TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.513

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL FROB Y DEL BANCO DE ESPAÑA EN LA FUSIÓN ENTRE CAIXABANK Y BANKIA Y DE LA SITUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de abril de 2023, el Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021, 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 7

I.1. INICIATIVA Y ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN 7

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ÁMBITO OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN 10

I.4. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN 12

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS 12

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES 13

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 13

II.1. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA 13

II.2. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA 18

II.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 28

II.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD 29

II.5. SEGUIMIENTO Y CONTROL 30

II.6. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA OPERACIÓN DE FUSIÓN DE BANKIA CON CAIXABANK 48

II.7. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2018 52

III. CONCLUSIONES 53

III.1. SOBRE EL COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN 53

III.2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD 54

III.3. SOBRE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL 55

III.4. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA OPERACIÓN DE FUSIÓN DE BANKIA CON CAIXABANK 59

III.5. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERÍODO 2009-2018 59

IV. RECOMENDACIONES 60

ANEXOS

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeo
BFA	Banco Financiero y de Ahorros
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CoCos	Obligaciones contingentemente convertibles en acciones
DP	Diligencias Previas
EPA	Esquema de protección de activos
FGDEC	Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MoU	*Memorandum of Understanding* (Memorándum de Entendimiento)
OPS	Oferta Pública de Suscripción de Acciones
PPC	Participaciones Preferentes Convertibles
RRI	Reglamento de Régimen Interno del FROB
Sareb	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
SGTyFI	Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional
SIP	Sistema Institucional de Protección
TRLMV	Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1: Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipo de apoyo 14

Cuadro 2: Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por entidad 15

Cuadro 3: Procedimiento de cálculo del coste del proceso de reestructuración..... 20

Cuadro 4: Clasificación del coste estimado del proceso de reestructuración 21

Cuadro 5: Coste del proceso de reestructuración, clasificado por entidad 21

Cuadro 6: Coste del proceso de reestructuración. Determinación a partir de los recursos comprometidos 22

Cuadro 7: Situación de los EPA a 31 de diciembre de 2021 24

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA Y ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el 22 de diciembre de 2020, el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2021, en el que se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la "Fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre CaixaBank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021".

Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos estratégicos del mismo. Así, se encuadra en las actuaciones tendentes al cumplimiento del objetivo estratégico 1 "Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público" y, en concreto, de los siguientes objetivos específicos: 1.2 "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas"; y 1.3 "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción". También contribuye al cumplimiento del objetivo estratégico 2 "Fortalecer la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal de Cuentas", a través del objetivo específico 2.3 "Contribuir al fortalecimiento del control interno".

El proceso de reestructuración bancaria iniciado en España en 2009 ha sido objeto de tres fiscalizaciones por parte del Tribunal de Cuentas. La primera, referida al periodo 2009-2012, culminó con la aprobación de un Informe el 27 de marzo de 2014 y se centró en la legalidad de las actuaciones emprendidas por las entidades competentes en materia de reestructuración, reordenación y resolución bancaria. La segunda, referida al periodo 2009-2015, cuyos resultados se expusieron en el Informe aprobado el 22 de diciembre de 2016, continuó el análisis de legalidad realizado en la primera y estimó el coste del proceso a 31 de diciembre de 2015 en 60.718 millones de euros. Y la tercera, referida al periodo 2009-2018, cuyos resultados se expusieron en la Nota de fiscalización aprobada el 28 de noviembre de 2019, actualizó el coste del proceso a 31 de diciembre de 2018 para situarlo en 66.577 millones de euros. Los dos Informes y la Nota han sido presentados en la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y han dado lugar a la aprobación por esta de las Resoluciones de 10 de junio de 2014, 16 de noviembre de 2017 y 28 de febrero de 2022, respectivamente.

Los Informes y la Nota citados señalaban que 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. Entre las operaciones que podían dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se destacaba la evolución del valor neto contable de la participación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en BFA/Bankia o el importe eventualmente obtenido por su venta. Precisamente en relación con la participación del FROB en BFA/Bankia se ha producido, con posterioridad a la aprobación de la última Nota de fiscalización citada, un acontecimiento muy destacado, con una influencia decisiva a efectos de una nueva estimación del coste del proceso de reestructuración: la fusión de Bankia (participada en ese momento aproximadamente en un 62 % por BFA, y esta a su vez participada en un 100 % por el FROB) con la entidad financiera privada CaixaBank, formalizada en marzo de 2021. Como consecuencia de la fusión, el FROB sustituyó en su balance el valor de la participación indirecta en Bankia, por medio de BFA, por su participación indirecta en un 16,1 % en CaixaBank (continúa siendo a través de BFA), porcentaje que resulta del canje de acciones en que se ha materializado la fusión. Por lo tanto, al cierre de 2021, las únicas participaciones que ostenta el FROB en el capital de entidades reestructuradas son las de BFA y CaixaBank. De esta forma, la valoración de la participación del FROB en BFA/CaixaBank es un elemento determinante de la

estimación del coste del proceso de reestructuración, de acuerdo con la metodología de estimación del coste aplicada en las fiscalizaciones previas a las que se ha hecho referencia.

La Nota de fiscalización aprobada en noviembre de 2019 formuló una recomendación al FROB, referida al establecimiento de un sistema de gestión de BFA que le facilite la comprobación de las condiciones establecidas en los convenios formalizados entre BFA y Bankia para el reparto de los costes por las contingencias legales derivadas de la comercialización de híbridos y de la oferta pública de suscripción de acciones de Bankia. La nueva fiscalización, a la que corresponde el presente Informe, analiza el grado de cumplimiento de esta recomendación en el periodo 2019 a 2021. Por su parte, la Nota aprobada en noviembre de 2019 estimó cumplidas las dos recomendaciones formuladas en el Informe aprobado en diciembre de 2016.

La Resolución aprobada por la Comisión Mixta el 28 de febrero de 2022, referida a la Nota de fiscalización del periodo 2009-2018, asume el contenido de la citada Nota e insta al FROB al cumplimiento de la recomendación contenida en la misma. También insta al Gobierno y a las Cortes Generales a que apliquen la citada recomendación, a pesar de que es el FROB el destinatario natural de la misma de acuerdo con sus competencias. Asimismo, insta al Tribunal a continuar actualizando los resultados obtenidos en la Nota de fiscalización. Desde este punto de vista, aunque la fiscalización se programó como a iniciativa del Tribunal, porque cuando se decidió incluirla en el Programa de Fiscalizaciones de 2021 aún no se había aprobado tal Resolución, lo cierto es que la fiscalización da respuesta también a la iniciativa de las Cortes Generales.

El proceso de reestructuración bancaria se desencadenó como consecuencia de la crisis financiera internacional iniciada en 2007, que supuso la aprobación, entre 2009 y 2021, de los procesos relacionados en el Anexo I. Los apoyos financieros públicos concedidos adoptaron distintas modalidades, pudiéndose distinguir los siguientes tres periodos:

a) El denominado FROB 1, referido a los procesos de reestructuración realizados entre junio de 2009 y febrero de 2011, caracterizado por la concesión de apoyos financieros para la realización de procesos de integración de las Cajas de Ahorro materializados principalmente en la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP), en los términos previstos en el artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (norma derogada por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito).
b) El denominado FROB 2, referido a los apoyos financieros concedidos entre febrero de 2011 y mediados de 2012, caracterizado por la adquisición por el FROB y el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) de acciones de las entidades de crédito, así como la incorporación del FROB a los órganos de administración de las entidades emisoras de los títulos.
c) El FROB 3, referido a los apoyos financieros recibidos por España procedentes del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con la finalidad de reforzar la estabilidad financiera de nuestro país, con sujeción a las condiciones establecidas en el Memorándum de Entendimiento (MoU) formalizado en julio de 2012 entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

En cumplimiento de lo previsto en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, el Banco de España declaró finalizados, el 31 de diciembre de 2017, los procesos de reestructuración del grupo BFA-Bankia, Banco Mare Nostrum (BMN), Liberbank y Cajatres, por haberse cumplido, a dicha fecha, los compromisos incluidos en los planes de reestructuración de cada una de las entidades citadas. Por su parte, el FROB dio por concluidos los procesos de resolución del Banco de Valencia y Banco Gallego (que finalizaron el 31 de diciembre de 2015), de NCG (que finalizó el 31 de diciembre de 2016) y de CX y CEISS (finalizados

el 24 de abril de 2018), al haberse cumplido por dichas entidades los compromisos adquiridos, dando por terminado el periodo de reestructuración de cada entidad.

El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador y aprobó sus Directrices Técnicas en sus sesiones de 30 de septiembre de 2021 y 31 de marzo de 2022, respectivamente, según lo establecido en los apartados b) y g) del artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

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

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

a) El FROB, entidad creada en 2009 con objeto de gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios.
b) El FGDEC, que realiza actuaciones de garantía de los depósitos y de reforzamiento de la solvencia y del funcionamiento de dichas entidades, y se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo[1].
c) El Banco de España, como institución supervisora del sistema bancario (función compartida con el Banco Central Europeo -BCE- desde la entrada en funcionamiento, a finales de 2014, del Mecanismo Único de Supervisión), al que, entre otras actuaciones, le correspondió la aprobación de los planes de reestructuración de cada uno de los procesos.

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. Hasta abril de 2022, y de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, Sareb tuvo mayoría de capital privado (en torno a un 55 %), perteneciendo el porcentaje restante al FROB. Desde su creación hasta finales de 2020, Sareb ha estado clasificada como una institución financiera privada no controlada por las Administraciones Públicas. El 5 de abril de 2022, el FROB pasó a ostentar la titularidad del 50,14 % del capital de Sareb, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifican la Ley 9/2012, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el citado Real Decreto 1559/2012. El preámbulo del citado Real Decreto-ley 1/2022 señala que "*la reclasificación de Sareb en las Cuentas Nacionales como unidad perteneciente al sector de las Administraciones Públicas, siguiendo la opinión emitida por Eurostat, hace urgente y necesaria la adopción de una serie de cambios en su régimen jurídico*". En efecto, desde finales del año 2020, el Comité Técnico de Cuentas Nacionales consideró que Sareb debía reclasificarse en las Cuentas Nacionales como una unidad perteneciente al sector de las Administraciones Públicas, dentro del subsector de la Administración Central. Sin perjuicio de esta reclasificación y de la participación mayoritaria desde abril de 2022 del FROB en el capital de Sareb, las actuaciones fiscalizadoras relacionadas con la actividad de Sareb se han realizado por medio del FROB, aplicando el mismo método que se empleó en el Informe de

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

fiscalización referido al periodo 2009-2015 y en la Nota de fiscalización referida al periodo 2009-2018.

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 la preparación, ejecución y control de los procesos de reestructuración, que durante el período 2019-2021 consistieron, principalmente, en el seguimiento de las garantías concedidas en las ventas de las entidades de crédito. Asimismo, se ha procedido a la actualización a 31 de diciembre de 2021 de la estimación del coste del proceso de reestructuración bancaria y a comprobar el grado de cumplimiento de la recomendación contenida en la Nota de fiscalización del periodo 2009-2018. Por lo que se refiere a la fiscalización de la fusión de CaixaBank y Bankia, el ámbito objetivo de la fiscalización ha incluido todas las actuaciones realizadas por el FROB y el Banco de España en el marco de dicha operación.

