia internacional en procesos de reestructuración y resolución y en la gestión de información en crisis financieras de dicha empresa.

En este sentido se considera que la Comisión Rectora es el órgano adecuado para definir la estrategia del FROB, por lo que se considera justificada la selección del procedimiento en base a razones estratégicas.

No obstante, aunque pueda considerarse desde la perspectiva del Tribunal como insuficientemente justificada la decisión estratégica adoptada por la Comisión Rectora, no parece que se pueda considerar esta situación como de un incumplimiento de legalidad.

Por tanto, se consideran suficientes las razones estratégicas que figuran en el expediente para justificar que el procedimiento de adjudicación de acuerdo a lo establecido en las Instrucciones Internas de Contratación, por lo que se propone la supresión del apartado del punto 5.55.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.56. Por último, en el expediente (sin número) de contratación de los servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia, con un gasto total de 666 miles de euros, el FROB adjudicó directamente el contrato a una sociedad debido a su perfil y experiencia, al aportar “un gran valor añadido a la hora de realizar los trabajos con la fiabilidad y rapidez requeridas”, ya que fue la encargada, argumenta el FROB, de realizar las pruebas de resistencia de todo el sistema financiero español, además de poseer experiencia internacional en los procesos de resolución y de contar con el visto bueno de las autoridades europeas. De los argumentos ofrecidos se desprende el otorgamiento de cierta exclusividad por parte del FROB al contratista para el proceso de resolución referido, al entender que ninguna otra sociedad podría llevar a cabo la prestación contratada; extremo que habría requerido un examen más exhaustivo y documentado que demostrase que la sociedad directamente seleccionada era, en la práctica, la única que disponía de la capacidad y de los medios adecuados para su ejecución”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Este contrato se adjudicó de manera directa al amparo del artículo 5.7. de las Instrucciones Internas de Contratación del FROB aprobadas por su Comisión Rectora el 3 de octubre de 2012, que permitían la contratación directa *“cuando, por razones técnicas, artísticas, estratégicas, de calidad, o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva, el contrato solo pueda encomendarse a un empresario o persona determinada”.*

En este caso concreto, las razones técnicas expuestas vienen dadas en gran medida por la urgencia en el desarrollo de los trabajos, tal y como queda reflejado en el informe justificativo de la contratación:

- El plan de resolución de la entidad debía someterse, conforme a los plazos del MoU, a la consideración de la Comisión Europea antes de finales de noviembre de 2012.
- El 15 de octubre de 2012, la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea solicitó, en relación a la elaboración del plan de resolución, que un tercero independiente distinto del banco de inversión contratado por el FROB realizase el proceso de venta, valorara las diferentes alternativas o escenarios y de su posibilidad y coste en términos de apoyos públicos.
- El 26 de octubre de 2012 se aprueba la citada contratación para dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión en un plazo de tiempo muy ajustado.

En consecuencia, ante el escenario en el que nos encontrábamos, era necesario contar con una empresa que garantizara no solo la finalización de los trabajos satisfactoriamente, sino también que lo pudiera llevar a cabo dentro del corto periodo de tiempo del que se disponía para su realización.

En base a ello, se considera, tal y como se indica en el informe justificativo de la contratación, que era la opción que aseguraba el cumplimiento del encargo de la Comisión Europea en los plazos establecidos por: i) su experiencia en la realización de las pruebas

de resistencia del sistema financiero español actuando de manera rápida y flexible, lo que le permitió disponer de un amplio conocimiento del proceso de reestructuración que se estaba llevando a cabo, así como el conocimiento de determinada información relevante de Banco de Valencia (activos crediticios, etc.); ii) su reconocido prestigio ante las autoridades europeas, y iii) su experiencia internacional en procesos de resolución.

Por tanto, se consideran suficientemente explicitadas las razones técnicas expuestas para justificar que el procedimiento de adjudicación, de acuerdo a lo establecido en las Instrucciones Internas de Contratación, por lo que se propone la supresión del apartado del punto 5.56.

Como conclusión, a la vista de todo lo indicado, se propone al Tribunal la supresión del párrafo V.7.1.2., Justificación insuficiente del procedimiento de selección elegido por considerar se ha puesto de manifiesto en los distintos casos, que el procedimiento de selección está justificado en el expediente y que aunque puedan existir discrepancias sobre el alcance de la justificación, en ningún caso, puede considerarse un incumplimiento de legalidad.

(Q) Al apartado “V.7.1.3. Justificación insuficiente del presupuesto de licitación”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.57. En los siguientes casos no consta en el expediente una justificación suficiente del presupuesto de licitación establecido por el FROB:

- a) *Expediente 1/2013, de prestación del servicio de diseño de estrategias de gestión de entidades participadas por el FROB, con un gasto total de 424 miles de euros. El presupuesto de licitación se fijó en 600 miles de euros, sin que figure en el expediente un estudio de costes que lo motivara. De hecho, el contrato se adjudicó por los indicados 424 miles de euros, lo que es indicativo de que el presupuesto de licitación no se ajustaba a los precios del mercado.*
- b) *Expediente 7/2013, de prestación de servicios para la realización de acciones de comunicación del FROB, con un gasto total de 3.319 miles de euros. El presupuesto de licitación se fijó en 3.000 miles de euros para un plazo de ejecución del contrato de aproximadamente seis semanas, sin que en la correspondiente justificación de la contratación se identifiquen y desglosen, debidamente, las acciones concretas a realizar ni conste estudio de mercado alguno que justifique ese precio”.*

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

- Expediente 1/2013.

No se comparte la opinión del Tribunal de que el precio de licitación no se ajustaba a los precios de mercado, simplemente porque el precio de adjudicación sea inferior en un 30% aproximadamente al precio de licitación.

Se considera que el presupuesto máximo de licitación estaba ajustado a los precios de mercado, como se puede comprobar por el hecho de que el precio presentado por la otra entidad licitadora en el proceso de contratación ascendía a 586.850 euros (IVA incluido), ligeramente menor al presupuesto máximo.

Al tratarse la oferta económica de uno de los criterios de adjudicación, con una ponderación de 40 puntos, pueden existir diversas razones por las cuales la empresa decidiera ajustar el precio ofertado de cara a conseguir la adjudicación del contrato, sin implicar, necesariamente, que el presupuesto máximo estuviera fuera de mercado.

No se considera, por tanto, que el contrato incumpla con la legalidad.

- Expediente 7/2013.

En primer lugar, resulta conveniente hacer una precisión en cuanto al presupuesto máximo de licitación y el coste final incurrido, dado que, tal y como queda reflejado en el informe, puede llegar a deducirse que se ha realizado un gasto por encima de lo presupuestado.

- Los pagos realizados por el FROB por este concepto ascendieron a 3.122 miles euros (IVA incluido), importe inferior al presupuesto máximo fijado (3.630 miles euros).
- Sin embargo, a efectos de su contabilización, se debe tener en cuenta la parte del IVA deducible aplicando la prorrata correspondiente (1%), de manera que el gasto registrado en la cuenta de pérdidas y ganancias ascendía a 3.116 miles euros. El importe restante hasta alcanzar los 3.319 miles de euros a los que se refiere el Anteproyecto de Informe, se refiere al gasto del expediente 6/2013, para la contratación de una agencia de publicidad para la realización del diseño y producción de la campaña de comunicación del FROB.

En segundo lugar, las acciones concretas a realizar en la campaña debían ser establecidas por las empresas licitadoras, las cuales debían incluir un plan de medios en sus ofertas (presupuesto y distribución por medio, análisis de franjas horarias y de cobertura, etc.), al ser este uno de los criterios de valoración de la oferta técnica. Debían respetar, no obstante, una serie de requisitos y objetivos que se establecieron en los Pliegos aplicables.

Asimismo, el presupuesto se estableció teniendo en cuenta los medios en los que estar presentes, la duración prevista de la campaña y la finalidad de la misma.

No se considera, por tanto, que el contrato incumpla con la legalidad.

(R) Al apartado “V.7.1.4. Justificación insuficiente del precio de adjudicación”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.58. ...Establecer el precio de un contrato en un euro equivale a sostener que la prestación comprometida se va a realizar sin contraprestación alguna a cargo del destinatario o acreedor de los servicios objeto de contratación, dado que ese precio debe considerarse simbólico y, por tanto, asimilable a cero. ... No obstante, frente a estas dudas sobre la auténtica naturaleza jurídica de este tipo de relaciones contractuales, debe tenerse presente que la ventaja económica que supone al FROB la contratación en dichas condiciones justificaría, por sí misma, la celebración del contrato. ...

5.59. Debería aplicarse a estas ofertas de precio simbólico la normativa establecida por la ley para las ofertas con valores anormales o desproporcionados, ... Por tanto, el FROB tendría que haber pedido a los licitadores incursos en dichos valores anormales o desproporcionados una justificación acreditativa de las condiciones especiales con las que contaban para poder realizar dicho servicio en las condiciones ofrecidas. ...”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En primer lugar, se comparte la opinión del Tribunal de la ventaja económica que supone para la entidad la contratación en esas condiciones, que justificarían por sí mismas la celebración del mismo. No obstante, debe manifestarse que no era esa la intención del FROB en ninguno de los casos, puesto que: en el primero, dada la disparidad de información al respecto, no se estableció un presupuesto máximo y todas las ofertas recibidas ascendían a 1€, y en el segundo, en el que el presupuesto se estableció en 600.000€, se recibieron ofertas por 500.000€ y por 1€.

El Tribunal considera como incumplimiento de la legalidad el no haber solicitado una justificación acreditativa de la posibilidad de realizar el contrato en las condiciones ofrecidas. En este sentido se considera:

- En primer lugar, en base al régimen de contratación aplicable al FROB, de acuerdo a lo establecido en el artículo 52.7 de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, era el contenido de las Instrucciones Internas de Contratación, aprobadas el 3 de octubre de 2012, que regulaba su actividad contractual. Así, no resultando de aplicación Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ni existiendo en las citadas Instrucciones ni en los pliegos que rigieron ambos procedimientos la previsión de consideración de ofertas con valores anormales o desproporcionadas, no parece que proceda solicitar justificación alguna sobre las ofertas económicas presentadas cuando ello no estaba previsto en los pliegos.
- En segundo lugar, todas las empresas licitadoras:
 - i) Presentaron una oferta económica de un euro.
 - ii) Eran de reconocido prestigio en su sector.
 - iii) Presentaban unos equipos altamente cualificados para poder realizar los trabajos, obteniendo unas altas puntuaciones en las valoraciones técnicas, lo que permitía garantizar, a priori, la buena marcha de los trabajos en todos los casos.
- A lo anterior hay que unir el ahorro que supuso para una entidad pública la adjudicación de un contrato por dicho precio, tal y como se reconoce en el propio Anteproyecto de Informe.

En consecuencia, se considera que el FROB actuó de conformidad a su normativa aplicable por lo que no cabe considerar la existencia de un incumplimiento de legalidad.

No obstante lo anterior, con el nuevo régimen de contratación aplicable al FROB desde la entidad en vigor de la Ley 11/2015, de 18 de junio, y que se inicien, se incluirá en los pliegos correspondientes la previsión de considerar las ofertas anormales o desproporcionadas.