El periodo fiscalizado comprende los trece ejercicios de 2009 a 2021, sin perjuicio de que se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones anteriores o posteriores que se han considerado relevantes para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización. No obstante, el periodo de 2009 a 2018 ya ha quedado fiscalizado en los dos Informes y en la Nota de fiscalización a los que se ha hecho referencia en el subapartado I.1 de este Informe, por lo que no se han realizado nuevas pruebas sobre dichos ejercicios, constando en el presente Informe, cuando se considere necesario para la claridad de la exposición, los resultados expuestos en aquellos. De hecho, a efectos de la estimación del coste del proceso de reestructuración al cierre de 2021 se ha partido de la estimación al cierre de 2018 contenida en la Nota de fiscalización aprobada en noviembre de 2019 y se han estimado las variaciones producidas en el periodo 2019 a 2021. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, debido a la terminación de los procesos de reestructuración, en el periodo transcurrido entre el final de 2018 y el final de 2021 no se han producido actuaciones significativas en materia de reestructuración como las producidas en el periodo 2009-2018, ni tampoco ha tenido lugar la venta de las entidades que permanecían en el balance del FROB a finales de 2018, esto es, BFA/Bankia, sin perjuicio de la fusión entre Bankia y CaixaBank que tuvo lugar en 2021. Pero sí han continuado produciéndose pagos asociados a los esquemas de protección de activos (EPA) y a otras garantías asumidas por el FROB y el FGDEC.

En lo que se refiere estrictamente a la operación de fusión, el ámbito temporal se extiende al periodo 2020-2021, en el que ha tenido lugar la preparación de la operación y tuvo lugar su culminación. Todo ello sin perjuicio, también en este caso, de que se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones anteriores o posteriores al referido periodo en la medida en que se han considerado relevantes para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

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

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, desarrollado en cinco reales decretos leyes. 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.

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 citada Ley 10/2014).

d) El Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el FGDEC.

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 (modificado, como se ha indicado, por el Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero).

En la actualidad, el régimen jurídico del FROB se encuentra recogido en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que derogó el núcleo central de la Ley 9/2012. La Ley 11/2015 supuso 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 Mecanismo Único de Resolución[2]. Aun cuando se trata de una norma fundamental para regular el funcionamiento de los procesos de reestructuración y resolución, esta Ley 11/2015 no ha tenido, debido a la fecha de su aprobación, consecuencias relevantes sobre el ámbito objetivo de las fiscalizaciones del proceso de reestructuración bancaria emprendidas por el Tribunal de Cuentas. 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 hubieran 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, es decir, básicamente la Ley 9/2012 y el Real Decreto-ley 9/2009.

Por otro lado, la operación de fusión de Bankia con CaixaBank está regulada por la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, y la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La Comisión Rectora del FROB, de conformidad con el artículo 54.7 de la Ley 9/2012, aprobó, en su sesión del 15 de diciembre de 2014, el Reglamento de régimen interno del FROB, unificando en un solo texto y sus anexos las distintas normas de actuación aprobadas a lo largo del periodo 2012-2014. Con la aprobación de la Ley 11/2015, y de conformidad con su artículo 54.7, la Comisión Rectora aprobó, el 21 de junio de 2016, la actualización del Reglamento de régimen interno a la citada Ley 11/2015. El Reglamento recoge las reglas esenciales de actuación de la entidad en el ámbito económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. Finalmente, ya con posterioridad al período fiscalizado, la Comisión Rectora ha aprobado un nuevo Reglamento de régimen interno el 2 de diciembre de 2022.

[2] El Tribunal de Cuentas aprobó el 30 de septiembre de 2020 el Informe de fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución.

I.4. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento con los siguientes objetivos generales:

a) Estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2021, de las ayudas públicas concedidas por el FROB, el FGDEC y el Banco de España en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2021. Como se ha señalado, esta estimación se ha realizado partiendo de la contenida en la Nota de fiscalización aprobada el 28 de noviembre de 2019, referida a 31 de diciembre de 2018, actualizándola en función de las operaciones del trienio 2019-2021.

b) Verificar que las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración bancaria por el FROB, el FGDEC y el Banco de España en el periodo 2019-2021 se adecúan a la normativa aplicable en esta materia.

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

d) Verificar que el FROB y el Banco de España han desarrollado todas las actuaciones que la normativa les requiere en la operación de fusión CaixaBank-Bankia y que las actuaciones emprendidas por ambos se adecúan a la normativa aplicable en esta materia.

e) Comprobar el grado de cumplimiento de la recomendación contenida en la Nota de fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2018 del proceso de reestructuración bancaria, aprobada el 28 de noviembre de 2019.

También se ha verificado el cumplimiento por las tres entidades fiscalizadas de la normativa sobre transparencia en todo aquello en que lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. No se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por no haber surgido estas cuestiones en el curso de los trabajos de fiscalización, dado el objeto de la misma.

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.

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

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

El FROB ha rendido al Tribunal las cuentas anuales de los ejercicios 2019 a 2021 en los plazos establecidos en la normativa aplicable. En el subapartado II.3 de este Informe se analizarán con mayor detalle las cuentas del FROB en lo que guarda relación con el objeto de esta fiscalización. Por su parte, el FGDEC y el Banco de España han rendido las cuentas de los ejercicios 2019 a 2021.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, a la Presidenta del FROB, a la Presidenta de la Comisión Rectora del FGDEC y al Gobernador del Banco de España. Asimismo, se han puesto de manifiesto los resultados de la fiscalización a la persona que ocupó la Presidencia del FROB en parte del periodo fiscalizado (la Presidenta de la Comisión Rectora del FGDEC y el Gobernador del Banco de España lo fueron durante el periodo fiscalizado). El plazo concedido para formular las alegaciones fue ampliado a solicitud de la actual Presidenta del FROB. Se han recibido, dentro de dicho plazo inicialmente otorgado, y en su caso, del ampliado, alegaciones firmadas respectivamente por la Presidenta del FROB y por la Presidenta de la Comisión Rectora del FGDEC, así como un escrito del Gobernador del Banco de España por el que manifiesta que no formula alegaciones. Todos estos escritos se adjuntan al presente Informe.

Las alegaciones presentadas han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones incluidas en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

II.1.1. Importe y distribución de los recursos comprometidos

El importe de los recursos públicos[3] comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas por las entidades fiscalizadas entre 2009 y 2021, fue de 123.005 millones de euros. El Cuadro 1 recoge la distribución de este importe por tipos de apoyo. Como se observa en el Cuadro, aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros). Por entidades fiscalizadas, el FROB comprometió 77.739 millones de euros en la reestructuración, el FGDEC (que, como se ha indicado en el subapartado I.2, se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo) 35.464 millones y el Banco de España 9.802 millones[4].

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

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

Cuadro 1: Recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración, clasificados por tipo 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**	**10.025.888**	**9.800.000**	**83.623.831**
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	52.241.500	8.005.568		60.247.068
A.2 Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		2.277.000
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000			1.135.000
A.4 Suscripción de bonos	351.983	172.721		524.704
A.5 Anticipos de liquidez		350.000		350.000
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	16.700.000
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			2.192.460
A.8 Costes asociados con CCM		197.599		197.599
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	**200.203**	**49.851**	**1.651**	**251.705**
B.1 Gastos de gestión de híbridos	152.842			152.842
B.2 Informes de valoraciones y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)	25.047			25.047
B.3 Diagnóstico del sistema financiero		37.932		37.932
B.4 Gastos de selección de representantes y honorarios	11.277			11.277
B.6 Gastos de asesoramientos en las ventas	6.626			6.626
B.7 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.)	4.411	11.919	1.651	17.981
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	**2.187.454**	**312.061**	**0**	**2.499.515**
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	1.293.279			1.293.279
C.2 Otros gastos financieros	894.175	22.449		916.624
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia		289.612		289.612
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES Y CONTINGENCIAS LEGALES	**11.553.810**	**25.075.773**	**0**	**36.629.583**
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	1.167.511		7.710.017
D.3 Contingencias legales	253.367			253.367
TOTAL (A+B+C+D)	**77.739.410**	**35.463.573**	**9.801.651**	**123.004.634**

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

El Cuadro 2, por su parte, recoge la distribución de los apoyos por entidades beneficiarias. Destacan, como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos, el de Banco CAM (26.310 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.427 millones). Por su parte, en los Anexos II, III y IV de este Informe se recoge, para cada una de las tres entidades fiscalizadas, el reparto de las ayudas por tipos de apoyo y por entidades.

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

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	4.443.574	21.866.648		26.310.222
BFA/Bankia	22.427.343			22.427.343
Banco de Valencia	13.020.540	99	6.000.000	19.020.639
Catalunya Banc (CX)	13.886.780	1.661.677		15.548.457
Novacaixagalicia Banco (NCG)	10.803.287	1.485.888		12.289.175
Unnim Banc	644.893	5.797.192		6.442.085
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		4.324.525	3.000.000	7.324.525
Cajasur	2.947.094			2.947.094
Banco Mare Nostrum	1.647.896			1.647.896
Banco CEISS	1.573.433			1.573.433
Banco Gallego	450.350		800.000	1.250.350
Banca Cívica	977.024			977.024
Banco Grupo Cajatres	408.183			408.183
Liberbank	125.603			125.603
Caja Rural Mota del Cuervo	127			127
Sareb	2.194.330			2.194.330
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	2.188.953	327.544	1.651	2.518.148
TOTAL	**77.739.410**	**35.463.573**	**9.801.651**	**123.004.634**

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

El concepto de recursos comprometidos, que ya fue expuesto y analizado en los Informes de fiscalización de los periodos 2009-2012, 2009-2015 y 2009-2018, no debe confundirse con el concepto de coste del proceso de reestructuración. En efecto, el primer concepto, recursos comprometidos, únicamente sirve para delimitar, en su parte esencial, el importe monetario del conjunto de actuaciones sometidas a la presente fiscalización; esto es, el importe por el que se materializaron las distintas medidas de reestructuración adoptadas por los órganos competentes y cuya legalidad ha sido examinada en los Informes de fiscalización anteriores y en el presente. Pero no todos los componentes de este conjunto de recursos comprometidos representan, en términos económicos, un coste. Así, a efectos de estimar el coste (los resultados de esta estimación se expondrán en el subapartado II.2 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 la participación en BFA/CaixaBank, únicas entidades en las que aún participaba a 31 de diciembre de 2021, 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 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 2021 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, litigios, etc.) para 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 subapartado II.2 de este Informe.

La parte más importante de las operaciones de reestructuración de entidades de crédito se produjo en el periodo 2009-2015. Según se indicó en el Informe de fiscalización referido a ese periodo, los recursos públicos comprometidos hasta el cierre de 2015 ascendieron a 122.122 millones de euros. Durante el trienio 2016-2018 se produjeron operaciones que supusieron el compromiso de recursos públicos adicionales por importe de 632 millones de euros, hasta llegar a los 122.754 millones del periodo completo 2009-2018. Y en el trienio 2019-2021 se ha producido un incremento de los recursos públicos comprometidos de 251 millones de euros, quedando el importe de los recursos comprometidos al cierre de ese período en 123.005 millones de euros. Estas modificaciones respecto del importe acumulado a 31 de diciembre de 2018 corresponden a las siguientes partidas:

a) Los recursos comprometidos en la capitalización y apoyo a la liquidez de entidades han aumentado en 20 millones de euros, principalmente por la evolución de los costes de CCM.

b) Los gastos de gestión han aumentado en 14 millones de euros, originados en su mayor parte por la gestión de híbridos.

c) Las comisiones y los gastos financieros han aumentado en 218 millones de euros, procediendo 223 millones de los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos del MEDE. Además, la garantía otorgada por el FGDEC a la República de Finlandia 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, se ajustó a la baja en 5 millones de euros.

d) Por último, el importe de las garantías otorgadas en la venta de las entidades reestructuradas disminuyó en un millón de euros.

II.1.2. Otros recursos comprometidos en la reestructuración bancaria

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 epígrafe II.1.1 de este Informe, la Administración General del Estado, en consonancia con las decisiones adoptadas en el ámbito de la Unión Europea, asumió gastos financieros derivados del préstamo MEDE concedido en el marco de la asistencia financiera europea suscrito en 2012 y, además, concedió garantías a las entidades de crédito para limitar los efectos de la crisis financiera. En los dos subepígrafes siguientes se analizan dichas operaciones.