(S) Al apartado “V.7.1.5. Excesivo margen de discrecionalidad concedido al adjudicatario”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.60. Con carácter general, el periodo de duración de los contratos que ha formalizado el FROB con la empresa adjudicataria comienza desde la firma del contrato y concluye en el momento de la finalización del trabajo que constituye su objeto. El no establecimiento de un espacio de tiempo concreto o cerrado para el término del contrato implica la atribución de una facultad o concesión extra al contratista por parte del FROB, al permitirle un amplio margen de discrecionalidad para su ejecución, ya que la operación solo termina cuando finalizan, a criterio del adjudicatario, los trabajos que constituyen la prestación, por lo que su vigencia en el tiempo podría prolongarse innecesariamente”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

En el Anteproyecto de Informe no se identifican los contratos concretos en los que se ha apreciado esta circunstancia, lo que no permite indicar las posibles circunstancias para un determinado contrato que haya podido justificar la no inclusión de una duración cerrada. Por tanto, se procede a realizar un comentario genérico relativo a determinados contratos relacionados con las funciones del FROB para la gestión de los procesos de resolución de entidades, ya que el resto de contratos formalizados sí incluyen una duración cerrada.

A este respecto, estos contratos implican y llevan consigo un elevado grado de incertidumbre en relación con diferentes acontecimientos y circunstancias del mercado, modificaciones normativas, autorizaciones, etc. que hace que los trabajos se puedan prolongar más allá de lo previsto en un primer momento (por ejemplo, la venta de una entidad de crédito). Ello implica para el FROB una ventaja en términos de flexibilidad, ya que podría darse el caso de que un contrato debe finalizar por haber expirado el plazo establecido en los pliegos y, sin embargo, los trabajos, por causas no imputables al adjudicatario, no han podido ser finalizados, lo que sin duda, dada la naturaleza del objeto del contrato, podría generar dificultades al buen desarrollo del mismo y, por tanto, podría suponer un perjuicio en la ejecución de las facultades legalmente atribuidas al FROB.

Adicionalmente, durante la ejecución de este tipo de contratos, la interlocución del FROB con la empresa adjudicataria es constante durante todo el proyecto, dándole instrucciones sobre los plazos que se manejan para el cierre de los trabajos, por lo que se considera que no se concede el aludido amplio margen de discrecionalidad al contratista.

Se considera, por tanto, que no debería incluirse como incumplimiento de la legalidad una referencia genérica a la concesión de márgenes de discrecionalidad en relación con los plazos.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“5.61. En la cláusula segunda del contrato del expediente (sin número) de contratación de los servicios de asesoramiento respecto del proceso de resolución del Banco de Valencia se determina, expresamente, que dichos servicios serán prestados de acuerdo con la propuesta de colaboración presentada por la sociedad adjudicataria; ... Además, el precio de licitación del contrato, que ascendió a 550 miles de euros, coincide exactamente con el precio establecido por el adjudicatario en su propuesta. Con estos datos se constata que la operación se define en su totalidad, en cuanto a su objeto, sus prescripciones técnicas y su precio, por la sociedad seleccionada directamente por el FROB para la prestación de los servicios de asesoramiento. ...”.

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Como ya se ha comentado, el contrato para el asesoramiento respecto del proceso de resolución de Banco de Valencia, fue adjudicado de manera directa en virtud del artículo 5.7 d) de las Instrucciones Internas de Contratación vigentes en ese momento.

A efectos de proceder a la contratación, se envió a la empresa una carta solicitándole que presentara una oferta técnica y económica, y en la que se indicaba el objeto del contrato y la duración del proyecto, es decir, los requisitos que el FROB consideró como necesarios para que la empresa pudiera realizar su correspondiente propuesta (documento con registro de salida nº 599 de fecha 26 de octubre de 2012). En dicha carta, no se incluía, sin embargo, un presupuesto máximo de licitación. Así, la empresa seleccionada remitió su correspondiente oferta técnica, respetando el plazo establecido para la realización de los trabajos y la económica que ascendió a 550.000 (IVA no incluido). Una vez realizados estos trámites, se procedió a realizar el informe justificativo para obtener la autorización de la contratación por parte de la Comisión Rectora por el importe mencionado.

Asimismo, hay que indicar que en todos los procedimientos las ofertas presentadas por los adjudicatarios forman parte del contrato formalizado entre las partes, lo que no implica por sí mismo, una concesión de discrecionalidad a la empresa adjudicataria. No se considera, por tanto, que exista excesivo margen de discrecionalidad al adjudicatario y que pueda derivarse ningún incumplimiento de la legalidad.

Como conclusión a las alegaciones expuestas apartado V.7. Cumplimiento de la legalidad en la contratación, se considera que no se producen los incumplimientos de legalidad mencionados, si bien, cabe señalar, que se comparte con el Tribunal la necesidad de profundizar en una mayor concreción en algunos aspectos formales que han sido señalados en el Anteproyecto de Informe y que aportarían una mayor calidad a la contratación, términos que entendemos debería recogerse en el mencionado Anteproyecto de Informe.

(T) Al apartado “VI. Seguimiento del cumplimiento de los Planes de Reestructuración”.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“6.1. En cumplimiento de uno de los objetivos de esta fiscalización, en este apartado VI del Informe se analizan las actuaciones de seguimiento del grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de resolución realizadas durante el periodo del FROB 3, al amparo de la Ley 9/2012. Las actuaciones de seguimiento efectuadas durante el FROB 1 y el FROB 2 fueron analizadas en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012, entre cuyos resultados destacaba la ausencia de documentación acreditativa del seguimiento efectuado por el FROB. Como se señalará en el punto 6.3 de este Informe, esta deficiencia del sistema de seguimiento no se ha reiterado en el periodo correspondiente al FROB 3.”

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Respecto a este punto cabe alegar que, el seguimiento de las actuaciones enmarcadas en el FROB 1 correspondía legalmente al Banco de España. Por su parte, el seguimiento de las actuaciones enmarcadas en el FROB 2 sí que fue legalmente encargado al FROB. No

obstante, debe señalarse que, tal y como recogió el Tribunal de Cuentas en su *“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”*, durante la época de aplicación y seguimiento del FROB 2, el FROB carecía del personal necesario para la realización de un seguimiento óptimo.

Con objeto de suplir esta carencia y para que las actuaciones de seguimiento de las ayudas otorgadas en el FROB 2 fueran lo más eficiente posible, se firmó el 30 de septiembre de 2011, un convenio de colaboración entre el FROB y el Banco de España con el propósito de que este último realizara la supervisión de los planes de recapitalización y de los planes de integración. En consecuencia, no cabría hablarse de ausencia de documentación acreditativa del seguimiento efectuado por el FROB, en tanto que dicho seguimiento fue efectuado por el Banco de España, tal y como se recoge en el anterior Informe de fiscalización.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo que establece el Anteproyecto de Informe en su punto 1.6. en cuanto a que *“no se han repetido las pruebas ya realizadas en la fiscalización del período 2009 a 2012, constando en el presente Informe, cuando se considere necesario, los resultados obtenidos en ellas”*, se considera que procede eliminarse esta manifestación del Anteproyecto de Informe, o en su defecto modificarla por la literalidad que el propio Tribunal recogió en su Informe de 27 de marzo de 2014, en el punto 4.5 de dicho Informe.

“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.”

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“6.7. A diferencia de lo que ocurre con el seguimiento de las entidades de crédito, para el cual la Comisión Rectora del FROB se ha dotado de las normas de gobierno corporativo de febrero de 2014, no existen normas similares que regulen la representación del FROB en Sareb. Como consecuencia de esta carencia no está regulado el procedimiento de nombramiento de los representantes del FROB en Sareb. A estos efectos, el pacto suscrito entre los accionistas de Sareb el 12 de diciembre de 2012 otorgó al FROB cuatro puestos en el consejo de administración de la sociedad, de un total de quince. Sin embargo, solo consta el nombramiento de la Comisión Rectora del FROB como representante de este Fondo para uno de los actuales consejeros de Sareb.”

➤ **Alegaciones a estas observaciones:**

Con fecha 12 de diciembre de 2012, el Director General del FROB, como representante del FROB y Administrador único de SAREB, y haciendo uso de los poderes que le había otorgado la Comisión Rectora del FROB a tal efecto en su sesión de 23 de noviembre de 2012, acta nº 51, acordó: su cese como administrador único (cargo que venía ejerciendo desde la constitución de Sareb); la modificación de estatutos; y un aumento de capital para dar entrada a nuevos accionistas privados.

Tras el aumento de capital, se celebró Junta Extraordinaria Universal que acordó: fijar el número de Consejeros en 6 (correspondiendo dos de ellos al FROB de acuerdo con el pacto de accionistas); y el nombramiento de Consejeros, entre ellos los dos propuestos por el FROB (según acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 15 de noviembre de 2012). El Consejo celebrado tras la Junta supuso el pase de los dos consejeros propuestos por el FROB a la condición de Ejecutivos.

El 17 de diciembre de 2012 tuvo lugar una nueva ampliación de capital en SAREB dando entrada a nuevos accionistas privados. Como consecuencia de ello la Junta Extraordinaria Universal celebrada en esa misma fecha, con la asistencia del Director General del FROB como representante y de acuerdo con los poderes conferidos por la Comisión Rectora del FROB de 23 de noviembre de 2012, acordó la fijación del número de Consejeros en 15 y el nombramiento de consejeros adicionales, entre otros, de dos consejeros dominicales del FROB, habiendo nombrado el FROB hasta ese momento cuatro consejeros.

Tras la dimisión de uno de los Consejeros Ejecutivos propuestos por el FROB, en Junta General Extraordinaria de 5 de marzo de 2014, con el voto favorable del FROB, se acordó el nombramiento de un nuevo Consejero Ejecutivo, para sustituir al anterior.

Tras la renuncia de la Presidenta del Consejo, se designó como nuevo Presidente al Consejero Ejecutivo y se redujo el número de consejeros a 14.

La Comisión Rectora del FROB de 18 de marzo de 2015 tomó razón de la renuncia de uno de los consejeros nombrados por esta institución, y acordó proponer al FROB como consejero dominical del Consejo de Sareb, designando al Presidente del FROB como representante persona física. El nombramiento se efectuó en Junta General Ordinaria de SAREB de 14 de abril de 2015. De esta forma, el FROB continuaba adecuadamente representado en el Consejo de Administración de SAREB manteniendo ocupados, al margen de los consejeros ejecutivos, dos puestos de dominicales, como ha venido haciendo desde su origen.

En definitiva, según el Acuerdo de Bases de Inversión y entre Accionistas de la Sareb (“el Acuerdo”), el Consejo de administración de SAREB tendrá 15 miembros. De los 15 consejeros, hasta un número de 4 podrán ser dominicales a designar por socios Unidades Institucionales Públicas Españolas, entre las que se incluye el FROB. En la actualidad, el FROB está considerando el momento y forma más adecuados para proponer el nombramiento adicional del vocal del consejo que le correspondería.

A estos efectos, se tiene en cuenta que hasta la fecha no se ha producido ningún impacto negativo derivado de la falta de ocupación de todos los puestos que el Acuerdo reconoce al FROB, dado que la dinámica del consejo de administración es la adopción por unanimidad de la práctica totalidad de los acuerdos sometidos a votación. Además, tal y como se ha señalado, se ha optado por reforzar cualitativamente la presencia en el Consejo mediante la ocupación por el propio FROB, representado a través de su Presidente, de uno de los puestos dominicales, lo que ha reforzado el seguimiento constante, directo e inmediato de la actividad de la sociedad.

En consecuencia, se considera por tanto que la representación del FROB en SAREB ha estado y está debidamente acreditada, y opera de manera adecuada conforme a los intereses que la ley encomienda al FROB. Por lo expuesto anteriormente, se considera que procede la modificación del párrafo 6.7.

(U) Al apartado “VIII. Conclusiones”.