II.1.2.1. PRÉSTAMO MEDE

Con el fin de dar cumplimiento a los acuerdos formalizados entre las autoridades españolas y europeas, el 3 de diciembre de 2012 el Estado español 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 al Reino de España por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera o el MEDE. 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 en las siguientes cuatro ocasiones: 9 de diciembre de 2013 por importe de 27.170 millones de euros; 30 de junio de 2017 por 3.000 millones de euros; 20 de febrero de 2020 por 3.000 millones de euros; y 20 de diciembre de 2021 por 5.591 millones de euros. Como consecuencia de dichas conversiones la dotación patrimonial del FROB se ha visto incrementada en un total de 38.761 millones de euros.

A 31 de diciembre de 2021, el importe del préstamo MEDE pendiente de devolver ascendía a 23.721 millones de euros, de los que corresponde asumir directamente al Estado 21.856 millones de euros, y al FROB los 1.865 millones de euros restantes. Al cierre de 2021, los gastos financieros por todos los conceptos (intereses, comisión de apertura y otros) pagados por el Estado español al MEDE han ascendido a un total de 2.865 millones de euros, de los que el Estado ha soportado directamente 1.572 millones de euros, mientras que el FROB ha asumido los restantes 1.293 millones de euros.

Los recursos públicos empleados por las entidades fiscalizadas, FROB, FGDEC y Banco de España, que ascienden a 123.005 millones de euros, como se ha indicado en el epígrafe II.1.1 y en los Cuadros 1 y 2, incluyen los 1.293 millones correspondientes a los gastos financieros del préstamo MEDE asumidos por el FROB, pero no incorporan los 1.572 millones soportados directamente por el Estado por la asunción de los gastos del préstamo MEDE.

II.1.2.2. GARANTÍAS OTORGADAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS ENTIDADES DE CRÉDITO Y A SAREB

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, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, autorizó el otorgamiento de avales de la Administración General del Estado a las nuevas emisiones de bonos y obligaciones que realizasen las entidades de crédito residentes en España con una actividad significativa en el mercado de crédito nacional.

En relación con las garantías concedidas por la Administración General del Estado a las entidades de crédito como consecuencia de la crisis financiera durante los años 2008, 2009 y 2012, se aprobaron tres programas de avales a determinadas operaciones de financiación de dichas entidades por un importe total de 110.895 millones de euros, de los que 85.965 millones correspondieron a avales concedidos a entidades de crédito relacionadas con procesos de reestructuración o resolución. A 31 de diciembre de 2021, las emisiones avaladas estaban totalmente amortizadas y el saldo vivo avalado era igual a cero.

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 2021 de las emisiones de deuda senior de Sareb, que asciende a 34.089 millones de euros, estaba avalado por el Estado.

II.2. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

II.2.1. Definición del concepto de coste estimado del proceso de reestructuración bancaria

Uno de los objetivos de la presente fiscalización ha sido estimar el coste, actualizado a 31 de diciembre de 2021, 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 2009-2021. En el subapartado II.1 de este Informe ya se ha adelantado que no deben confundirse los conceptos de "recursos comprometidos en la reestructuración" y de "coste estimado del proceso de reestructuración". El primer concepto recoge simplemente el importe monetario de todas las medidas de compromiso de recursos públicos adoptadas por las entidades fiscalizadas en ejecución de los procesos de reestructuración. Pero no todas estas medidas suponen "coste estimado del proceso", bien porque son importes recuperados posteriormente, bien porque no llegan a materializarse en salidas de recursos públicos. Además, debe tenerse en cuenta que las entidades fiscalizadas han obtenido ingresos por ciertas operaciones desarrolladas en el marco de los procesos de reestructuración (como intereses y comisiones), que deben ser computados a efectos de estimar el coste.

En definitiva, el método aplicado para estimar el coste del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2021 ha sido el mismo que fue empleado en los Informes referidos a los periodos 2009-2015 y 2009-2018, es decir, partir del importe de los recursos comprometidos (Cuadros 1 y 2) y restar las siguientes partidas:

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

b) El importe obtenido por la venta de entidades.

c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2021 las participaciones en el capital de entidades.

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

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

f) Los importes de las líneas de crédito dispuestas que constituyen saldos a favor del FROB (no los hay en los casos del FGDEC y del Banco de España), a 31 de diciembre de 2021.

g) Los importes garantizados en EPA y en otras garantías comprometidas en la venta de las entidades que no han dado lugar a desembolsos ni han sido provisionados por las correspondientes entidades fiscalizadas a 31 de diciembre de 2021.

h) 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).

i) Los ingresos derivados de sentencias y costas judiciales dictadas en relación con los procesos de reestructuración por la existencia en ciertas entidades de crédito de operaciones irregulares no ajustadas al ordenamiento jurídico y que habían supuesto un quebranto injustificado a dichas entidades.

II.2.2. Estimación del coste. Distribución por conceptos y entidades

Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, el coste de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria por las entidades fiscalizadas se situaba, a

31 de diciembre de 2021, en 71.833 millones de euros, habiéndose incrementado en 5.256 millones respecto al coste calculado al cierre de 2018 (66.577 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 2021, siguiendo el criterio expuesto en el epígrafe II.2.1 de este Informe. Como se observa en el Cuadro 3, el coste estimado correspondiente al FROB se situaba en 50.622 millones de euros, el del FGDEC, que como se indica en el subapartado I.2 de este Informe se financia con las aportaciones de las entidades de crédito, en 21.273 millones y el del Banco de España en -62 millones[5].

Durante el trienio 2019-2021, el FROB incrementó el coste estimado de la reestructuración en 5.278 millones de euros, el FGDEC lo disminuyó en 22 millones[6], y el Banco de España no incurrió en ningún coste. Teniendo en cuenta el tipo de apoyo, las variaciones en el coste estimado durante esos tres años se deben, principalmente, a las siguientes causas:

a) La disminución del valor neto contable de las entidades participadas por el FROB al cierre de 2021 (únicamente BFA/CaixaBank), en 5.069 millones de euros.

b) La disminución de los costes por EPA en 155 millones.

c) La disminución de los costes soportados por otras garantías en las ventas de entidades reestructuradas en 7 millones de euros.

d) El aumento de los costes asociados a CCM en 20 millones.

e) El aumento de los costes asociados a las aportaciones al capital y a la deuda de Sareb por 168 millones.

f) El incremento de 161 millones de euros del coste de otros gastos e ingresos.

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 73 % del total) ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (52.716 millones de euros).

El Cuadro 5 recoge la distribución del coste por entidades beneficiarias. Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de BFA/Bankia (17.590 millones de euros), CX (12.691 millones), Banco CAM (12.560 millones) y NCG (9.229 millones).

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

[6] El importe del coste estimado para el FGDEC ha disminuido en el periodo 2019-2021 debido a que los ingresos obtenidos en dicho periodo por EPA (intereses y comisiones) y por litigios han sido superiores a los gastos asumidos durante el mismo.

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
Reembolsos de aportaciones al capital y cuotas participativas	(800.000)			*(800.000)*
Venta de entidades	*(1.565.225)*	*(674.092)*		*(2.239.317)*
Entidades aún participadas: valor neto a 31/12/2021	*(4.491.602)*			*(4.491.602)*
COSTE APORTACIONES CAPITAL	**45.384.673**	**7.331.476**	**0**	**52.716.149**
Suscripción de PPC	977.000	1.300.000		*2.277.000*
Reembolsos de PPC	*(977.000)*			*(977.000)*
COSTE SUSCRIPCIÓN DE PPC	**0**	**1.300.000**	**0**	**1.300.000**
Suscripción de CoCos	1.135.000			*1.135.000*
Reembolsos de CoCos	*(1.135.000)*			*(1.135.000)*
COSTE SUSCRIPCIÓN DE COCOS	**0**	**0**	**0**	**0**
Suscripción de bonos	351.983	172.721		524.704
Reembolsos de bonos				*0*
COSTE SUSCRIPCIÓN DE BONOS	**351.983**	**172.721**	**0**	**524.704**
Anticipos de liquidez		350.000		350.000
Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	6.900.000		9.800.000	16.700.000
Anticipos y líneas de liquidez no dispuestos, cancelados o reembolsados	*(6.897.888)*		*(9.800.000)*	*(16.697.888)*
Líneas de crédito: importes dispuestos pendientes de reembolso	*(2.112)*			*(2.112)*
COSTE ANTICIPOS Y LÍNEAS DE LIQUIDEZ	**0**	**350.000**	**0**	**350.000**
EPA (importe máximo cubierto)	4.757.937	23.908.262		28.666.199
Importes por EPA no realizados	*(4.082.334)*	*(12.049.552)*		*(16.131.886)*
COSTE SOPORTADO POR EPA	**675.603**	**11.858.710**	**0**	**12.534.313**
Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	6.542.506	1.167.511		7.710.017
Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	*(5.404.767)*	*(929.986)*		*(6.334.753)*
COSTE SOPORTADO POR OTRAS GARANTÍAS OTORGADAS EN LA VENTA	**1.137.739**	**237.525**	**0**	**1.375.264**
Costes asociados con CCM		197.599		197.599
Ingresos asociados a CCM		*(59.201)*		*(59.201)*
COSTES ASOCIADOS CON CCM	**0**	**138.398**	**0**	**138.398**
Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			2.192.460
Deuda subordinada Sareb en balance a 31/12/2021	*0*			*0*
COSTE APORTACIONES AL CAPITAL Y DEUDA SUBORDINADA SAREB	**2.192.460**	**0**	**0**	**2.192.460**
Permuta financiera con Finlandia		289.612		289.612
Recuperable por permuta financiera con Finlandia		*(289.612)*		*(289.612)*
COSTE POR PERMUTA FINANCIERA CON FINLANDIA	**0**	**0**	**0**	**0**
Otros gastos	2.641.024	72.300	1.651	2.714.975
Otros ingresos	*(1.761.772)*	*(188.290)*	*(63.512)*	*(2.013.574)*
COSTE OTROS GASTOS E INGRESOS	**879.252**	**(115.990)**	**(61.861)**	**701.401**
TOTAL	**50.621.710**	**21.272.840**	**(61.861)**	**71.832.689**

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

Cuadro 4: Clasificación del coste estimado del proceso de reestructuración

(en miles de euros)

TIPOS DE COSTE	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Coste por pérdidas en aportaciones de capital y cuotas participativas	45.384.673	7.331.476	0	52.716.149
Coste por suscripción de PPC	0	1.300.000	0	1.300.000
Coste soportado por bonos suscritos y provisionados	351.983	172.721	0	524.704
Coste por anticipos y líneas de liquidez	0	350.000	0	350.000
Coste soportado en EPA	675.603	11.858.710	0	12.534.313
Coste soportado en otras garantías otorgadas en la venta	1.137.739	237.525	0	1.375.264
Coste asociado con CCM	0	138.398	0	138.398
Coste soportado por aportaciones a Sareb	2.192.460	0	0	2.192.460
Coste soportado por otros gastos e ingresos	879.252	(115.990)	(61.861)	701.401
TOTAL	**50.621.710**	**21.272.840**	**(61.861)**	**71.832.689**

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

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

(en miles de euros)

ENTIDADES	FROB	FGDEC	BANCO DE ESPAÑA	TOTAL
Banco CAM	(30.972)	12.590.837		12.559.865
BFA/Bankia	17.589.546			17.589.546
Banco de Valencia	5.901.872	99	(10.371)	5.891.600
Catalunya Banc (CX)	11.803.326	887.436		12.690.762
Novacaixagalicia Banco (NCG)	8.573.109	656.051		9.229.160
Unnim Banc	(50.701)	2.965.446		2.914.745
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		4.135.039	(49.741)	4.085.298
Cajasur	643.611			643.611
Banco Mare Nostrum	1.504.448			1.504.448
Banco CEISS	636.532			636.532
Banco Gallego	246.220		(3.400)	242.820
Banca Cívica	(164.943)			(164.943)
Banco Grupo Cajatres	(142.044)			(142.044)
Liberbank	(17.409)			(17.409)
Caja Rural Mota del Cuervo	114			114
Sareb	2.193.825			2.193.825
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	1.935.177	37.932	1.651	1.974.760
TOTAL	**50.621.710**	**21.272.840**	**(61.861)**	**71.832.689**

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

El Cuadro 6 muestra, con datos agregados para las tres entidades fiscalizadas, la evolución desde el importe de recursos comprometidos (los 123.005 millones de euros expuestos en el Cuadro 1) hasta el de coste estimado del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2021 (los 71.833 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 epígrafe II.2.1.

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

(en miles de euros)

TIPOS DE APOYO	COMPROMETIDO (1)	NO DISPUESTO O CANCELADO (2)	INGRESOS Y DEVOLUCIONES (3)	VALOR ACTIVOS A 31/12/2021 (4)	COSTE A 31/12/2021 (5)=1-2-3-4
A) SUBTOTAL CAPITALIZACIÓN Y APOYO A LA LIQUIDEZ DE ENTIDADES	**83.623.831**	**16.697.888**	**5.210.518**	**4.493.714**	**57.221.711**
A.1 Aportaciones al capital y cuotas participativas	60.247.068		3.039.317	4.491.602	52.716.149
A.2 Suscripción de PPC	2.277.000		977.000		1.300.000
A.3 Suscripción de CoCos	1.135.000		1.135.000		0
A.4 Suscripción de bonos	524.704				524.704
A.5 Anticipos de liquidez	350.000				350.000
A.6 Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	16.700.000	16.697.888		2.112	0
A.7 Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	2.192.460			0	2.192.460
A.8 Costes asociados con CCM	197.599		59.201		138.398
B) SUBTOTAL GASTOS DE GESTIÓN	**251.705**	**0**	**0**	**0**	**251.705**
B.1 Gastos de gestión de híbridos	152.842				152.842
B.2 Informes de valoraciones y *due diligence* (FROB 2 y FROB 3)	25.047				25.047
B.3 Diagnóstico del sistema financiero	37.932				37.932
B.4 Gastos de selección de representantes y sus honorarios	11.277				11.277
B.6 Gastos de asesoramientos en las ventas	6.626				6.626
B.7 Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, etc.)	17.981				17.981
C) SUBTOTAL COMISIONES Y GASTOS FINANCIEROS	**2.499.515**	**0**	**2.013.574**	**289.612**	**196.329**
C.1 Comisiones y costes del préstamo MEDE	1.293.279				1.293.279
C.2 Otros gastos financieros	916.624		2.013.574		(1.096.950)
C.3 Operación de permuta financiera con Finlandia	289.612			289.612	0
D) SUBTOTAL GARANTÍAS COMPROMETIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES	**36.629.583**	**22.466.639**	**0**	**0**	**14.162.944**
D.1 EPA (importe máximo cubierto)	28.666.199	16.131.886			12.534.313
D.2 Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	7.710.017	6.334.753			1.375.264
D.3 Contingencias legales	253.367				253.367
TOTAL (A+B+C+D)	**123.004.634**	**39.164.527**	**7.224.092**	**4.783.326**	**71.832.689**

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

En los siguientes subepígrafes de este epígrafe II.2.2 se analizarán las distintas operaciones que han dado lugar a la estimación del coste del proceso de reestructuración, siempre partiendo del importe de los recursos comprometidos y aplicando las minoraciones que son procedentes en cada caso.

II.2.2.1. COSTE DE LAS APORTACIONES DE CAPITAL Y CUOTAS PARTICIPATIVAS

El importe de las aportaciones al capital de las entidades afectadas por la reestructuración ascendió

durante el periodo 2009-2021 a un total de 60.247 millones de euros (ver Cuadro 1), de los que 52.241 millones fueron aportados por el FROB y 8.006 millones por el FGDEC. Como se ha expuesto en el Cuadro 3, para calcular el coste de estos apoyos públicos a 31 de diciembre de 2021 deben minorarse los 60.247 millones con los siguientes conceptos:

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

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

c) El importe por el que el FROB mantiene contabilizadas en su balance a 31 de diciembre de 2021 las participaciones en el capital de BFA/CaixaBank, que supone un valor (neto de deterioros) de 4.492 millones de euros.

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 2021 en 52.716 millones de euros (45.385 millones de euros correspondientes al FROB y 7.331 millones correspondientes al FGDEC). El coste estimado a 31 de diciembre de 2018, última actualización realizada por el Tribunal hasta el presente Informe, derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas, se había elevado a 47.647 millones de euros.

En los Informes de fiscalización del periodo 2009-2015 y del período 2009-2018 se analizaron las operaciones tenidas en cuenta para la estimación de esta parte de coste al cierre de 2015 y de 2018, respectivamente. por lo que a continuación solo se analizan las variaciones en el coste estimado producidas en el trienio 2019-2021, que se corresponden exclusivamente con la evolución del importe por el que está registrado en el balance del FROB el valor de la participación en BFA/Bankia primero y luego en BFA/CaixaBank.

Como se observa en el Anexo II, las aportaciones de capital del FROB a BFA/Bankia ascendieron a 22.424 millones de euros, mientras que los ingresos percibidos por el FROB por los intereses de las PPC emitidas por BFA en diciembre de 2010 ascendieron a 346 millones, como se aprecia en el Anexo V. Al cierre del ejercicio 2021 el FROB era titular directo del 100 % del capital de BFA y, de forma indirecta, del 16,1 % del capital de CaixaBank, al ostentar BFA la titularidad de ese porcentaje de acciones de esta última entidad, tras producirse en marzo de 2021 la fusión de Bankia con CaixaBank (que será analizada en el subapartado II.6 de este Informe). A 31 de diciembre de 2021 aún no se había procedido a la venta de la participación en BFA/CaixaBank (tampoco a la fecha de elaboración de este Informe), que permanecía en el balance del FROB al cierre de 2021 con un valor, neto de deterioros, de 4.492 millones de euros.

El valor en el balance del FROB de la participación en BFA/Bankia al cierre de 2018 era de 9.561 millones. En definitiva, en el trienio 2019-2021 se ha producido una disminución de 5.069 millones de euros en la valoración de la participación del FROB en la única entidad financiera en cuyo capital participaba en dicho periodo. Dicha disminución de valor se produjo principalmente en los ejercicios 2020 y 2021, debido al cambio en el cálculo de la valoración del grupo Bankia en las cuentas consolidadas del grupo BFA, motivado por la aprobación de la fusión entre Bankia y CaixaBank en diciembre de dicho año. A partir de 2020, el valor de la participación del grupo Bankia en el balance consolidado del grupo BFA se calculó a partir del valor razonable, obtenido del valor de cotización de la acción de Bankia al cierre de 2020, en lugar de por el valor en libros por el que figuraba en la contabilidad hasta ese momento. El deterioro aflorado con este cambio se repercutió en las cuentas anuales de BFA de los años 2020 y 2021. Como consecuencia, a partir de 2021 el valor contable de la participación del FROB en BFA tiene en cuenta para su cálculo el valor de cotización de la acción de CaixaBank.

En 2014 y 2017 BFA procedió a la desinversión del 7,5 % y del 7 % del capital de Bankia, operaciones por las que ingresó 1.304 y 818 millones de euros, respectivamente. Además, Bankia repartió dividendos, durante el periodo 2015 a 2021, con cargo a los beneficios de los años 2014 a 2020, de los que BFA percibió, en concepto de accionista, un total de 1.217 millones de euros. Asimismo, durante 2022, BFA recibió de CaixaBank 190 millones con cargo a los beneficios de 2021, con lo que el importe total cobrado hasta noviembre de 2022, en concepto de dividendos, asciende a 1.407 millones. El FROB ha decidido que los fondos obtenidos por BFA procedentes de dividendos y de la desinversión en Bankia, 3.339 millones de euros en total hasta finales de 2021 (3.529 millones si se tienen en cuenta los recibidos en 2022), no se ingresen de momento en el FROB, permaneciendo en poder de BFA. A este respecto hay que tener en cuenta que una parte importante de los citados 3.339 millones de euros recibidos por BFA se han utilizado para satisfacer los costes originados por las contingencias legales que se describirán en el subepígrafe II.5.2.4 de este Informe. Por lo tanto, estos ingresos y gastos de BFA no computan directamente a efectos de estimar el coste de reestructuración de BFA/Bankia actualizado a 31 de diciembre de 2021, calculado con arreglo a los criterios descritos en este Informe. No obstante, estas operaciones de BFA han afectado a su valoración al cierre del ejercicio 2021 y, con ello, al deterioro de esa valoración en el balance del FROB cerrado a la misma fecha. En definitiva, la repercusión de las operaciones citadas sobre el coste del proceso de reestructuración de BFA/Bankia ya ha sido anticipada en la estimación de coste realizada a 31 de diciembre de 2021.

II.2.2.2. COSTE SOPORTADO POR EPA

Como se observa en el Cuadro 6 de este Informe, el FROB y el FGDEC reconocieron unos EPA por unos importes máximos totales de 28.666 millones de euros, de los que al cierre de 2021 son coste estimado 12.534 millones de euros, correspondiendo 11.859 millones al FGDEC y 675 millones al FROB. Este coste estimado presenta una disminución de 155 millones respecto del importe a 31 de diciembre de 2018. La situación a 31 de diciembre de 2021 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 2021

(en miles de euros)

Entidad	Importe máximo cubierto inicial (1)	Minoración del importe garantizado (2)	Importe máximo cubierto final (3)=(1)-(2)	Compromisos de pago o desembolsos hasta 31/12/2021 (4)	Provisionado hasta 31/12/2021 (5)	Total coste soportado (6)=(4)+(5)	Importe pendiente (7)=(3)-(6)
Banco de Valencia	4.365.937	3.590.988	774.949	129.486	154.117	283.603	491.346
Cajasur	392.000		392.000	392.000		392.000	0
EPA DE FROB	**4.757.937**	**3.590.988**	**1.166.949**	**521.486**	**154.117**	**675.603**	**491.346**
Banco CAM	16.609.733	9.223.723	7.386.010	7.315.638	70.372	7.386.010	0
CCM	2.475.000		2.475.000	2.475.000		2.475.000	0
Unnim Banc	4.823.529	2.825.829	1.997.700	1.842.783	154.917	1.997.700	0
EPA de FGDEC	**23.908.262**	**12.049.552**	**11.858.710**	**11.633.421**	**225.289**	**11.858.710**	**0**
TOTAL	**28.666.199**	**15.640.540**	**13.025.659**	**12.154.907**	**379.406**	**12.534.313**	**491.346**

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. En relación con dicho EPA, a 31 de diciembre de 2021, el FROB había realizado pagos por 129 millones de euros y provisionado un total de 154 millones de euros, de los que aplicó 11 millones en 2022 (importe correspondiente a las pérdidas liquidadas en el año 2021) y en 2023 aplicará el importe que corresponda a los pagos que el FROB deba realizar de las pérdidas liquidadas hasta el 30 de septiembre de 2022, fecha de vencimiento del EPA. Por lo tanto, el coste soportado por este EPA asciende a un total de 284 millones de euros. Además, como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta, el importe de la exposición del FROB se ha reducido hasta 491 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. Los pagos realizados de este EPA por el FGDEC, al cierre de 2021, ascienden a 7.316 millones de euros. Además, el FGDEC tiene provisionado a 31 de diciembre de 2021 un total de 70 millones, con lo que la pérdida derivada de este EPA se eleva a 7.386 millones. Con todo ello, y teniendo en cuenta la disminución del importe de la garantía como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta y del acuerdo de clarificación suscrito con la entidad beneficiaria en diciembre de 2018, a 31 de diciembre de 2021 este EPA ha quedado totalmente consumido. En el marco del proceso de reestructuración de CCM el FGDEC otorgó en 2009 un EPA por un importe máximo cubierto de 2.475 millones de euros. Este EPA venció el 31 de diciembre de 2016, ascendiendo la pérdida al total de su importe.

d) En el marco del proceso de reestructuración de Unnim Banc, el FGDEC otorgó en 2011 un EPA por un importe máximo cubierto durante diez años de 4.824 millones de euros, con objeto de cubrir el 80 % de las pérdidas derivadas de una cartera de activos una vez absorbidas las provisiones constituidas sobre los mismos. En relación con dicho EPA, a 31 de diciembre de 2021 el FGDEC ha pagado 1.843 millones de euros, y ha provisionado 155 millones, ascendiendo el coste, por tanto, a un total de 1.998 millones de euros. Tras la disminución del importe garantizado, producto de la reducción de la cartera cubierta, así como de la firma en diciembre de 2018 de un acuerdo de clarificación con la entidad beneficiaria, al cierre de 2021 el importe vigente de las garantías es nulo. Por último, el FGDEC procedió, el 24 de mayo de 2022, al pago de los 155 millones de euros, hasta entonces provisionados, a la entidad compradora, alcanzando así el importe máximo de pagos acordado, y sin que las partes tengan nada que reclamarse.