Una vez concluidas las alegaciones específicas a los distintos apartados del Anteproyecto de Informe, se incorporan en este apartado alegaciones a las conclusiones, con el mismo propósito de síntesis que tienen estas.

1. Al punto 8.10. del Anteproyecto de Informe relativo a los Acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB.

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

“8.10. ...Los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB en ciertos procesos de reestructuración, resolución y venta no detallaron, como habría sido procedente, todas las garantías que acabaron siendo formalizadas en los contratos de venta. Así ha ocurrido en los procesos de Banco CAM, Novacaixagalicia Banco (NCG), Catalunya Banc (CX), Banco de Valencia y Banco Gallego. Se ha comprobado, no obstante, que en el conjunto de la documentación analizada por la Comisión Rectora para la adopción de los correspondientes acuerdos (especialmente en los informes de los expertos independientes) sí figuraban detalladas tales garantías. (puntos 5.2 a 5.11)”.

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

En alegación a esta incidencia, reiteramos, en primer lugar, nuestras observaciones a las incidencias recogidas en los puntos 5.2 a 5.11 del apartado V.1.1. (Incidencias en relación a los acuerdos adoptados por la Comisión Rectora del FROB al conceder los apoyos financieros).

En efecto, el FROB, de acuerdo con el marco legal vigente en cada momento, autorizó la venta de entidades integrando otros instrumentos de apoyo financiero (garantías) en tanto que estos tendían a asegurar la misma, y favorecer la capacidad del FROB de reducir los recursos públicos empleados.

La aprobación de los contratos de venta, a través de los que se instrumentaba la desinversión, sí preveía de forma expresa las garantías. Por ello, y aunque no constara la existencia de un acuerdo individual y expreso de concesión, éstas fueron debidamente aprobadas.

Por ello, se solicita que, a la vista de las alegaciones efectuadas, se elimine o, en su caso, se modifique la anterior conclusión, dado que, de acuerdo con lo señalado en la última frase del referido punto 8.10, sí se puede afirmar que la Comisión Rectora aprobó, mediante los correspondientes acuerdos, los términos y condiciones de las garantías aplicables a los procesos de venta a los que se refieren los puntos 5.2 a 5.11 del Informe.

2. Al punto 8.11. del Anteproyecto de Informe relativo a la aprobación del Plan de Reestructuración de Banco CAM y del Plan de Resolución de Banco de Valencia.

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

“8.11. Según las mismas normas señaladas en el punto anterior, corresponde al Banco de España aprobar los planes de reestructuración y los de resolución elaborados por el FROB, que deben detallar las medidas de apoyo en las que se concretará la intervención del Fondo. Pese a ello, el plan de reestructuración de Banco CAM y el plan de resolución del Banco de Valencia, aprobados ambos por el Banco de España, no recogieron todas las obligaciones que asumió el FROB en los respectivos procesos. (puntos 5.12 y 5.13)”.

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

En este punto conviene reiterar en línea con lo alegado a los puntos 5.12 y 5.13 del Anteproyecto de Informe, que:

- a) para el caso de Banco CAM **la aprobación del Plan por el Banco de España recogía expresamente todas las obligaciones asumidas por el FROB, incluyendo aquellas de carácter fiscal**, por lo que se considera que debería eliminarse esta conclusión del informe definitivo.
- b) **para el caso de Banco de Valencia, se considera acreditado que si bien las garantías fiscales no constaban expresamente en el Plan de Resolución del banco, éstas sí se reconocían en el contrato de venta adjunto al mismo.**

Por lo expuesto, se considera que debería modificarse esta conclusión del informe definitivo, en el sentido anteriormente señalado, en tanto que se entiende no puede considerarse un incumplimiento de la legalidad.

3. A los puntos 8.12. y 8.19. del Anteproyecto de Informe relativo a la Contabilidad Analítica.

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

“8.12. ...En el procedimiento de cálculo empleado para cuantificar en las respectivas memorias económicas el impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010 en los procesos de BFA/Bankia, CX, NCG, Unnim, Banca Cívica, BMN y CEISS, el FROB aplicó como coste de financiación un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, para el periodo de cálculo, de los fondos ajenos captados por el Fondo. Este tipo de interés se obtuvo, según señalan las memorias, de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica. Sin embargo, el FROB no ha implantado durante el periodo fiscalizado un sistema de contabilidad analítica...”

“8.19. El FROB incumplió el acuerdo de la Comisión Rectora de 25 de marzo de 2010, por el que decidió establecer un sistema de contabilidad analítica que permitiera conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas”.

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

En relación con el apartado 8.12, se reitera lo ya expuesto en el apartado 5.15 en el sentido de que **sí estuvo implantada una contabilidad analítica en el año 2010 y en el primer semestre de 2011**, por lo que, en el procedimiento de cálculo empleado para cuantificar el impacto financiero neto de los apoyos concedidos durante 2010 se aplicó, como coste de financiación, un tipo de interés equivalente al coste medio ponderado, y dicho interés se obtuvo de forma consistente con los criterios empleados por el FROB en su contabilidad analítica. Por todo ello, **se propone la eliminación del apartado 8.12**

Por lo que respecta al apartado 8.19, si bien el FROB no ha dispuesto de contabilidad analítica, en sentido estricto, durante algunos de los años objeto del informe, (de mediados del 2011 al 2015), es también un hecho que la contabilidad existente, auditada por empresas externas, ha permitido alcanzar el fin último establecido en el mandato de la Comisión Rectora de “*conocer los recursos aplicados en cada una de las actuaciones, así como los ingresos y gastos directamente imputables a las mismas*”, por lo que su ausencia no ha supuesto para la entidad la pérdida de ninguna información relevante que no haya podido ser obtenida de la contabilidad financiera.

No obstante lo anterior, el FROB, tendrá en cuenta la recomendación formulada en el párrafo 9.2., por el Tribunal, e iniciará los trabajos para el desarrollo de un sistema de contabilidad analítica que permita conocer de forma directa e inmediata los recursos aplicados y recuperados, en su caso.

4. Al punto 8.13. del Anteproyecto de Informe relativo Reglas básicas aplicables a las ventas de las entidades de crédito.

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

“8.13. Excepto en los casos de NCG y CX, el FROB no aprobó durante el período fiscalizado un procedimiento que estableciera las reglas básicas aplicables a cada una de las ventas de entidades de crédito. Una consecuencia de esta falta de procedimiento reglado fue que el FROB no definió los trámites que debía realizar cada una de sus unidades administrativas para fundamentar las decisiones que habría de adoptar la Comisión Rectora en materia de concesión de apoyos financieros asociados a la venta de las entidades; trámites que, en la práctica, se fundamentaron en una parte de los casos en documentación con un deficiente valor acreditativo. (puntos 5.17 a 5.18)”.

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

En lo que respecta a esta incidencia reiterar de conformidad con los puntos 5.17 y 5.18 que la Ley 9/2012 no establece ninguna obligación de aprobar normas de procedimiento de desinversión, limitándose a señalar que el FROB para aplicar el instrumento de venta de la entidad deberá desarrollar un procedimiento competitivo, transparente, no discriminatorio que tenga como objetivo maximizar el precio de venta.

No obstante lo anterior, las diferentes características de las entidades y de las circunstancias que rodean los procesos de venta dificultan la aprobación de un documento de reglas básicas aplicables a todos ellos lo que, por otra parte, tampoco sería eficiente. Por ello, entendemos que la actuación del FROB respetó en todo momento la legislación vigente, sin que pueda observarse incumplimiento de legalidad alguno.

En todo caso, se ha tenido en cuenta la recomendación formulada al respecto en el apartado 9.1, y se está trabajando en el análisis de los diferentes elementos que deben analizarse en cada caso, no con ánimo de establecer un manual de procedimiento global sino para facilitar la sistematización del trabajo en futuros procedimientos.

Por ello, se solicita que, a la vista de las alegaciones efectuadas, se elimine la observación anterior, dado que, en ningún caso nos encontramos ante un incumplimiento de ilegalidad.

5. Al punto 8.14. del Anteproyecto de Informe relativo a la venta de la Cartera Hércules” y de las acciones de CX.

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

“8.14. En el análisis de la venta de la “cartera Hércules” y de las acciones de CX se han obtenido los siguientes resultados (punto 5.26):

- a) No se ha acreditado documentalmente que el FROB valorara y cuantificara el coste de las distintas alternativas posibles de venta de la citada cartera, frente al procedimiento seguido de canalizarla a través de un FTA, con el objetivo de minimizar la utilización de recursos públicos según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 9/2012.*
- b) Los rendimientos abonados al inversor por la sociedad gestora del FTA, hasta el 31 de diciembre de 2015, ascendieron a 48 millones de euros, que no fueron objeto de retención a pesar de que pudieran estar sometidos al impuesto sobre la renta de los no residentes. El FROB no analizó el impacto fiscal de la utilización del FTA como vehículo de transmisión de la “cartera Hércules”, ni consultó a la Dirección General de Tributos sobre este asunto.*
- c) Las condiciones económicas aplicadas a los bonos que el FROB se obligó a suscribir en la fecha de cierre de la operación de venta de la cartera hicieron prácticamente imposible, ya desde antes de la consumación de la operación, que esta entidad pública pudiera recuperar los fondos aportados en su suscripción, que ascendieron a 525 millones de euros. De hecho, este importe fue provisionado por el FROB en 2014.”*

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

De acuerdo con lo alegado al punto 5.26 del Anteproyecto de Informe, se considera que:

- La valoración y cuantificación del coste de las alternativas posibles a la venta fue realizada por un experto independiente contratado al efecto, con el objeto precisamente de una minimización en la utilización de recursos públicos, siendo el proceso de valoración y seguimiento constantemente monitorizado por el personal del FROB. El informe de dicho experto fue puesto a disposición del Tribunal de Cuentas en el transcurso de su trabajo de fiscalización.

Por lo anterior, se sugiere la supresión de esta conclusión, recogida en el apartado a) del párrafo 8.14, del informe definitivo.

- Respecto al apartado b), el primer párrafo, parece innecesario toda vez que, de conformidad con la legislación fiscal aplicable, el inversor se encuentra exento de

retención, de acuerdo con el artículo 14.1 apartado c) del Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes.

Por lo anterior, se sugiere la supresión de este primer párrafo, del apartado b) del punto 8.14, del informe definitivo.

Por otra parte, el FROB consideró el impacto fiscal desde el momento mismo del inicio del proceso de venta de CX, como se deriva de la “Carta de invitación a la presentación de ofertas vinculantes”.

Respecto a la posible consulta a la Dirección General de Tributos (DGT), debe señalarse que las consultas a la DGT realizadas por el FROB en anteriores procesos de venta, se llevaron a cabo en el marco del otorgamiento de garantías fiscales, y en relación con el impacto que una venta tendría en los créditos fiscales que las entidades vendidas mantenían. Se trata de consultas sobre el valor de un activo incluido dentro del objeto vendido, que en el caso del FTA no existen y por lo tanto no proceden.

Por lo anterior, se sugiere la supresión del informe definitivo, o en su defecto la modificación, de esta conclusión, recogida en el apartado b) del párrafo 8.14.

- En cuanto a recuperación de los fondos a través del bono suscrito por FROB, dado el importe de la oferta realizada por el comprador, en caso de no haber suscrito el FROB ningún importe, éste se habría imputado como mayor pérdida en la cuenta de resultados de CX, lo que habría generado un impacto directo en el precio que se habría obtenido en la venta de esta entidad a BBVA. La alternativa de una pérdida cierta en el momento de la venta, frente a una pérdida posible (aunque contablemente ya registrada) abría la puerta a su posible, aunque remota, recuperación en función del comportamiento del FTA y de la recuperación efectiva de los préstamos en cartera.

Por lo anterior, se sugiere la modificación, de esta conclusión, recogida en el apartado c) del párrafo 8.14, del informe definitivo.

6. Al punto 8.15. del Anteproyecto de Informe relativo al artículo 26.4 de la Ley 9/2012.

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

“8.15. El FROB no definió un procedimiento para imputar los ingresos, los gastos y los costes incurridos en cada proceso de resolución que hubiera permitido el cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.4 de la Ley 9/2012 (que dispone que del precio de venta de una entidad se deducirán, para su entrega al FROB, los gastos, administrativos y de cualquier otra naturaleza, incurridos por el Fondo). El FROB ha interpretado este precepto de una forma restrictiva, entendiéndolo que solo podían ser deducibles y, por tanto, recuperables los gastos directos e inmediatamente ligados a la venta de la entidad. Una interpretación menos restrictiva habría conducido al FROB a deducir y retener importes mayores de los efectivamente deducidos y retenidos en los casos de Caja Rural Comarcal Mota del Cuervo, CX y NCG...”

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

En relación con la incidencia anteriormente transcrita, y conforme a lo recogido en las alegaciones 5.27 a 5.31, recordar que el FROB a través de su servicio jurídico analizó y efectuó una interpretación del artículo 26.4. Así se emitió un informe legal que consideró que de acuerdo tanto con la literalidad y ubicación sistemática de la norma, así como con el espíritu y finalidad de la misma, la repercusión de los costes deberá necesariamente entenderse con aquellos directamente vinculados con la transmisión.

Por ello, se solicita que, a la vista de las alegaciones efectuadas, se elimine la observación anterior, dado que, aunque el Tribunal pueda no compartir el criterio interpretativo efectuado por el FROB, en ningún caso nos encontramos ante un incumplimiento de ilegalidad.

7. Al punto 8.16. del Anteproyecto de Informe relativo a los informes de Due Diligence y Valoración de CEISS y Liberbank.

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

“8.16. El FROB contrató entre abril y octubre de 2011 con expertos independientes la elaboración de los informes de due diligence y de valoración de CEISS y Liberbank antes de que estas entidades solicitaran formalmente apoyos financieros del FROB. Esta anticipación en la contratación de los estudios se aparta del criterio establecido en el Real Decreto-ley 2/2011 y provocó que los informes recibidos por el FROB (que costaron en conjunto 1,4 millones de euros) fueran innecesarios. (puntos 5.33 a 5.36)”.

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

CEISS, que ya había sido anteriormente perceptora de ayuda financiera pública y presentaba nuevamente exigencias adicionales de capital principal, su estrategia exigía la participación de un tercero (Unicaja) que no había asumido un compromiso formal de ayuda a CEISS, de tal forma que en cualquier momento habría podido desligarse del plan de reestructuración.

En Liberbank, que no había sido perceptora de ayuda financiera pública con anterioridad, el inicio de los trabajos (26 de agosto de 2011) se produjo próximo a la finalización del plazo previsto en el Real decreto-ley 2/2011 para contar con el requisito de capital principal. En este sentido, la solución privada que finalmente tuvo lugar no era, ni mucho menos, obvia en el momento en que se inició el proceso de due diligence porque se acababa de romper el sistema institucional de protección constituido en torno al Banco Base, que pretendía agrupar a las cajas de ahorro que finalmente integraron Liberbank con la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM). Esta ruptura originó razonablemente grandes dudas sobre la viabilidad por separado de sus integrantes, que por fortuna sólo se vieron finalmente confirmadas en el caso de CAM.

En conclusión, el encargo de dichos trabajos respondía a una doble finalidad:

- **Por un lado, como medida de cautela y prudencia para que en caso de que no prosperasen las estrategias previstas sin la necesidad de recurrir a apoyo público por parte del FROB, no se demorase, previo cumplimiento de los restantes requisitos legales, la aportación de apoyo financiero público.**

- Por otro lado, como medida que garantizase a la entidad el cumplimiento del nivel de capital principal en tiempo y forma, disipando de este modo cualquier atisbo de duda respecto a la solvencia de dichas entidades, garantizando así su correcto funcionamiento y la confianza sobre las mismas de todos los agentes económicos.

Por ello, se solicita que, a la vista de las alegaciones efectuadas, se elimine la observación anterior, dado que, en ningún caso nos encontramos ante un incumplimiento de ilegalidad.

8. Al punto 8.17. del Anteproyecto de Informe relativo a Norma décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 8 de julio de 2012 relativa a los costes de los informes de valoración de las entidades de crédito.

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

“8.17. Según se señaló en el Informe de fiscalización referido al período 2009 a 2012, por la norma décima del Acuerdo de la Comisión Rectora del FROB de 8 de julio de 2012 se determinó que los costes de los informes de valoración 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 la vista de un informe solicitado a la Abogacía General del Estado, 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. (punto 5.37)”.

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

En relación con esta conclusión, reiteramos nuestras alegaciones a la observación recogida en el punto 5.37 toda vez que el acuerdo adoptado por la Comisión Rectora en su sesión de 19 de noviembre de 2013 de no aplicar la Norma Décima del Acuerdo de 8 de julio de 2012, fue una decisión adoptada con todas las garantías legales y avalada jurídicamente por el Informe de la Abogacía General del Estado de 5 de noviembre de dicho año.

La motivación del FROB viene explicado por el cambio de escenario normativo que supuso la Ley 9/2012 con respecto al Real Decreto-ley 9/2009. Así, las principales diferencias radicaban, en síntesis, en los siguientes aspectos:

- Con la normativa anterior, el FROB carecía de poderes administrativos. Con la Ley 9/2012, el FROB se configura como autoridad de resolución con plenas potestades administrativas y facultades mercantiles.
- La función que cumplía la valoración económica de la entidad era distinta, en la medida en que con el Real Decreto-ley solo se buscaba una valoración que garantizase la equivalencia entre la participación del FROB en el capital y el apoyo que se prestaba en forma de acciones. Con la Ley 9/2012, la valoración económica pasa a ser elemento esencial en que se fundamenta la actuación del FROB.
- El FROB tenía una financiación público-privada; bajo la Ley 9/2012, únicamente financiación pública, con lo que pierde consistencia el argumento a favor de la repercusión de los costes por la función del FROB, cuya actuación sigue el esquema propio del ejercicio de funciones y competencias públicas.

Por ello, se solicita que, a la vista de la referida alegación, se elimine o, en su caso, se matice la anterior conclusión.

9. Al punto 8.18. del Anteproyecto de Informe relativo a la línea de crédito sindicada.

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

“8.18. El 22 de mayo de 2010 la Comisión Rectora del FROB autorizó, por unanimidad, concertar la celebración de un contrato de línea de crédito sindicada, como fuente de financiación alternativa en caso de que los fondos disponibles de la entidad no fueran suficientes para atender alguna situación de urgencia y con el objeto de flexibilizar la gestión financiera y, al mismo tiempo, reducir costes. Tras el correspondiente proceso competitivo, el 27 de julio de 2010 el FROB contrató con un sindicato bancario, por un período de dos años, una línea de crédito de disposición inmediata para atender situaciones de urgencia, avalada por el Estado, por un importe nominal de 3.000 millones de euros. Tres de los miembros de la Comisión Rectora que autorizó en mayo de 2010 la contratación de la línea de crédito incurrieron en un conflicto de intereses que, de acuerdo con las normas reguladoras de la Comisión, debió haberles forzado a abstenerse de participar en la decisión. Además, el FROB no llegó a realizar disposición alguna de fondos con cargo a la línea de crédito sindicada, pese a lo cual esta línea le supuso un coste total durante los dos años de vigencia de 33 millones de euros. Esta situación refleja una deficiente planificación financiera. (puntos 5.38 y 5.39).”

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

De acuerdo con lo alegado al punto 5.39 del Anteproyecto de Informe, se considera que:

- Ningún miembro de la Comisión Rectora incurrió en una situación de conflicto de interés, en tanto que dicha Comisión no asignó dicha línea de crédito ni sus condiciones, si no que autorizó el inicio de un proceso para la contratación de una línea de crédito, así como el apoderamiento mancomunado al Presidente, Vicepresidente y Director General del FROB para la elección de las entidades y aprobación de las condiciones de dicha línea de crédito.
- No puede hablarse de una deficiente planificación financiera por parte del FROB en tanto que: a) el contexto del momento, dada la gran incertidumbre que existía sobre las entidades financieras, hacía difícil, por no decir imposible, cuantificar las posibles necesidades económicas que hubieran precisado las entidades; b) que el coste de que dicha línea de crédito no hubiera estado disponible, si hubiera sido finalmente necesaria, tomando en consideración el riesgo de difícil acceso a los mercados para la obtención de financiación, hubiera resultado, previsiblemente, significativamente mayor tanto en términos económicos como en términos de impacto en la estabilidad financiera del sector (y con ella del país), poniendo en serio peligro la habilitación operativa del FROB para dar cumplimiento a sus funciones legalmente establecidas.

Por lo anterior, se sugiere la supresión de esta conclusión, recogida en el párrafo 8.18, del informe definitivo.

10. Al punto 8.20. del Anteproyecto de Informe relativo a la contratación.

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

“8.20. En líneas generales, la contratación del FROB del periodo fiscalizado cuyo objeto está relacionado directamente con los procesos de reestructuración bancaria se ha ajustado a la normativa aplicable. No obstante, se han observado diversos casos de incumplimientos, consistentes en la justificación insuficiente de la carencia de medios propios, del procedimiento de selección, del presupuesto de licitación y del precio de adjudicación, así como un excesivo margen de discrecionalidad concedido al adjudicatario. (puntos 5.45 a 5.61)”.

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

La contratación del FROB en el periodo fiscalizado se ha ajustado a la normativa aplicable, si bien la ausencia o insuficiencia de determinadas justificaciones de carácter formal, que en nada alteran el cumplimiento de los principios que rigen la contratación en la entidad, se explican por la propia naturaleza y objeto del contrato, así como por los exigentes plazos de actuación en el marco de los procesos de reestructuración y resolución llevados a cabo, por lo que no parece puedan considerarse como incumplimiento de la legalidad..

11. Al punto 8.22. del Anteproyecto de Informe relativo al seguimiento realizado por el FROB de las ayudas concedidas en el FROB 2.

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

“8.22. En el Informe de fiscalización del periodo 2009-2012 se afirmó que no existía documentación acreditativa del seguimiento efectuado por el FROB del grado de cumplimiento de los planes de reestructuración y de resolución durante los periodos del FROB 1 y el FROB 2. Esta deficiencia del sistema de seguimiento no se ha reiterado en el periodo correspondiente al FROB 3. (punto 6.1).”

➤ Alegaciones a estas conclusiones:

De acuerdo con lo indicado para el punto 6.1 del Anteproyecto de Informe, la ausencia de documentación acreditativa en el seguimiento efectuado por el FROB de las ayudas concedidas en el FROB 2, queda justificada en que dicho seguimiento fue realizado por el Banco de España de acuerdo con el convenio de colaboración suscrito entre ambas instituciones. Por lo anterior se considera que procede modificarse/eliminarse esta conclusión del informe definitivo.