II.2.2.3. COSTE SOPORTADO POR OTRAS GARANTÍAS OTORGADAS EN LA VENTA

Como se observa en el Cuadro 3, el coste total de las garantías otorgadas en la venta de entidades asciende a 31 de diciembre de 2021 a 1.375 millones de euros (7 millones menos que el importe estimado a 31 de diciembre de 2018), de los que 1.138 millones corresponden al FROB y 237 millones al FGDEC. Al cierre de 2021 no se habían ejecutado garantías por 6.335 millones de euros, siendo el importe de las garantías vivas a dicha fecha de 3.736 millones, que corresponden a las concedidas por el FROB a los compradores de Banco de Valencia, NCG, CX y Unnim Banc, y que, fundamentalmente, afectan al aprovechamiento de los activos fiscales de las entidades transmitidas (por un importe de 2.694 millones de euros).

II.2.2.4. COSTES ASOCIADOS A LA REESTRUCTURACIÓN DE CCM

El FGDEC ha soportado unos costes asociados a la reestructuración de CCM (al margen de los derivados de la adquisición de PPC, del otorgamiento de anticipos de liquidez y de la concesión del EPA). El importe estimado de estos costes a 31 de diciembre de 2021 es de 138 millones de euros, con un aumento de 20 millones respecto del importe estimado al cierre de 2018.

II.2.2.5. COSTE POR APORTACIONES AL CAPITAL Y DEUDA SUBORDINADA DE SAREB

Como se observa en el Cuadro 3, la inversión total del FROB en Sareb ascendió a 2.192 millones de euros. Todo este importe se considera coste, debido a que el valor contable de la participación es nulo a 31 de diciembre de 2021. Este importe supone un incremento de 168 millones respecto del coste estimado a 31 de diciembre de 2018. La evolución de la relación del FROB con Sareb y sus consecuencias para la estimación del coste del proceso de reestructuración se resumen a continuación.

Las aportaciones iniciales de capital del FROB a Sareb realizadas durante 2012 y 2013, por importe total de 540 millones de euros, son consideradas coste definitivo del proceso de reestructuración, al haberse amortizado su importe durante 2016, como consecuencia de una operación de reducción de capital para absorber pérdidas debido a que los fondos propios y el patrimonio neto de esta sociedad al cierre de 2015 eran negativos. Por su parte, la deuda subordinada de Sareb suscrita por el FROB, por importe de 1.652 millones de euros, fue parcialmente convertida en capital en 2016, por importe de 996 millones de euros, para el restablecimiento de la situación patrimonial de la entidad al cierre de 2015. Los 996 millones de euros citados se consideran coste del proceso de reestructuración, ya que su valor es nulo al cierre de 2021. Por último, el coste de la deuda subordinada tras la conversión, 656 millones de euros, se encuentra íntegramente deteriorado en el balance del FROB a 31 de diciembre de 2021, por lo que este importe se considera también coste de la reestructuración.

II.2.2.6. COSTE POR OTROS GASTOS E INGRESOS OCASIONADOS POR EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

Por último, el coste estimado a 31 de diciembre de 2021 derivado de otros tipos de gastos e ingresos relacionados con el proceso de reestructuración asciende a 701 millones de euros[7] (Cuadro 3), lo que representa un incremento de 160 millones respecto del importe estimado al cierre de 2018. La principal causa de este incremento ha sido el aumento en 223 millones de los costes, comisiones e intereses asociados a la recepción de los fondos MEDE. Este importe no incluye, como se indica en el epígrafe II.1.2.1, los gastos financieros del préstamo MEDE asumidos directamente por el Estado a 31 de diciembre de 2021 (1.572 millones de euros). Asimismo, durante el período 2019-2021 el FROB ha recuperado 40 millones de euros, y el FGDEC 14 millones, por sentencias y costas de litigios relacionados con los procesos de reestructuración.

[7] En la estimación del importe de 701 millones de euros por el coste de otros gastos e ingresos ocasionados por el proceso de reestructuración se incluyen, como coste para el FROB, los 153 millones de euros correspondientes a la compensación realizada por esta entidad al FGDEC por los pagos o provisiones que este Fondo ha realizado a clientes titulares de productos híbridos, como consecuencia de los procesos de NCG y CX, a la que se refieren las alegaciones del FGDEC. En concreto, y como puede verse en el Anexo II de este Informe, del citado importe de 153 millones de euros, correspondieron 81 millones al proceso de CX y 72 millones al de NCG. Además, en los citados 701 millones de coste estimado por otros ingresos y gastos se encuentran recogidos los 21 millones de euros a los que se refieren las alegaciones del FGDEC, obtenidos por este Fondo en la gestión de los activos adquiridos en el ejercicio del derecho de tanteo previsto en el protocolo de 7 de diciembre de 2011 que regula el EPA a Banco CAM.

II.2.3. Evolución futura del importe de coste estimado

Como ya se señaló en el Informe de fiscalización del periodo 2009-2015 y en la Nota de fiscalización del periodo 2009-2018, 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 2021 (71.833 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, con las prevenciones señaladas, el cierre del ejercicio 2021 se sitúa en una fase bastante avanzada del proceso de reestructuración como para considerar oportuna y significativa la estimación del coste que se ha realizado en la presente fiscalización.

Entre las operaciones que pueden dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se encuentran las siguientes, que afectan a 19.784 millones de euros de dicho coste (de los que 19.477 millones son imputables al FROB y 307 millones al FGDEC):

a) La venta de las participaciones que el FROB mantiene en el capital de BFA/CaixaBank, que están valoradas en el balance de 31 de diciembre de 2021 por un importe neto de deterioros de 4.492 millones de euros, siendo la estimación de coste en este punto de 17.932 millones (subepígrafe II.2.2.1).

b) La evolución de los EPA del Banco de Valencia y del Banco CAM. El importe incluido en el coste estimado que estaba provisionado al cierre del 2021 para tales entidades asciende a 224 millones, de los que 154 millones corresponden al FROB (Banco de Valencia) y 70 millones al FGDEC (Banco CAM) (subepígrafe II.2.2.2).

c) La evolución de las otras garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a dicha fecha de 3.736 millones de euros, correspondiendo 3.106 millones al FROB y 630 millones al FGDEC. El importe de las garantías realizadas incluido en la estimación de coste asciende a 1.375 millones, de los que 1.138 millones se atribuyen al FROB y 237 millones al FGDEC (subepígrafe II.2.2.3).

d) La evolución de la provisión registrada en las cuentas del FROB de 2021, por 253 millones de euros, como consecuencia de la demanda interpuesta contra dicho Fondo por la entidad adquirente de una entidad reestructurada. A este respecto, el 28 de junio de 2022, el Tribunal Supremo dictó sentencia desestimando la demanda (subepígrafe II.5.1.3).

e) La recuperación de ayudas aportadas a entidades reestructuradas como consecuencia de la resolución de los procesos judiciales que estaban en tramitación a 31 de diciembre de 2021 (subepígrafe II.5.1.3).

Al margen de la evolución futura de las operaciones citadas, debe tenerse en cuenta la evolución de los costes del préstamo MEDE. Como se ha indicado en el subepígrafe II.1.2.1 de este Informe, los gastos financieros por todos los conceptos (intereses, comisión de apertura y otros) pagados por el Estado español al MEDE han ascendido hasta el 31 de diciembre de 2021 a un total de 2.865 millones de euros, de los que el Estado ha soportado directamente 1.572 millones de euros y el FROB ha asumido los restantes 1.293 millones. El importe del préstamo pendiente de devolver a dicha fecha asciende a 23.721 millones de euros, de los que el Estado asume directamente la devolución de 21.856 millones y el FROB los 1.865 millones de euros restantes.

II.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL FROB A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

II.3.1. Rendición de cuentas y transparencia

El FROB, el Banco de España y el Fondo de Garantía de Depósitos han rendido al Tribunal las cuentas anuales del trienio 2019-2021. Con carácter general, las tres entidades cumplen con los requisitos de publicidad activa recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al recoger en sus sedes electrónicas respectivas información sobre su organización, normativa y actividad económica. En particular, el FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios desde su creación, en 2009, hasta el 2021, último del periodo objeto de la presente fiscalización, acompañadas del correspondiente informe de auditoría emitido por una sociedad privada de servicios de auditoría. Las opiniones de auditoría han sido en todos los ejercicios favorables sin salvedades, excepto en las correspondientes al ejercicio 2013, en las que el auditor incluyó una salvedad en relación con la valoración contable de la participación que al cierre del ejercicio mantenía el FROB en CX. Esta salvedad no se repitió en ejercicios posteriores, en los que ya se completó la venta de CX.

Los informes de auditoría de todos los ejercicios desde el primero en el que el FROB dispuso de participaciones en el capital de entidades en proceso de reestructuración (es decir, desde 2011) incluyen un párrafo de énfasis en el que el auditor destaca que las valoraciones de las participaciones, incluyendo sus deterioros, se han estimado en las cuentas partiendo de la mejor información disponible a la fecha de su formulación, añadiendo que, no obstante, el valor recuperable final de dichas inversiones registradas en las cuentas anuales dependerá del cumplimiento efectivo de las hipótesis clave consideradas en los planes de negocio, de ciertas incertidumbres sobre el efecto conjunto que podrían tener determinados hechos (fundamentalmente litigios judiciales en curso) sobre las entidades participadas o financiadas por el FROB, 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 informes de auditoría correspondientes a las cuentas anuales de 2018 a 2020 incluyen un párrafo de énfasis en el que se señala que los fondos propios del Fondo son negativos al cierre de cada uno de dichos ejercicios, por importe de 469 millones de euros en 2018, 751 millones en 2019 y 1.390 millones en 2020. Además, mencionan que, si bien la entidad puede operar con fondos propios negativos, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, prevé que los fondos propios del FROB se pueden incrementar, en su caso, a través de la capitalización de cualquier operación de endeudamiento del FROB en la que la Administración General del Estado aparezca como acreedora. Los informes añaden que el contrato de préstamo entre el Estado Español y el FROB permite, previa autorización del MEDE, la transformación total o parcial de dicho préstamo en aportación patrimonial al FROB. Como se ha indicado en el subepígrafe II.1.2.1 de este Informe, desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2021 se han producido cuatro conversiones parciales del préstamo del Estado en aportación a la dotación patrimonial del FROB por un total de 38.761 millones de euros.