12. Al punto 8.24. del Anteproyecto de Informe relativo a los representantes del FROB en la SAREB.

En el Anteproyecto de Informe se indica en este apartado que:

“8.24. *Las Comisión Rectora del FROB no ha dictado normas que regulen la representación del FROB en Sareb, con la consecuencia, entre otras, de que no está regulado el procedimiento de nombramiento de los representantes del FROB en la sociedad. Un pacto entre los accionistas de Sareb suscrito en 2012 adjudicó al FROB cuatro puestos (de quince) en el consejo de administración de Sareb, pero solo consta el nombramiento de la Comisión Rectora del FROB como representante de este Fondo para uno de los actuales consejeros de la sociedad. (punto 6.7).”*

➤ **Alegaciones a estas conclusiones:**

De acuerdo con lo alegado al punto 6.7 del Anteproyecto de Informe, en la actualidad, el FROB está considerando el momento y forma más adecuados para proponer el nombramiento adicional del vocal del consejo que le correspondería.

A estos efectos, se tiene en cuenta que hasta la fecha no se ha producido ningún impacto negativo derivado de la falta de ocupación de todos los puestos que el Acuerdo reconoce al FROB, dado que la dinámica del Consejo de Administración es la adopción por unanimidad de la práctica totalidad de los acuerdos sometidos a votación.

Además, tal y como se ha señalado, se ha optado por reforzar cualitativamente la presencia en el Consejo mediante la ocupación por el propio FROB, representado a través de su Presidente, de uno de los puestos dominicales, lo que ha reforzado el seguimiento constante, directo e inmediato de la actividad de la sociedad. Se considera que la representación del FROB en SAREB ha estado y está debidamente acreditada, y que opera de manera adecuada conforme a los intereses que la ley encomienda al FROB.

FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO

FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS DE
ENTIDADES DE CREDITO

Fecha.....: 28/09/2016
Registro.: 2016/1277 S

Salida

Madrid, 27 de septiembre de 2016



TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 8888 /RG 38120
28-9-2016 10:10:32

Sr. D. Javier Medina Guijarro
Sección de Fiscalización
Departamento Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales
TRIBUNAL DE CUENTAS
C/ José Ortega y Gasset, 100
28006 Madrid

Asunto: Anteproyecto de Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015.

Estimado señor:

En relación a su comunicación de 16 de septiembre de 2016, mediante la que se remitía el Anteproyecto de Informe de referencia, acompaño a la presente documento con observaciones relativas a la parte del contenido de dicho Anteproyecto de Informe concerniente al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Atentamente

Observaciones al anteproyecto de “Informe de Fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”, remitido por el Tribunal de Cuentas mediante escrito de 16 de septiembre de 2016, en lo relativo a la parte de su contenido referido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

A continuación se hacen determinadas observaciones al contenido del anteproyecto de Informe indicado, por si las mismas debieran tenerse presentes y al objeto de mejor colaborar en la confección del citado Informe. En cada caso se cita la página del anteproyecto de Informe (en adelante el Anteproyecto), el número del párrafo y el extremo allí mencionado al que se refiere la observación:

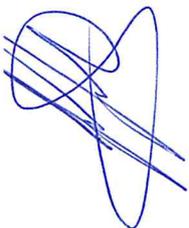
Relativas al proceso de reestructuración de CCM.

1. El importe de “otros ingresos” figurado en el cuadro 3 de la página 32 del Anteproyecto incluye comisiones en virtud del EPA concedido por 88.519,0 miles de euros (m.€).

Observación.- Dicho importe comprende el nominal de las comisiones cobradas hasta 31 de diciembre de 2015, más el importe activado a esa fecha en el balance del FGD, neto de provisiones, por una factura emitida en su día por el FGD y no atendida hasta la fecha, objeto de contencioso con Banco de Castilla La Mancha. El importe registrado en la cuenta de resultados del FGD por este concepto hasta 31 de diciembre de 2015 asciende a 94.820,0 m.€; tras la formalización del EPA, en dicho concepto de comisiones de la cuenta de resultados del FGD se registró la mejor estimación del valor actual de los importes que se esperaba cobrar por las garantías otorgadas, incluyendo la factura emitida y no atendida neta de la provisión constituida sobre la misma por criterio prudencia, ajustando en años posteriores tales estimaciones y llevando el efecto financiero al concepto de ingresos financieros de la citada cuenta de resultados.

2. El total figurado en el cuadro 1 de la página 17 del Anteproyecto “Recursos públicos empleados o comprometidos” comprende, tanto el importe máximo cubierto por el FGD en el EPA (2.475.000 m.€) incluido en el concepto “EPA importe máximo cubierto”, como un importe de 63.070 m.€. incluido en el concepto “costes asociados con CCM”, que obedece a la comisión de éxito registrada en los estados contables del FGD a 31 de diciembre de 2015.

Observación.- La indicada comisión de éxito sólo deberá satisfacerse en caso de que la pérdida finalmente incurrida en el EPA no agote el importe máximo cubierto. El importe registrado en los estados contables del FGD a 31 de diciembre de 2015 de



63.070 m.€ responde al pago que debería hacer el FGD en el caso de que la pérdida final incurrida en el EPA fuera de 2.041.922 m.€, cuantía a la que asciende la estimación de pérdida total comunicada por la entidad beneficiaria a la vista de la situación de la cartera cubierta a fin de 2015.

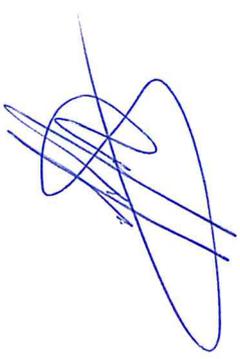
3. En el apartado c) del párrafo 2.22 del Anteproyecto (pag. 24) se indica que el FGD “se comprometió a pagar a la entidad gestora Briareo Gestión, S.A. una comisión de gestión anual y unas comisiones trimestrales variables, que hasta el 31 de diciembre de 2015, han supuesto un coste de 105 millones de euros”.

Observación.- El importe citado comprende: (i) el coste registrado como tal en los estados contables del FGD por comisiones pagadas más IVA; (ii) la provisión constituida con criterio de prudencia, equivalente al valor actual estimado del nominal de las facturas emitidas no liquidadas y de las pendientes de emitir por Briareo Gestión hasta el término del contrato suscrito con esa sociedad, que el FGD no identifica como un compromiso de pago respondiendo la provisión al contencioso judicial existente con Briareo Gestión en el que el FGD defiende que, conforme a los acuerdos contractuales suscritos, el pago de estas facturas debe realizarse mediante la entrega de activos no dinerarios, y que podría resolverse con un coste para el FGD muy inferior a dicha provisión; y (iii) el IVA que correspondería a las facturas emitidas no liquidadas y a las pendientes de emitir por Briareo Gestión hasta el término del contrato suscrito con esa sociedad. Además el IVA incluido en el citado importe, tanto el relativo a las facturas satisfechas como a las que son objeto de contencioso, no está minorado en función del porcentaje de prorrata, que actualmente supone una devolución del 95,32%.

Relativas al proceso de reestructuración de CAM.

4. El importe de “otros ingresos” figurado en el cuadro 3 de la página 32 del Anteproyecto incluye 5.767,0 m.€ por comisiones del EPA concedido.

Observación.- Dicho importe comprende el nominal de las comisiones cobradas hasta 31 de diciembre de 2015. El importe registrado en la cuenta de resultados del FGD por este concepto hasta 31 de diciembre de 2015 asciende a 12.824,9 m.€ y responde al valor actual que, al momento de dicha contabilización, tenían las comisiones que se esperaba percibir; al efecto tras la aprobación del EPA se registró por dicho concepto en la cuenta de resultados del FGD la mejor estimación del valor actual de los importes que se esperaba cobrar por las garantías otorgadas, ajustando en los ejercicios posteriores tal estimación también con cargo o abono a dicho concepto, y llevando el efecto financiero al concepto de ingresos financieros.



Relativas al proceso de reestructuración de UNNIM.

5. El importe de “otros ingresos” figurado en el cuadro 3 de la página 32 del Anteproyecto incluye 1.550,0 m.€ por comisiones del EPA concedido.

Observación.- Dicho importe comprende el nominal cobrado hasta 31 de diciembre de 2015. El importe registrado en la cuenta de resultados del FGD por este concepto hasta 31 de diciembre de 2015 asciende a 3.788,8 m.€; tras la aprobación del EPA se registró por dicho concepto en la cuenta de resultados del FGD la mejor estimación del valor actual de los importes que se esperaba cobrar por las garantías otorgadas, ajustando en los ejercicios posteriores tal estimación también con cargo o abono a dicho concepto, y llevando el efecto financiero al concepto de ingresos financieros.

Relativas al proceso de reestructuración de CX.

6. El cuadro 1 de la página 17 del Anteproyecto comprende un importe de 172.721 m.€ por el concepto “suscripción de bonos” referido a una parte de los emitidos por determinado fondo de titulización de activos con ocasión de la reestructuración de referencia.

Observación.- Tal importe responde a la imputación al FGD de la parte del coste que le correspondió respecto al total de los bonos emitidos por dicho fondo de titulización y que fueron suscritos totalmente por el FROB.

7. En el párrafo 5.29 del Anteproyecto (pag. 50) se indica: “Además con cargo al precio de venta el FROB retuvo al FGD 1,3 millones de euros por gastos incurridos, principalmente, en la contratación en julio de 2013 de los trabajos para el análisis y eventual venta de activos de CX”.

Observación.- El importe facturado por el FROB al FGD en concepto de gastos incurridos en la operación, y registrado por éste en su cuenta de resultados, ascendió a 439 m.€.

Relativas al proceso de reestructuración de NCG.

8. En el párrafo 2.23 del Anteproyecto (pag. 25) se indica que las compensaciones satisfechas por el FROB al FGD en razón de los pagos realizados o las provisiones constituidas por la entidad de referencia por reclamaciones sobre la comercialización de determinados activos financieros han ascendido a 66 millones de euros.

Observación.- A 31 de diciembre de 2015 el importe de la compensación comunicada por el FROB al FGD y registrada por éste en sus estados contables ascendía a 51



millones de euros. En julio de 2016 el FROB ha comunicado un incremento de dicha compensación hasta 66 millones de euros.

9. En el párrafo 5.30 del Anteproyecto (pag. 51) se indica: “Con cargo a este importe el FROB retuvo al FGD 1,1 millones de euros derivados principalmente de los trabajos de análisis y eventual venta de la entidad, contratados en julio de 2013”.

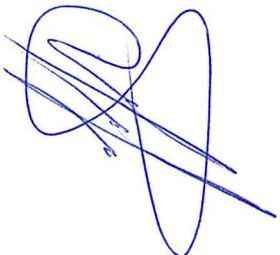
Observación.- El importe facturado por el FROB al FGD en concepto de gastos incurridos en la operación, y registrado por éste en su cuenta de resultados, ascendió a 317 m.€.

Relativas a la recomendación contenida en el Anteproyecto de Informe

10. En el párrafo 5.42 del Anteproyecto (pag. 55) se indica que el FGD carece de un sistema de contabilidad analítica en el que se registren y clasifiquen los gastos e ingresos de cada una de las actuaciones de reestructuración. En relación con tal indicación, en el párrafo 9.2 del Anteproyecto (pag. 69) se recomienda al FGD: “El establecimiento de un sistema de contabilidad analítica que permita conocer de forma directa e inmediata los recursos aplicados en cada uno de los procesos de reestructuración o resolución, así como los ingresos y gastos directamente imputables a los mismos”.