II.3.2. Situación patrimonial del FROB a 31 de diciembre de 2021

Desde su creación en 2009, el FROB ha recibido aportaciones públicas a su fondo patrimonial por

importe de 53.761 millones de euros. Al cierre de 2018, estas aportaciones habían ascendido a 45.170 millones de euros. El incremento registrado en el periodo 2019-2021 se corresponde con las capitalizaciones parciales del préstamo del Estado que tuvieron lugar en 2020 (3.000 millones) y 2021 (5.591 millones).

Los fondos propios del FROB al cierre del ejercicio 2021 eran positivos por valor de 2.849 millones de euros. Este importe es el resultado de haber aplicado a las sucesivas aportaciones al fondo patrimonial expuestas en el párrafo anterior los resultados negativos obtenidos por el FROB en cada uno de los ejercicios desde el siguiente al de su creación.

Los pasivos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2021 se elevan a 1.869 millones de euros (8.582 millones menos que al cierre de 2018)[8], con el siguiente desglose:

a) Préstamo recibido del Estado, con un valor efectivo neto que asciende a 1.863 millones de euros[9], con fechas previstas de vencimiento en diciembre de 2024 y de 2025.

b) Deuda con el FGDEC en relación con el precio de la venta de su participación en CX y NCG, por importe de 4 millones de euros.

c) Deudas a corto plazo por prestación de servicios, por importe de 2 millones de euros.

A este respecto, se ha verificado que los recursos ajenos del FROB al cierre de los ejercicios del período 2019-2021 no superaron los límites establecidos por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para dichos años.

Los activos financieros del FROB al cierre del ejercicio 2021 tienen un valor neto de 4.646 millones de euros (5.736 millones menos que al cierre de 2018). El principal componente es el valor neto de la participación en BFA/CaixaBank por importe de 4.492 millones de euros (tras haber aplicado unos deterioros de 15.769 millones de euros). La inversión total del FROB en Sareb, 2.192 millones de euros, se encuentra totalmente deteriorada.

II.4. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

De acuerdo con lo señalado en el subapartado I.4 de este Informe, el Tribunal de Cuentas ha verificado si las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria por el FROB, los Fondos de Garantía de Depósitos y el Banco de España en el periodo 2009-2021 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.

En los Informes de fiscalización aprobados en diciembre de 2016 y en noviembre de 2019 ya se expuso un pronunciamiento similar respecto del cumplimiento de la normativa en los periodos 2009-2015 y 2009-2018, respectivamente, sin perjuicio de que se hubieran observado las insuficiencias y deficiencias que se especificaron en el Informe que afecta al período 2009-2015, en relación con, entre otras materias, la aprobación de las medidas de apoyo, la venta de entidades, los informes de valoración de las mismas, la contratación efectuada y la ausencia de contabilidad analítica.

[8] 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 las capitalizaciones parciales del préstamo del Estado.

[9] Dicho importe incluye 429 miles de euros por intereses y gastos asociados devengados y no pagados al 31 de diciembre de 2021.

Excepto por la operación de fusión de Bankia y CaixaBank, el FROB, el FGDEC y el Banco de España no han realizado durante el trienio 2019-2021 actuaciones de reestructuración relevantes: no se concedieron nuevos apoyos financieros y la actividad contractual llevada a cabo al respecto no fue significativa. En consecuencia, la opinión global sobre el cumplimiento de la normativa expuesta en los Informes del periodo 2009-2018 sigue siendo aplicable al periodo 2009-2021.

II.5. SEGUIMIENTO Y CONTROL

En cumplimiento de otro de los objetivos de esta fiscalización (ver subapartado I.4), en este subapartado II.5 del Informe se analizan las actuaciones de seguimiento implantadas por las entidades fiscalizadas para verificar la ejecución de los procesos de reestructuración, al amparo de la Ley 9/2012. En concreto, en los próximos subepígrafes II.5.1.1 y II.5.1.2 se exponen los resultados obtenidos en el examen del seguimiento efectuado por el FROB y el FGDEC de las garantías otorgadas en las ventas de las entidades reestructuradas. Por su parte, en el subepígrafe II.5.1.3 se analiza el seguimiento de los litigios derivados de los procesos de reestructuración y en el II.5.1.4 el seguimiento del FROB sobre Sareb. Asimismo, en el epígrafe II.5.2 se incluye el análisis de las actuaciones realizadas durante el período 2019-2021 por el FROB en relación con el seguimiento de la gestión de BFA, de Bankia y de CaixaBank (esta última, tras la fusión). Por otro lado, el análisis de la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo por el FROB y el Banco de España en relación con la fusión de Bankia y CaixaBank se desarrolla en el subapartado II.6 de este Informe.

II.5.1. Seguimiento y control de los procesos de reestructuración

Las actuaciones de seguimiento efectuadas durante el periodo 2009 a 2018 fueron analizadas en los tres Informes de fiscalización previos a los que se ha hecho reiterada referencia. A este respecto, y como destacaba el segundo de los Informes, las deficiencias observadas en el primero de ellos (2009-2012) no se repitieron en el segundo (2009-2015).

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 56 de la Ley 11/2015, el Presidente del FROB compareció ante las correspondientes Comisiones del Congreso de los Diputados que fueron convocadas durante los años 2019 a 2021, para informar sobre los elementos fundamentales de las actividades del FROB. Asimismo, se elaboraron los informes trimestrales que se elevaron a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad con las actuaciones de carácter económico y presupuestario de mayor impacto acometidas por el FROB durante el citado periodo.

II.5.1.1. ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO DE LOS EPA

El FROB y el FGDEC disponen de manuales de seguimiento y control de los EPA que describen, entre otros aspectos, los riesgos y controles asociados, los flujos de información con la entidad beneficiaria y el seguimiento interno de la evolución del EPA. Respecto de los EPA otorgados por el FGDEC (CAM, Unnim y CCM) y por el FROB (Banco de Valencia), el FGDEC tiene implantado un procedimiento por el que su personal realiza un seguimiento continuo de las carteras protegidas a través de la selección de operaciones, que permite apreciar lo oportuno de su gestión o si dicha gestión se aparta de la conducta seguida en las carteras no protegidas de la misma entidad beneficiaria o grupo.

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

Financiación Internacional (SGTyFI) los informes de seguimiento de tales EPA. Al respecto, se ha comprobado que el FROB remitió a la citada Secretaría General los informes elaborados sobre la evolución del EPA del Banco de Valencia durante los años 2019 a 2021. El 9 de mayo de 2013 el FROB y el FGDEC firmaron un convenio de colaboración por el que el FROB encomendó al FGDEC el desarrollo de las tareas de gestión del EPA, ejercitando por cuenta del FROB determinadas tareas y funciones en los términos previstos en el protocolo de medidas de apoyos financieros en el marco del Plan de resolución del Banco de Valencia. Dicho convenio fue objeto de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2024, mediante una adenda formalizada entre ambas entidades el 15 de julio de 2022. Sin perjuicio del seguimiento continuado que de la gestión del EPA efectúa el FGDEC, el FROB dispone de un Manual de seguimiento y control de los EPA que describe las tareas a realizar dirigidas a la supervisión, seguimiento y control de las operaciones incluidas en el ámbito de los EPA y, además, tiene implantado un procedimiento relativo a la propuesta de pago derivada de las pérdidas netas incurridas durante los ejercicios fiscalizados en el marco del EPA, que supone la realización de comprobaciones periódicas. Se ha verificado que el auditor del EPA encargado de la revisión del mismo emitió los dos informes previstos anualmente, que determinaron que la gestión de la cartera protegida y la liquidación de pérdidas se llevó a cabo conforme a los compromisos asumidos como consecuencia del EPA. Este Tribunal ha revisado la corrección y coherencia de las propuestas de pago y los informes jurídicos elaborados por el FROB respecto a las liquidaciones y pagos de cantidades derivadas del EPA, sin que se hayan observado incidencias relevantes. El EPA del Banco de Valencia mantiene un saldo vivo a 31 de diciembre de 2021 de 491 millones de euros, siendo el único EPA que se encuentra en vigor al cierre de 2021, al estar previsto su vencimiento para el 30 de septiembre de 2022. Además, el protocolo del EPA estableció un periodo transitorio de dos años adicionales (hasta el 30 de septiembre de 2024) en el que el FROB deberá pagar su porcentaje de las dotaciones que se produzcan con posterioridad al 30 de septiembre de 2022 derivadas de los créditos sin garantía hipotecaria clasificados a esta fecha como dudosos por razón de su morosidad y, a su vez, la entidad pagará al FROB la parte que le corresponde de las recuperaciones que se evidencien con posterioridad a dicha fecha.

Por su parte, el FGDEC ha remitido a la SGTyFI los informes de seguimiento de su participación en los procesos de reestructuración de Banco CAM, Unnim Banc y CCM. En el caso de los EPA de Banco CAM y Unnim Banc, este Tribunal ha revisado los acuerdos de las liquidaciones practicadas por el FGDEC durante el período fiscalizado, comprobándose que las liquidaciones se realizaron en los términos previstos en los protocolos de cada EPA. En ambos EPA surgieron discrepancias entre la entidad de crédito beneficiaria y el FGDEC en la interpretación de algunas cláusulas del protocolo y de determinados importes liquidados por la entidad beneficiaria. Para la resolución de las mismas, ambas partes acordaron someterse a arbitrajes, cuyos laudos ya han sido emitidos.

Respecto al EPA de Banco CAM, en noviembre de 2022 el auditor del EPA estaba realizando los trabajos para validar los importes resultantes de las liquidaciones practicadas por la entidad beneficiaria tras la emisión de los laudos, estando previsto que el pago se realice en el primer trimestre de 2023. En cualquier caso, el importe a pagar por el FGDEC no excedería de los 70 millones de euros que faltan por consumir del máximo cubierto por el EPA (7.386 millones de euros), importe que el Fondo tiene provisionado en sus cuentas de 2021.

En lo que se refiere a Unnim Banc, el 24 de mayo de 2022 el FGDEC procedió al pago de 155 millones de euros a la entidad compradora, alcanzando así el importe máximo de pagos acordado, y sin que las partes tengan nada que reclamarse.

Por otro lado, respecto al proceso de reestructuración de CCM, iniciado en 2009, el informe enviado por el FGDEC en septiembre de 2020 a la SGTyFI señalaba que el 29 de junio de 2020 dicho Fondo había ejercido la opción de venta de su participación en una sociedad, por el precio de un euro. Dicha venta no le generó ninguna pérdida dado que su participación estaba deteriorada en su

totalidad desde 2012. Con esta desinversión, el FGDEC dio por concluida su intervención en el saneamiento de esta entidad de crédito.

II.5.1.2. ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO DE OTRAS GARANTÍAS CONCEDIDAS EN LA VENTA DE ENTIDADES

En las ventas de las entidades de crédito reestructuradas, el FROB concedió garantías fiscales a las entidades compradoras de Banco CAM, Banco Gallego, Banco de Valencia, Unnim Banc y NCG. Cuando se otorgaron estas garantías, el FROB únicamente constituyó una provisión para Banco Gallego, por un importe total de 95 millones de euros, conforme a los informes de los asesores externos que estimaron las pérdidas que podrían producirse en estas garantías.

El FROB realizó en 2012 y 2014 sendas consultas a la Dirección General de Tributos, la primera respecto de Banco CAM y Unnim Banc, y la segunda para NCG, en relación con el devenir que determinados aspectos fiscales pudieran tener para las entidades compradoras. En ambos casos se estimó que las cuestiones planteadas no tendrían impacto negativo para las entidades compradoras y, por tanto, tampoco para el FROB por las garantías otorgadas.