Observación.- Tanto las cuentas internas como las Cuentas Anuales del FGD muestran separadamente los ingresos, costes, derechos y obligaciones imputados a cada proceso de reestructuración en que aquél participa, con excepción de los gastos generales y de personal, aún cuando la obtención del total correspondiente a cada proceso exige agregar manualmente los ingresos y costes figurados en distintos ejercicios.

* * *



GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA



TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 9109 /RG 39260
4-10-2016 13:20:14

BANCODE **ESPAÑA**
Eurosistema

Luis M. Linde
Governador

BANCODE **ESPAÑA**
Eurosistema

Salida

Fecha: 04/10/2016

Sr. D. Javier Medina Guijarro
Consejero
Tribunal de Cuentas - Sección de Fiscalización
Departamento Financiero y de fundaciones
y otros entes estatales
C/ Ortega y Gasset, 100
28004 Madrid

Registro
Central de Madrid

2016/C79/00S010913



JP/sg

Madrid, 4 de octubre de 2016

En contestación a su oficio del pasado 16 de septiembre de 2016, recibido en el Banco de España el mismo día 16, mediante el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se remitía el Anteproyecto de "Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015", para que por parte de esta Institución se formularan las alegaciones pertinentes en un plazo de quince días, por la presente se comunica que la Comisión Ejecutiva del Banco de España ha acordado, en su sesión de hoy, 4 de octubre de 2016, aprobar, para su remisión a ese Tribunal de Cuentas, las observaciones del Banco de España al citado Anteproyecto de Informe que figuran en el escrito que se acompaña.

Atentamente,

El pasado 16 de septiembre de 2016 se recibió una comunicación del Departamento Financiero y de Fundaciones y Otros Entes Estatales de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, dando traslado al Banco de España del **Anteproyecto de “Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”** (al que, de ahora en adelante, se hará referencia como el “*Anteproyecto de Informe*”), a fin de que puedan formularse las alegaciones y se presenten los documentos y justificaciones que se estimen pertinentes en un plazo no superior a quince días.

Vistas las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de Informe en relación con las actuaciones emprendidas por el Banco de España en los procesos de reestructuración bancaria en el período 2009-2015, procede formular las siguientes

ALEGACIONES

1. Supresión de la referencia a los gastos del servicio de consultoría sobre las pruebas de estrés en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS)

Observaciones del Tribunal de Cuentas

En el **apartado II.1.19** del Anteproyecto de Informe, en el **párrafo 2.42**, se identifican otros gastos relacionados con el proceso de reestructuración bancaria, incluyéndose en su apartado e) los gastos por el “*servicio de consultoría prestado en 2015 (debería decir 2014) al Banco de España sobre las pruebas de estrés en entidades de crédito españolas en el marco del nuevo Mecanismo Único de Supervisión, por 1.262 miles de euros*”.

Alegaciones

Este servicio de consultoría no está relacionado con el proceso de reestructuración bancaria en España, sino con la asunción por parte del Banco Central Europeo de competencias en materia de supervisión de entidades de crédito con la puesta en marcha del MUS. En efecto, la citada evaluación global venía exigida por el artículo 33.4 del Reglamento UE 1024/2013, de 15 de octubre de 2013, del MUS y afectaba a las entidades de crédito españolas cuya competencia de supervisión iba a ser asumida por el Banco Central Europeo, con independencia de si habían participado en procesos de reestructuración o no.

Propuesta

Por lo expuesto, se solicita:

La supresión en el Anteproyecto de Informe del referido apartado e) del párrafo 2.42, debiéndose deducir el coste correspondiente a dicho servicio tanto del importe conjunto de los otros gastos de asesoramientos y notaría, como del específico del Banco de España, indicados en ese mismo párrafo 2.42, y deducir, asimismo, dicho importe en los diversos cuadros relativos a Banco de España que expresan tanto los recursos públicos empleados o comprometidos como el cálculo del coste del proceso de reestructuración (Cuadros 1 a 5 y Anexos IV y VII).

2. Supresión de la referencia a que el plan de reestructuración de Banco CAM elaborado por el FROB y aprobado por el Banco de España no recogió todas las obligaciones que asumió el FROB en el respectivo proceso

Observaciones del Tribunal de Cuentas

En el **apartado V.1.2** del Anteproyecto de Informe el Tribunal de Cuentas señala lo siguiente:

- *“5.12. Según el artículo 7 del Real Decreto-ley 9/2009, corresponde al Banco de España aprobar los planes de reestructuración elaborados por el FROB (apartado 2 del citado artículo), que deben detallar las medidas de apoyo en las que se concretará la intervención del FROB (apartado 3). Pese a ello, el plan de reestructuración de Banco CAM, aprobado por el Banco de España el 7 de diciembre de 2011, no recogió la obligación, asumida por el FROB en el contrato de venta de la entidad y descrita en el punto 5.5 de este Informe, de indemnizar al comprador en caso de que se perdiera un crédito fiscal activado de Banco CAM y su grupo fiscal, por un importe máximo de 717 millones de euros.*

De igual forma, en el **párrafo 8.11 del apartado VIII** de conclusiones del Anteproyecto de Informe se indica que: *“Según las mismas normas señaladas en el punto anterior, corresponde al Banco de España aprobar los planes de reestructuración y los de resolución elaborados por el FROB, que deben detallar las medidas de apoyo en las que se concretará la intervención del Fondo. Pese a ello, el plan de reestructuración de Banco CAM y el plan de resolución del Banco de Valencia, aprobados ambos por el Banco de España, no recogieron todas las obligaciones que asumió el FROB en los respectivos procesos (puntos 5.12 y 5.13).”*

Alegaciones

En contra de lo indicado por el Tribunal de Cuentas en su informe, el plan de reestructuración de Banco CAM elaborado por el FROB y aprobado por el Banco de España el 7 de diciembre de 2011 sí incluía un compromiso del FROB sobre la deducibilidad de las bases imponibles negativas con el siguiente tenor:

“Deducibilidad de bases impositivas negativas. BS “formula esta oferta bajo el entendimiento de que las bases impositivas negativas de BCAM, contrastadas en el proceso de due diligence, serían deducibles incluso en el supuesto de producirse cualquier tipo de operación societaria de integración de BCAM en Sabadell”. En el informe de auditoría sobre los estados financieros al 31 de julio de 2011, se refleja que en el activo de BCAM existen contabilizados 712 millones de euros de créditos fiscales derivados de las bases impositivas negativas generadas por dicho banco. El FROB garantiza la deducibilidad de dichas bases impositivas negativas, en los términos expuestos.”

De este modo, como puede observarse, en el plan de reestructuración de Banco CAM propuesto por el FROB y aprobado por el Banco de España sí se incluye la garantía del FROB respecto a esos créditos fiscales, si bien por importe de 712 millones de euros, que es el importe reflejado en la auditoría de 31 de julio de 2011. Se acompaña, como **documento adjunto nº 1**, copia de la certificación del Banco de España sobre aprobación del plan de reestructuración de Banco CAM.

Propuesta

Por lo expuesto, se solicita:

La supresión íntegra del párrafo 5.12, del apartado V.1.2, y la consiguiente modificación del párrafo 8.11 del apartado VIII para eliminar las referencias concordantes al Plan de Reestructuración de Banco CAM.

3. Supresión del apartado V.6 “Cumplimiento de la legalidad en la aprobación del régimen contable específico de SAREB”

Observaciones del Tribunal de Cuentas

En el **apartado V.6** del Anteproyecto de Informe el Tribunal de Cuentas señala lo siguiente:

- *“5.44. La disposición final novena de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre de 2013, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, añadió un nuevo apartado 10 a la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, reguladora de Sareb (ver puntos 2.25 y siguientes de este Informe). Por medio de esta modificación legislativa se habilitó al Banco de España para regular, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 26/2013 (plazo que finalizaría el 28 de marzo de 2014), mediante Circular las especificidades contables de Sareb, desarrollando lo establecido en la propia disposición adicional séptima de la Ley 9/2012. Sin embargo, la Circular no quedó aprobada hasta el 30 de septiembre de 2015 (Circular 5/2015, citada en el punto 2.28 de este Informe).”*

Alegaciones

De acuerdo con el propio Anteproyecto, el ámbito objetivo de la presente fiscalización se refiere al “proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”, ámbito que, de acuerdo con el párrafo 1.7 del Anteproyecto de Informe, se concreta en tres objetivos: a) verificar que las actuaciones emprendidas por las entidades fiscalizadas en los procesos

de reestructuración bancaria se adecúan a la normativa aplicable; b) verificar que las actuaciones de seguimiento y control de la ejecución de los procesos de reestructuración han sido adecuadas a la normativa aplicable; y c) estimar el coste de las ayudas públicas concedidas.

Pues bien, al entender de esta Institución, el mencionado párrafo 5.44 no se refiere a ninguna de las cuestiones anteriores, sino al ejercicio de las facultades regulatorias para las que el Banco de España ha sido habilitado. De hecho, en coherencia con los objetivos indicados, el Tribunal de Cuentas no ha realizado ninguna actuación en relación con las circunstancias relacionadas con dicho proceso en el que además del Banco de España participaron otras instituciones (como el Consejo de Estado o el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas –ICAC–), que debían emitir informes preceptivos y que no se incluyen en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, descrito en el párrafo 1.3 del Anteproyecto.

En definitiva, dado que i) la materia tratada en el Apartado V.6, párrafo 5.44, no está incluida en el ámbito objetivo de esta fiscalización; ii) que para valorar adecuadamente las conclusiones alcanzadas es necesario analizar la participación de instituciones no incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización; y iii) que el Tribunal de Cuentas no ha realizado ninguna actuación sobre esta materia, se solicita la eliminación del apartado V.6.

Propuesta

Por lo expuesto, se solicita:

La supresión íntegra del apartado V.6, párrafo 5.44.

4. Observaciones sobre cumplimiento de legalidad en materia de contratación del Banco de España ya incluidas en anteriores informes de fiscalización

Observaciones del Tribunal de Cuentas

En el **apartado V.7.2** del Anteproyecto de Informe el Tribunal de Cuentas realiza varias observaciones sobre el régimen de contratación del Banco de España, cuyas conclusiones se reflejan a su vez en el **párrafo 8.21 del apartado VIII** de conclusiones del informe. Como recoge el punto 5.64 del Anteproyecto, en dichas observaciones se resumen los principales resultados obtenidos en el **“Informe de Fiscalización de la Contratación del Sector Público Estatal del año 2012”**, aprobado el 20 de diciembre de 2014 sobre cuatro contratos de consultoría y auditoría celebrados por el Banco de España a fin de cumplimentar el mandato acordado por el Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, en relación con la valoración independiente del sector bancario español.

Alegaciones

En la presente fiscalización el Tribunal de Cuentas no ha solicitado información sobre esta materia, lo cual es razonable teniendo en cuenta que esta cuestión fue objeto de una fiscalización distinta y ya finalizada, en cuya tramitación el Banco de España efectuó unas alegaciones que se dan ahora por reiteradas.

Dicho lo anterior, y en la medida en que el Anteproyecto tiene por objeto dar una visión general sobre el proceso de reestructuración del sistema bancario español entre los años 2009 y 2015, el Banco de España considera apropiada la inclusión en el mismo de una referencia a los contratos anteriormente indicados, resumiendo los resultados del Informe de fiscalización aprobado en diciembre de 2014.

No obstante, desde el punto de vista de la sistemática y congruencia del Anteproyecto, no resulta pertinente, a juicio de esta Institución, que dicho resumen se incorpore también en el apartado de Conclusiones (párrafo 8.21), toda vez que aquel refleja las conclusiones de un Informe de fiscalización anterior y distinto, y no las derivadas del presente ejercicio.