Cuando otorgó las garantías fiscales, el FROB estableció la obligación de la entidad compradora de que le comunicase cualquier inspección o comprobación tributaria que afectase a las citadas garantías. Así, la inspección de la Agencia Tributaria a la entidad compradora de Banco CAM y Banco Gallego se cerró sin realizar ningún ajuste o regularización por los conceptos cubiertos por el FROB. Esto implicó que en marzo de 2019 se liberara la provisión constituida para Banco Gallego y se dieran por finalizadas las garantías otorgadas a la entidad compradora de este banco y de Banco CAM.

El FROB considera que el motivo por el que se cerró la inspección tributaria de la entidad compradora de Banco Gallego, sin impacto para las garantías otorgadas por el FROB, sería extrapolable al resto de las garantías fiscales y podrían darse también por finalizadas. No obstante, decidió dejarlas inactivas hasta que hayan transcurrido los diez años disponibles para ser revisadas (a 31 de diciembre de 2021 su importe es de 2.694 millones de euros, de los que corresponden al FROB 2.383 millones de euros y al FGDEC los restantes 311 millones).

Por otro lado, en lo que se refiere a las garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC a las entidades compradoras de CX y de una cartera de créditos denominada “cartera Hércules”, y a la entidad compradora de NCG, se han analizado los informes emitidos por el FROB sobre las liquidaciones practicadas, así como los enviados por este al FGDEC con cada liquidación, habiéndose verificado la coherencia de los datos e importes de estos con la contabilidad del FROB. Además, se han verificado los asientos contables del FROB relacionados con la venta de las acciones de CX, la suscripción del bono B del Fondo de Titulización de Activos que adquirió la “cartera Hércules” y la emisión de bonos FROB. Asimismo, respecto a las garantías citadas se han verificado los movimientos que afectaron a las provisiones dotadas, el pago de garantías y la repercusión al FGDEC de la parte que le correspondía en estos movimientos. No se han detectado incidencias relevantes en ninguna de estas verificaciones.

II.5.1.3. ACTUACIONES JUDICIALES

El artículo 4 de la Ley 9/2012, al enumerar los objetivos de la reestructuración y resolución, incluye el de responsabilidad de los administradores de las entidades respecto de los daños y perjuicios causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación concursal, mercantil y penal. Por ello, el FROB promovió desde finales de 2012, en aquellas entidades que recibieron fondos públicos, la

elaboración de informes que determinasen la existencia de operaciones irregulares no ajustadas al ordenamiento jurídico y que hubieran supuesto un quebranto injustificado a la entidad de crédito. Al cierre de 2021, el FROB había recuperado un total de 40 millones de euros por ingresos derivados de sentencias y costas judiciales dictadas en relación, principalmente, con los procesos de reestructuración de Banco de Valencia (7,9 millones de euros) y NCG (31,6 millones). Hasta octubre de 2022, dicha cifra se ha incrementado en 30 millones hasta alcanzar los 70 millones de euros, como consecuencia de ingresos relacionados con litigios asociados, principalmente, con la reestructuración de Banco de Valencia.

A lo largo del período fiscalizado el FROB ha emprendido o se ha personado en una serie de actuaciones judiciales destinadas a la recuperación de los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de una forma no ajustada a derecho. A continuación, se resume la situación de las más relevantes al cierre del ejercicio 2021:

a) En relación con BMN, el FROB se ha personado como parte en las Diligencias Previas (DP) iniciadas con ocasión del informe forense que remitió en marzo de 2017 a la Fiscalía especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (Fiscalía Anticorrupción), dirigidas contra directivos de la entidad por presuntos delitos de apropiación indebida y administración desleal. A este respecto, el 22 de julio de 2021, la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó sentencia absolviendo a todos los imputados de los delitos de apropiación indebida y de administración desleal. La sentencia fue recurrida en apelación por el FROB y sigue pendiente de resolverse. Respecto a las otras DP se sigue pendiente de acordar señalamiento para la celebración del juicio oral.

b) Respecto a NCG Banco, el FROB sigue las DP, actualmente en fase de ejecución de sentencia, incoadas contra diversos directivos de Novacaixagalicia, actual Abanca, con el objeto de investigar las indemnizaciones percibidas con motivo de su salida de la entidad. Asimismo, se encuentran en fase de juicio oral tres procedimientos derivados de informes forense remitidos por el FROB a la Fiscalía Anticorrupción.

c) Siguen su curso once procedimientos penales ante la Audiencia Nacional con origen en diversas denuncias o en investigaciones de la Fiscalía, relacionadas, fundamentalmente, con operaciones realizadas por directivos del Banco de Valencia. Todas ellas se encuentran en distintas fases del procedimiento: una en fase de instrucción, otra pendiente de apertura del juicio oral, otras tres en fase de juicio oral o pendientes de sentencia, y en seis causas ya se ha dictado sentencia, cuatro de las cuales están recurridas y dos son firmes tras haber recaído sentencia del Tribunal Supremo.

d) El FROB fue demandado por la entidad adquirente de CX, en relación con la interpretación del alcance de las garantías otorgadas por el FROB sobre cláusulas suelo. El recurso de casación presentado por la entidad compradora está pendiente de decisión por parte del Tribunal Supremo.

e) La entidad adquirente del negocio bancario de una entidad reestructurada interpuso una demanda civil contra el FROB por entender que en dicha adquisición concurrió error de la parte adquirente debido a la posterior nulidad decretada de las cláusulas suelo. Al cierre del ejercicio 2021 estaba pendiente de resolución por el Tribunal Supremo el recurso extraordinario por infracción procesal presentado por la entidad adquirente contra la sentencia de apelación, recurso al que el FROB se opuso. Esta situación ha dado lugar a que el FROB tenga registrado en las cuentas anuales de 2021 una provisión por 253 millones de euros. A este respecto, el Tribunal Supremo dictó sentencia el 28 de junio de 2022 desestimando la demanda civil formulada por la entidad adquirente.

Por otro lado, como se indica en las alegaciones del FGDEC, esta entidad está personada como

acusación particular en dos procedimientos iniciados en su día por el FROB contra directivos de la CAM, a los que se reclama una responsabilidad civil por los perjuicios económicos ocasionados. La Audiencia Nacional dictó sentencia en 2020 en uno de los procedimientos, por la que reconoce que el FGDEC debe recibir una indemnización de 28 millones de euros. De este importe, el FGDEC ya cobró en 2019 un total de 12,5 millones de euros más 1,5 millones por costas. La sentencia ha sido recurrida por los demandados ante el Tribunal Supremo.

II.5.1.4. ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO DEL FROB SOBRE SAREB

Como se ha indicado en el subapartado I.2, el FROB ha mantenido una participación en el capital de Sareb de alrededor del 45 % desde su creación en 2012 hasta abril de 2022, fecha en la que pasó a tener una participación mayoritaria, ligeramente superior al 50 %.

El 24 de septiembre de 2018, la Comisión Rectora del FROB aprobó el marco de actuación que, desde su condición de accionista, venía aplicando para la gestión de la participación en Sareb, orientado a una adecuada toma de decisiones en el Consejo y la Junta General de la compañía, a partir de un seguimiento continuado de la actividad y de un adecuado intercambio de información entre ambas entidades. Una vez tomada la participación mayoritaria de Sareb, tras la aprobación del Real Decreto-ley 1/2022, la Comisión Rectora del FROB aprobó, el 26 de octubre de 2022, la adaptación de dicho marco de actuación a la nueva realidad de la entidad. Esta adaptación mantiene el sistema de seguimiento de la gestión del marco anterior, al que se añaden las funciones de control a realizar por el FROB sobre la actividad contractual de la entidad y la contratación de sus directivos.

En las actuaciones de fiscalización realizadas se ha comprobado que el FROB ejerce un seguimiento adecuado de la gestión de Sareb, que se materializa en el análisis de la información que periódicamente recibe de la compañía y en las decisiones adoptadas por la Comisión Rectora del FROB, en su condición de consejero y accionista de la sociedad, sobre aspectos de su actividad. Concretamente, analizadas las actas de la Comisión Rectora, este Tribunal ha verificado que, durante el período fiscalizado, este órgano decisorio determinó el sentido del voto en la junta general de accionistas de la compañía, decidió sobre aspectos relativos a la formulación de las cuentas anuales, el plan de negocio y la estrategia de la entidad, y aprobó las propuestas de consejeros dominicales del FROB para su nombramiento en la junta general de Sareb.

Al cierre de 2021, de conformidad con lo acordado en la junta extraordinaria de accionistas de Sareb del 17 de diciembre de 2012, el FROB disponía de cuatro puestos en el consejo de administración de la sociedad, de un total de quince, ostentando la presidenta del FROB la condición de consejera dominical del consejo de Sareb, representando al Fondo ante la entidad. Tras la toma de la participación mayoritaria de Sareb por parte del FROB, los accionistas minoritarios privados renunciaron al derecho de designación de consejeros dominicales, pasando el Fondo a tener la mayoría en el consejo de administración de la sociedad. La junta general de Sareb de 5 de abril de 2022 fijó el número de consejeros en nueve, de los que tres son independientes, uno ejecutivo (consejero delegado) y cinco dominicales del FROB (el propio FROB y otros cuatro designados por el FROB, uno de los cuales es el presidente no ejecutivo de la sociedad).

II.5.2. Seguimiento y control de la gestión de las entidades participadas: BFA, Bankia y CaixaBank.

II.5.2.1. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GRUPO BFA

Dado que durante el periodo 2019-2021 la única entidad financiera en la que participaba el FROB

era Bankia (y, tras la fusión, CaixaBank), a través de la participación en BFA, el análisis del seguimiento y del control ejercido por el FROB sobre sus participadas debe centrarse en el efectuado sobre las mismas. A este análisis se destina el presente epígrafe II.5.2 del Informe, que se inicia con una exposición resumida de los antecedentes de la participación del FROB en BFA que contribuya a situar el análisis en su debido contexto.

Los apoyos financieros concedidos por el FROB al grupo BFA/Bankia tienen su antecedente en la aprobación por el Banco de España, el 29 de junio de 2010, del plan de integración presentado por siete cajas de ahorros (Caja Madrid, Bancaja, Caja Insular de Canarias, Caja Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja) para la creación de un SIP, conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. En esa misma fecha, el FROB acordó apoyar financieramente con 4.465 millones de euros la integración de dichas cajas en un nuevo banco cabecera del grupo, denominado Banco Financiero y de Ahorros SAU (BFA), cuya actividad principal sería la de banca minorista.

El contrato de integración se suscribió entre las cajas citadas el 30 de julio de 2010. El 3 de diciembre de 2010 se constituyó BFA con un capital social de 18.040 miles de euros. Ese mismo día, con la finalidad de reforzar los recursos propios del SIP, y de acuerdo con el plan de integración, la junta general extraordinaria y universal de accionistas de BFA acordó la emisión a favor del FROB de participaciones preferentes convertibles en acciones ordinarias de nueva emisión de BFA por importe de 4.465 millones de euros, que se formalizó en escritura pública el 16 de diciembre de 2010 y fue íntegramente desembolsada por el FROB a BFA.

En abril de 2011 el consejo de administración y la junta general de accionistas de BFA aprobaron la segregación de una parte significativa de la actividad bancaria de BFA en favor de Bankia, entidad de la que BFA era el único accionista y a la que esta transfirió todo el negocio bancario, las participaciones asociadas al negocio financiero y el resto de activos y pasivos que recibió de las cajas, excluyéndose determinados activos y pasivos que seguirían siendo titularidad de BFA. La salida a bolsa de Bankia se produjo el 20 de julio de 2011, mediante la realización de una Oferta Pública de Suscripción (OPS) de acciones de Bankia, lo que supuso que BFA pasara a ostentar la titularidad del 52 % de esta entidad de crédito.