Propuesta

Por lo anteriormente expuesto, se solicita:

La eliminación del párrafo 8.21 del Apartado VIII de Conclusiones del Anteproyecto.

Subsidiariamente, la sustitución de la actual redacción del párrafo 8.21 del Apartado de Conclusiones, por el siguiente contenido:

“En los puntos [5.62] a [5.69] del presente Informe se resumen los principales resultados obtenidos en el Informe de fiscalización de la contratación del sector público estatal referido al ejercicio de 2012, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2014, sobre los cuatro contratos de consultoría y auditoría celebrados por el Banco de España a fin de cumplimentar el mandato acordado por el Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2012, en relación con la valoración independiente del sector bancario español”.

5. Observaciones formales al texto del Anteproyecto de Informe

Finalmente, procede hacer algunas observaciones formales al texto a fin de subsanar determinadas incorrecciones o matizar algunas cuestiones.

- En el apartado c) del párrafo 1.3 se señala que el Banco de España es la “*institución supervisora del sistema financiero y bancario*”. Debería eliminarse la expresión “*financiero*”, haciéndose referencia solo al “*sistema bancario*”.
- En el apartado c) del párrafo 1.14 se menciona el Real Decreto 216/2008. Debería indicarse que dicho Real Decreto fue “*sustituido por el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito*”.

BANCO DE ESPAÑA
DIRECCIÓN GENERAL DE SUPERVISIÓN

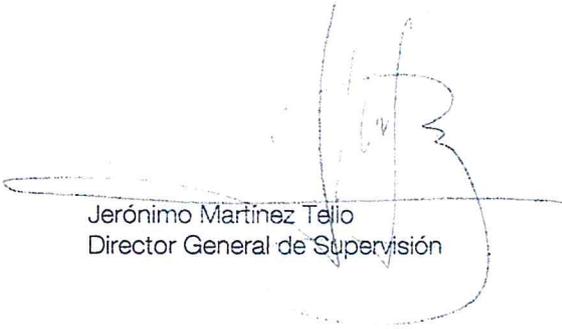
Don Javier Aríztegui Yáñez
Presidente de la Comisión Rectora del
Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
c/José Ortega y Gasset, 22 – 5ª planta
28006 Madrid



Madrid, 7 de diciembre de 2011

Como contestación a su escrito de fecha 7 de diciembre, pongo en su conocimiento que la Comisión Ejecutiva del Banco de España, en su reunión de hoy, ha aprobado, de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, el Plan de Reestructuración de Banco CAM, S.A. propuesto por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Se adjunta certificación del acuerdo adoptado por la Comisión Ejecutiva.


Jerónimo Martínez Tello
Director General de Supervisión

*Aprobado por la Comisión
Ejecutiva en sesión de hoy*

Madrid, - 7 DIC. 2011

El Secretario


FRANCISCO JAVIER PRIEGO PÉREZ, Secretario General del Banco de España

CERTIFICO:

Que la Comisión Ejecutiva del Banco de España, en su sesión del día 7 de diciembre de 2011, ha adoptado, por unanimidad, el siguiente acuerdo:

1 Antecedentes

Con fecha 7 de diciembre de 2011 se ha recibido escrito del director general del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) remitiendo el Plan de Reestructuración de Banco CAM, S.A. para su aprobación.

Este Plan contempla la enajenación de la totalidad de las acciones de Banco CAM, S.A. (BCAM) a Banco de Sabadell, S.A. (BS) con el otorgamiento por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) y el FROB de determinados apoyos financieros al proyecto.

Las ayudas del Fondo FGDEC, que contempla el Plan de Reestructuración, han sido aprobadas por su Comisión Gestora en reunión mantenida en el día de hoy.

2 Hechos relevantes

De conformidad con el artículo 7 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre Reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, corresponde al FROB, en tanto que administrador provisional del BCAM, elaborar y someter a la aprobación del Banco de España un plan de reestructuración que le permita superar la situación de dificultad en que se encuentra, mediante la venta de la totalidad de las acciones de BCAM a otra u otras entidades de reconocida solvencia mediante procedimientos que aseguren la competencia, como, entre otros, el sistema de subasta.

Para ello, y tal y como consta en el Plan de Reestructuración presentado al Banco de España, el FROB ha llevado a cabo, con la asistencia de un banco de inversión seleccionado al efecto (Bank of America Merrill Lynch), un procedimiento competitivo, transparente, objetivo, incondicional y no discriminatorio, que ha ofrecido igualdad de oportunidades a todas las entidades potencialmente interesadas en participar en el proceso de reestructuración de BCAM, de modo que se asegurara, por un lado, la mayor eficiencia posible en la utilización de los recursos públicos y, por otro, la viabilidad de la operación y la entidad resultante del proceso de reestructuración.

El procedimiento competitivo ha tenido por objeto elegir a la entidad que participaría en el proceso de reestructuración diseñado por el FROB, que se iba a instrumentar mediante una capitalización previa de BCAM y la posterior enajenación de la totalidad de las acciones de BCAM a la entidad cuya oferta resultara elegida como resultado del proceso competitivo. El FROB decidió que siete inversores que presentaron indicaciones preliminares de interés para participar en el proceso de reestructuración de BCAM pasaran a la siguiente fase del procedimiento, en la que, tras acceder, entre otros, a una serie de informes preparados al efecto y a un *data room*, podrían presentar sus ofertas económicas vinculantes. Esas ofertas debían contener, entre otra información, los apoyos financieros solicitados al FROB de acuerdo con el

esquema de ayudas que éste, a la vista de las indicaciones preliminares de interés, decidió ofrecer. De esos siete inversores, solamente uno, Banco de Sabadell, S.A., presentó al FROB su oferta económica vinculante en el plazo establecido al efecto, que finalizó el pasado 24 de noviembre. Ese mismo día se abrió ante notario la oferta recibida en sobre cerrado.

La oferta vinculante para llevar a cabo la reestructuración de BCAM se remitió ese mismo día al Banco de España con el fin de que procediera a evaluar la capacidad financiera y de gestión de BS para efectuar dicha reestructuración.

La Comisión Ejecutiva del Banco de España, en su reunión del 5 de diciembre de 2011, estimó que BS, tenía capacidad financiera y de gestión suficiente para afrontar el proceso de reestructuración de BCAM, en función del proyecto aportado.

Posteriormente, el FROB, con el asesoramiento del banco de inversión, tal y como se ha mencionado, ha valorado la oferta presentada por BS, cuyas principales características son:

Precio. El precio que está dispuesto a pagar BS al FGDEC por la adquisición de las acciones de BCAM es de un euro (1€) por la totalidad de las mismas.

Capital adicional que debe aportar el FGDEC a BCAM. Además de la ampliación de 2.800 millones de euros ya comprometida, BS requiere una ampliación adicional de 3.173 millones de euros, que deberá ser desembolsada con anterioridad a la transmisión de las acciones a BS. No obstante lo anterior, tras la oferta se ha negociado con BS una reducción del capital adicional a aportar por el FGDEC por importe de 724 millones de euros equivalente al impacto fiscal del fondo de comercio negativo generado en la compra de las acciones de BCAM, al considerar que este no será de aplicación de acuerdo a la normativa vigente, aunque BS lo había incorporado en su cálculo de requerimiento adicional de capital. Por tanto, el capital adicional a aportar por el FGDEC a BCAM ascenderá a 2.449 millones de euros. En todo caso, el FROB garantiza a BS el pago de ese importe en el caso de que así fuera demandado por la Agencia Tributaria.

Esquema de protección de activos (EPA). La cartera de activos que está amparada en el EPA se eleva a 24.644 millones de euros, existiendo unas provisiones para su cobertura de 3.882 millones de euros. A partir de las condiciones establecidas en el proceso de selección, la compensación solicitada por BS significa que si las pérdidas netas acumuladas (pérdidas realizadas netas de plusvalías y recuperaciones obtenidas durante la vigencia del EPA) no exceden del importe de las coberturas (3.882 millones de euros) son afrontadas por BCAM, no asumiendo el FGDEC ningún porcentaje de dicho importe. En el caso de que las pérdidas netas acumuladas superen los 3.882 millones de euros de coberturas existentes, el exceso sobre dicho importe corresponderá al FGDEC en un 80%, y el 20% restante correrá por cuenta de BCAM. Como retribución de la garantía aportada el FGDEC percibirá una comisión del 0,01% anual.

Apoyos de liquidez. BS requiere del FROB las siguientes medidas y ayudas de apoyo a la liquidez

- Garantizar la refinanciación de las emisiones de deuda de BCAM avaladas por el Estado Español que ascienden a 4.838 millones de euros (2.981 millones de euros con vencimientos en 2012 y 1.857 millones de euros con vencimientos en 2014).
- Garantizar durante los años 2011, 2012 y 2013, la obtención de liquidez en un equivalente al saldo dispuesto al 31 de octubre de 2011 en las líneas que BCAM tiene abiertas con el Banco Central Europeo, que ascendían a 7.701 millones de euros.

Deducibilidad de bases imponibles negativas. BS *“formula esta oferta bajo el entendimiento de que las bases imponibles negativas de BCAM, contrastadas en el proceso de due diligence,*

serían deducibles incluso en el supuesto de producirse cualquier tipo de operación societaria de integración de BCAM en Sabadell". En el informe de auditoría sobre los estados financieros al 31 de julio de 2011, se refleja que en el activo de BCAM existen contabilizados 712 millones de euros de créditos fiscales derivados de las bases imponibles negativas generadas por dicho banco. El FROB garantiza la deducibilidad de dichas bases imponibles, en los términos expuestos.

Ejecución de la operación. BS "se reserva el derecho a ejecutar la operación a través de una entidad controlada por Sabadell conforme al concepto de "control" del artículo 42 del Código de Comercio. En este caso Sabadell garantizaría la gestión del EPA y los importes debidos al FROB bajo el EPA como si fuera Sabadell el adquirente."

Apoyo condicionado de terceros. BS acompaña a su oferta dos cartas en las que Nomura International plc y Deutsche Bank AG (Londres) señalan su intención de estudiar su participación en una ampliación de capital de 2.000 millones de euros (al 50% cada uno), que no se incorpora en las proyecciones.

3 Valoración del proyecto de BS para la reestructuración de BCAM

El Plan de Reestructuración remitido se basa, lógicamente, en el plan de viabilidad y reestructuración que BS presentaba en su oferta, por lo que se reproduce a continuación las conclusiones que se obtuvieron del análisis de dicha oferta (la variación en el capital adicional requerido, en función de obtener garantía sobre la no tributación del fondo de comercio obtenido en la operación, es neutro de cara a las distintas proyecciones que realiza BS).

La suma de ambas entidades, con datos al 30 de septiembre de 2011, nos darían las siguientes magnitudes (datos agregados antes de aplicar el EPA).

	(millones de euros)
Total activos	162.530
Inversión crediticia	124.427
Morosos/Tasa de mora	15.446 / 12,10%
Cobertura	45,70%
Adjudicados	8.237
Depósitos clientela	88.816

Teniendo en cuenta la información aportada por BS y el conocimiento que se tiene del mismo, se obtienen las siguientes conclusiones sobre la capacidad financiera y de gestión de BS para llevar a cabo la integración de BCAM.

- La oferta realizada, según los datos de BS, tendría un impacto positivo, tras ajustes en el patrimonio neto contable, de 1.690 millones de euros, según el siguiente cálculo:

Conceptos	Importe s/oferta Inicial	importe final
VTC BCAM (541) + aportaciones FGDEC	(5973+541) 6.514	(5249+541) 5.790
Ajustes inversión crediticia no cubiertos por FGD (neto de impuestos)	- 2.847	-2.847
Otros ajustes (RF, RV, contingencias, netos de impuestos)	- 1.028	-1.028
Efecto patrimonio contratos seguros	- 225	-225
<i>Subtotal plusvalía contable con efectos en P y G</i>	<i>2.414</i>	<i>1.690</i>
Impuestos	-724	--
<i>Plusvalía neta contable</i>	<i>1.690</i>	<i>1.690</i>
Destino de esta plusvalía		
Costes de reestructuración (neto de impuestos)	757	757
Cobertura APR adquiridos	933	933

- Si se tiene en cuenta:
 - el nivel de capitalización exigido (aportación del FGDEC de 5.249 millones de euros),
 - el EPA. Sobre una cartera de 24.644 millones de euros, que, en sus distintos componentes, supone el 43% del riesgo dinerario dispuesto y el 100% de los activos adjudicados e inversiones inmobiliarias a nivel individual, la pérdida esperada estimada se eleva a 11.709 millones de euros (47,5%). Teniendo en cuenta las provisiones existentes (3.882 millones de euros), el FGD cubriría 6.262 M€. A partir de los datos obtenidos en un estudio realizado por Ernst & Young, encargado por el FROB, la pérdida estimada en la cartera EPA se situaría en 5.558 millones de euros (22,55%), algo menos de la mitad de la estimada por BS,

puede afirmarse que se están generando unas reservas que permitirán atender, incluso en el escenario estimado más adverso, suficientemente los quebrantos que puedan originarse en la cartera crediticia, las contingencias derivadas de los contrato de seguros, etc.

No es previsible que se generen quebrantos adicionales superiores a las aportaciones realizadas, sino excedentes que permitirían un reforzamiento de BS (actualmente las pérdidas potenciales estimadas por la inspección, derivadas del análisis individual de acreditados, no cubiertas en BS, se sitúan en 544 millones de euros, que, en condiciones normales, quedarían ampliamente cubiertas con esta operación).

- En relación con la liquidez, la aportación que supone la capitalización mencionada, más las garantías exigidas (5.249 millones de euros y 12.539 millones de euros respectivamente) y teniendo en cuenta la estimación de la evolución del gap comercial que BS hace para el futuro (positivo en 5.672 millones de euros en 2012 y 4.672 millones de euros en cada año posterior, de los que 672 millones de euros se corresponden a la estimación de venta anual de activos EPA) y los activos líquidos disponibles, resulta que el nuevo grupo podría hacer frente a los vencimientos mayoristas de los próximos años, siendo la variable en la que pivota este planteamiento su capacidad de gestión para conseguir el gap indicado y el recurso al BCE que llegaría a un máximo de 11.339 millones de euros en 2013.

La concesión de los apoyos mencionados, supondrá asimismo la cancelación y devolución al FROB de ayudas de salvamento ya concedidas a BCAM, que se concretan en la cancelación de una línea de crédito para atender posibles necesidades de liquidez, cuyo límite asciende a 3.000 millones de euros y de los que el 14 de noviembre estaban dispuestos 2.750 millones de euros, importe que se refleja en las proyecciones presentadas por BS.

- Las proyecciones de resultados para los próximos ejercicios muestran la viabilidad económica del proyecto de integración. En el caso base, el BDI alcanzaría en 2014 los 1.083 millones de euros (961 millones de euros en el escenario estresado), con un margen de explotación de 2.213 millones de euros (2.045 millones de euros en el escenario estresado). El ROE correspondiente a dichos datos se situaría en el 11% (9,8% en el escenario estresado) y el ratio de eficiencia en el 43,9% (44,9% en el estresado).

Las sinergias positivas de la operación se consideran crecientes y alcanzarían, en 2014, los 581 millones de euros anuales a nivel de MEX. El valor actual neto estimado de estas sinergias lo sitúan en 1.874 millones de euros. Por su parte los costes de reestructuración asociados suman un total de 1.418 millones de euros, de los que 336 millones de euros ya han sido afrontados por BCAM. Estos costes conllevan la reducción del 25% de la plantilla de BCAM (adicional al 18% ya realizado) y del 18% de las oficinas.

- En cuanto a la solvencia, aparte de los apoyos solicitados, cabe destacar que BS prevé realizar una ampliación de capital de 700 millones de euros y canjear participaciones preferentes por acciones por un importe superior a 2.000 millones de euros (850 millones de euros propias y 1.179 millones de euros de BCAM). Con todo ello, los ratios de solvencia, en 2014, se situarían en un coeficiente de solvencia del 11,94% y capital principal del 11,1%, siendo el CET 1 EBA del 10,18% (suponiendo constantes los ajustes al 30 de septiembre de 2011 de la cartera de deuda y créditos al sector público)
- La gestión de BS se viene considerando satisfactoria en función de su actividad, estimándose que el equipo directivo tiene capacidad y larga experiencia. Tiene una gran vocación de crecimiento tanto orgánica como mediante adquisiciones, que le ha dado un amplio conocimiento sobre procesos de integración como lo demuestra la historia reciente. Todo ello es un aspecto relevante de cara al éxito de esta operación.

4 Transmisión de participaciones significativas en entidades de crédito como consecuencia de la operación

Por otra parte, BCAM tiene las siguientes participaciones, directas o indirectas, en entidades de crédito:

- 100% de Crédito Inmobiliario, S.A. de C.V., Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, E.N.R.
- 50% de CAMGE Financiera, E.F.C., S.A
- 20% de EBN Banco de Negocios, S.A
- 15% de Banco Inversis, S.A.

(millones de euros)

Tipología	%	Coste	Corrección de valor
Participaciones Grupo			--
CAMGE	50	252	
Crédito Inmobiliario	100	198,5	104
Asociada			
EBN	20	14,3	--
Disponible para la venta			
Banco Inversis	15	44	16

La aprobación del Plan de Reestructuración supone la adquisición indirecta por parte de BS de estas participaciones.

CAMGE es un establecimiento financiero de crédito cuya principal actividad es la financiación a consumidores, vía préstamos personales y tarjetas de crédito. Su activo total es de 1.004 millones de euros y al 30 de septiembre de 2011 registraba un beneficio de 50,5 millones de euros.

Crédito Inmobiliario es una entidad mejicana cuya principal actividad es la financiación a promotores inmobiliarios e hipotecario minorista. Tiene un balance de unos 900 millones de euros y se financia con pagares emitidos en bolsa, titulizaciones, préstamos bancarios y de la Sociedad Hipotecaria Federal, con unos beneficios de unos 3 millones de euros al 31 de julio de 2011.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto-ley 9/2009, la aprobación del Plan de Reestructuración de BCAM determina que la transmisión de la participaciones

significativas señaladas, que se producirán como consecuencia de la adquisición de las acciones de BCAM por BS, no requiera ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca, sin que, en consecuencia, proceda el trámite contemplado en el artículo 57 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las Entidades de Crédito.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión Ejecutiva adopta el presente acuerdo, de conformidad con sus antecedentes y fundamentos jurídicos, y que concluye con la siguiente parte dispositiva:

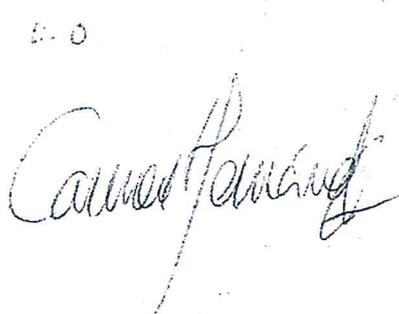
"En aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del Real Decreto-ley 9/2009, procede la aprobación del Plan de Reestructuración de Banco CAM, S.A. propuesto por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria para su aprobación por la Comisión Ejecutiva así como remitir escrito al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria comunicando tal aprobación."

Y para que conste a efectos de su entrega al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, expido la presente certificación, en Madrid, a siete de diciembre de dos mil once.



DILIGENCIA: Anotado en el Registro de Certificaciones de la Secretaría de Órganos Rectores con el número 48/2011.

Madrid, 7 de diciembre de 2011
El Director del Departamento de Secretaría Técnica

5-0




D. FRANCISCO JAVIER ARÍZTEGUI YÁÑEZ
EXPRESIDENTE DE LA COMISIÓN RECTORA DEL FROB

Tribunal de Cuentas
Sección de fiscalización
Departamento financiero y de fundaciones y otros entes estatales
Calle José Ortega y Gasset 100
28004 Madrid



TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 9621 /RG 43606
20-10-2016 13:07:10

Madrid, 19 de octubre de 2016

Asunto: “Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”

Estimados Señores:

Me refiero al Anteproyecto de “*Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015*”, de fecha 16 de septiembre de 2016, del que se me dio traslado para alegaciones en esa misma fecha en mi condición de Presidente de la Comisión Rectora del FROB durante parte del período a que se refiere la fiscalización.

En cumplimiento del citado trámite, procede señalar que el punto 1.5 del Anteproyecto indica que el ámbito objetivo de la presente fiscalización coincide con el del anterior “*Informe de fiscalización de la legalidad de las actuaciones del FROB, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España, relacionados con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012*” (Informe nº 1.029), salvo en lo relativo a las desinversiones en el capital (ventas) de entidades financieras, no incluidas en aquel.

De acuerdo con lo señalado en el punto 1.6, por otra parte, no se habrían repetido en el presente ejercicio las pruebas ya realizadas en la fiscalización correspondiente al período 2009-2012, constanding en el presente informe, cuando se considere necesario, los resultados obtenidos en ellas.

El Anteproyecto, no obstante, contiene distintas referencias a actuaciones del FROB correspondientes al citado período 2009-2012 que no se refieren a desinversiones o ventas de entidades y que no se mencionaban en el informe anterior (es el caso, por ejemplo, de las actuaciones a las que se refieren los puntos 5.33 a 36, 5.38 y 39, 5.51 y 5.52), por lo que entiendo no deberían incluirse en el Anteproyecto al haber sido ya objeto de examen en su momento. De no ser así, el Anteproyecto debería especificar que su ámbito se extiende también a otros aspectos no fiscalizados en el informe anterior, además de las ya citadas desinversiones o ventas de entidades.

Con independencia del anterior comentario formal, y por lo que concierne a actuaciones del FROB durante el período en el que ocupé la Presidencia del mismo, me adhiero a las alegaciones que el FROB efectúe al Anteproyecto en el curso de este trámite.

Francisco Javier Aríztegui Yáñez
Ex Presidente de la Comisión Rectora del FROB

D. MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ
EXGOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA



TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 9010 /RG 38731
30-9-2016 13:15:37

Tribunal de Cuentas
Sección de fiscalización
Departamento financiero y de fundaciones y otros entes estatales
Calle José Ortega y Gasset, 100
28004, Madrid

Madrid, 26 de septiembre de 2016

Asunto: “Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”

Estimados Señores:

Por la presente hago referencia al Anteproyecto de “Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria, ejercicios 2009 a 2015”, de fecha 16 de septiembre de 2016, del que he tenido conocimiento en esa misma fecha, en mi condición de Gobernador del Banco de España durante parte del período temporal fiscalizado y, en relación con el mismo, les comunico que no tengo ninguna observación a dicho informe adicional a las que realice el Banco de España en el trámite correspondiente, a las que expresamente me adhiero.

Asimismo, les indico que, a efectos de notificaciones, designo como domicilio el del Banco de España, sito en la Calle Alcalá 48, 28014, Madrid.

Miguel A. Fernández Ordóñez
Ex Gobernador del Banco de España