El 14 de mayo de 2012, ante la situación de pérdidas del grupo BFA/Bankia, el Banco de España comunicó al FROB que consideraba improbable que la recompra de las referidas PPC se llevara a cabo en los términos comprometidos por BFA en la escritura de emisión de 16 de diciembre de 2010. La Comisión Rectora del FROB acordó, el 14 de mayo de 2012, instar la conversión de las PPC en acciones de BFA. El 25 de mayo de 2012, el grupo BFA publicó una versión de las cuentas anuales de 2011 reconociendo pérdidas adicionales de 4.952 millones de euros. Asimismo, en dicha fecha, Bankia fue suspendida de negociación en los mercados oficiales y el órgano de administración del grupo BFA/Bankia anunció que solicitaría al FROB 19.000 millones de euros de capital, de los que entre 12.000 y 14.000 millones se necesitaban para Bankia.

La conversión de las PPC del FROB se formalizó el 27 de junio de 2012, instrumentándose mediante una operación de reducción de capital a cero (por la que se amortizarían las acciones de BFA) con simultáneo aumento de capital a 28 millones de euros (con una prima de emisión de 4.437 millones). Tras la conversión, el FROB se convirtió en el accionista único de BFA, dejando a las siete cajas integrantes del SIP sin ningún derecho económico o político sobre el grupo BFA/Bankia. A partir de este momento el FROB se incorporó al consejo de administración de BFA, designando como su representante a quien ostentaba la presidencia de Bankia, todo ello en cumplimiento de lo

establecido en el artículo 9.6 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio[10]. Esta situación se ha mantenido inalterable desde entonces a lo largo de todo el periodo fiscalizado. Al cierre de 2012, el FROB era propietario del 48,05 % del capital de Bankia, a través de BFA.

La situación de debilidad del grupo BFA/Bankia se hizo más evidente con la publicación, el 31 de agosto de 2012, de la información financiera del primer semestre de 2012, que mostraba pérdidas consolidadas de 5.161 millones de euros, de las que fueron atribuidas a Bankia 4.448 millones, que surgieron, entre otras razones, por la necesidad de registrar mayores provisiones relacionadas con la exposición de activos al sector inmobiliario, según exigían los Reales Decretos-leyes 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, y 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Estas pérdidas situaron al grupo BFA/Bankia con unos fondos propios negativos y a BFA y Bankia con un déficit de capital regulatorio.

El 3 de septiembre de 2012 el FROB acordó adoptar, al amparo de lo previsto en el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, dos medidas de apoyo financiero al grupo BFA/Bankia: por un lado, efectuar una ampliación de capital de BFA por 4.500 millones de euros, y, por otro, que BFA concediera a Bankia un préstamo subordinado computable como recursos propios por ese mismo importe, para reforzar urgentemente su solvencia. Ambas operaciones fueron suscritas el 12 de septiembre de 2012. Esta aportación a BFA se efectuó como anticipo de la recapitalización final del grupo BFA/Bankia a realizar por el FROB como consecuencia de la aprobación del "Plan de reestructuración de BFA y de Bankia" dentro del marco europeo del programa de asistencia financiera, definido en el MoU firmado por la Comisión Europea y el Reino de España el 23 de julio de 2012.

El 28 de septiembre de 2012 finalizó un ejercicio de resistencia desagregado sobre entidades bancarias, realizado bajo la dirección y vigilancia de las autoridades españolas, la Comisión Europea, el BCE, la Autoridad Bancaria Europea y el Fondo Monetario Internacional. El resultado para el grupo BFA/Bankia fue que no alcanzaba el nivel de recursos propios mínimos exigido, resultando unas necesidades adicionales de recursos propios para el período 2012-2014 de 24.743 millones de euros en el escenario adverso y 13.230 millones en el escenario base.

Teniendo como referencia dichos resultados, el Plan de reestructuración de BFA y de Bankia fue aprobado el 27 de noviembre de 2012 por el Banco de España y por el FROB, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y el 28 de noviembre por la Comisión Europea. Las necesidades de capital estimadas para el grupo BFA/Bankia fueron de 17.959 millones de euros (de los que Bankia necesitaba aproximadamente 15.000 millones), por lo que el grupo requería una inyección de capital adicional de 13.459 millones de euros a la de 4.500 millones realizada en septiembre de 2012.

El Plan, además de cuantificar los apoyos financieros, incluía, entre otras, las siguientes medidas:

a) La transmisión de activos a Sareb, de acuerdo con el artículo 35.2 de la Ley 9/2012[11].

b) Las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 9/2012, que se implementarían para asegurar un adecuado reparto de los costes de reestructuración.

[10] El Real Decreto-ley 9/2009 fue derogado por el Real Decreto-ley 24/2012 y este a su vez por la Ley 9/2012, cuyo artículo 31.3 tiene una redacción similar a la del artículo 9.6 del Real Decreto-ley 9/2009.

[11] El precio de transmisión de los activos a Sareb para el grupo BFA se estableció en 22.317 millones de euros, de los que 2.850 millones correspondían a BFA y 19.467 millones a Bankia.

c) La renuncia de BFA a su condición de entidad de crédito.

d) La transformación en un grupo mucho más pequeño, mediante una reducción de activos de alrededor de un 71 %, y la reducción de costes por medio de la disminución de un elevado número de sucursales y de la plantilla.

Como consecuencia de lo previsto en el Plan de reestructuración del grupo BFA/Bankia, el 26 de diciembre de 2012 el FROB adoptó los siguientes acuerdos:

a) Aumentar el capital de BFA en 13.459 millones de euros, importe que fue suscrito y transferido por el FROB a BFA mediante el desembolso de una aportación no dineraria consistente en valores emitidos por el MEDE (Valores ESM – *European Stability Mechanism*), recibidos por el Estado Español en respuesta a la solicitud de fondos efectuada por el Reino de España el 3 de diciembre de 2012.

b) El aumento del capital de BFA citado reforzó la solvencia del grupo BFA/Bankia a nivel consolidado, pero no era suficiente para atender los fines de la reestructuración, toda vez que, a nivel individual, Bankia continuaba teniendo una ratio de capital principal por debajo del mínimo regulatorio aplicable, lo que determinó que esta última entidad necesitara incrementar su capital regulatorio de manera inmediata. Con este fin, la Comisión Rectora del FROB acordó, con carácter simultáneo e inmediato al aumento de capital, una emisión por Bankia de CoCos, suscrita y desembolsada por BFA, por importe de 10.700 millones de euros.

Para dar cumplimiento al Plan de reestructuración, una vez valorada la interrelación entre la conversión de las CoCos y las acciones de gestión de híbridos, en abril de 2013 el FROB acordó acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, lo que supuso que se convirtieran la totalidad de las CoCos emitidas en diciembre de 2012, así como las participaciones preferentes y la deuda subordinada anteriormente emitidas por el Grupo. Estas operaciones convirtieron al FROB, a través de BFA, en el accionista mayoritario de Bankia, al ser titular del 68,395 % de su capital.

El 19 de diciembre de 2013, el Consejo de Administración de BFA acordó solicitar la renuncia para seguir operando como entidad de crédito. Finalmente, el 23 de diciembre de 2014 el Banco de España comunicó a BFA la aprobación, con efectos de enero de 2015, de dicha solicitud de renuncia para seguir operando como entidad de crédito, convirtiéndose, a partir de ese momento, en una sociedad financiera mixta de cartera de conformidad con lo dispuesto en el punto 21 del artículo 3 del Reglamento (UE) n° 575/2013, de 26 de junio de 2013. De esta manera, BFA se convirtió en un *holding*, propietario, principalmente, de la participación en Bankia y de carteras de deuda, pasando a denominarse "BFA, Tenedora de Acciones, S.A.U.", cumpliéndose así otro de los hitos previstos en el Plan de reestructuración del Grupo BFA/Bankia.

El Plan de reestructuración, finalizado en diciembre de 2017, restringió el pago de dividendos por parte de BFA hasta el 31 de diciembre de 2014, siendo de carácter obligatorio para el resto de ejercicios hasta 2017. En consecuencia, BFA no abonó dividendos en los años 2011, 2012 y 2013. Asimismo, el Plan de reestructuración establecía que, con cargo a los resultados del ejercicio 2014, BFA debía abonar al FROB, su accionista único, un dividendo equivalente al 50 % del exceso de capital sobre los requerimientos regulatorios mínimos del grupo BFA, incrementados en un colchón de cien puntos básicos. Este porcentaje se elevaba hasta el 100 % para el dividendo a abonar con cargo al ejercicio 2015 y hasta la finalización del Plan de reestructuración en 2017. No obstante, el Plan eximía a BFA de la obligación de pagar dividendos si, a juicio del organismo supervisor o de la propia entidad, dicho pago podía poner en riesgo la posición de solvencia del grupo BFA en los años siguientes. Atendiendo a dicha posibilidad, el FROB, a través de BFA, consideró más prudente que este grupo continuara acumulando capital. BFA no ha repartido dividendos con cargo a los

ejercicios 2014 a 2021, contando con autorización para ello de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, como supervisora del Plan de reestructuración, en lo que se refiere a los ejercicios 2015 a 2017, y habiendo incurrido en pérdidas en los ejercicios 2018 a 2020. Por otra parte, como se ha indicado en el subepígrafe II.2.2.1 de este Informe, el importe de los dividendos recibidos por BFA hasta noviembre de 2022, primero de Bankia y después de CaixaBank, asciende a un total de 1.407 millones de euros.

El 17 de septiembre de 2020, los Consejos de Administración de Bankia y CaixaBank aprobaron el proyecto común de fusión entre ambas entidades, lo que supuso que, a partir de la fecha efectiva de fusión, el 26 de marzo de 2021, BFA dejó de ser cabecera del grupo Bankia y pasó a ostentar el 16,1 % del capital de CaixaBank.

En resumen, los apoyos financieros concedidos por el FROB al grupo BFA/Bankia descritos anteriormente han ascendido a un total de 22.424 millones de euros, al sumar los 17.959 millones aportados en 2012 y los 4.465 millones de euros de las PPC desembolsados en 2010. De dichos apoyos, 15.200 millones se destinaron a recapitalizar Bankia directamente. Desde el punto de vista accionarial, desde 2012 hasta la actualidad, el FROB es accionista único de BFA, y desde 2013 hasta marzo de 2021, fecha de la fusión de Bankia con CaixaBank, el FROB fue titular de más del 60 % del capital de Bankia. A partir de marzo de 2021, el FROB es titular, a través de BFA, del 16,1 % del capital de CaixaBank. Los principales activos de BFA al cierre de 2021 son la participación en CaixaBank (3.136 millones de euros) y la cartera de renta fija compuesta por bonos SAREB (1.610 millones).

II.5.2.2. SEGUIMIENTO POR EL FROB DE LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES DEL GRUPO BFA

El seguimiento de la gestión de las entidades participadas por el FROB se realiza en los siguientes cuatro ámbitos: (i) la gestión ordinaria de la entidad participada; (ii) los acuerdos de la Comisión Rectora del FROB que deben ser adoptados según las normas de organización y funcionamiento de dicha Comisión, contenidas en el Reglamento de Régimen Interno de la entidad (RRI); (iii) los actos societarios del FROB como accionista de BFA y los actos de BFA; (iv) por último, en lo que se refiere a los actos de desinversión, se sigue el procedimiento del artículo 31 de la Ley 9/2012, conjuntamente con el procedimiento que al efecto apruebe la Comisión Rectora, tal y como dispone la propia norma. Durante el período fiscalizado no se produjo ninguna desinversión al no tener la fusión esta naturaleza.

En el transcurso de la fiscalización se ha verificado que el FROB, en líneas generales, realizó un seguimiento adecuado de la gestión ordinaria de BFA y Bankia y de su participación en CaixaBank (esta última, tras la fusión con Bankia). Se ha comprobado que la Comisión Rectora fue informada de los principales actos de gestión de estas entidades y adoptó los acuerdos relacionados con esta materia y como accionista de BFA y de Bankia y CaixaBank conforme a lo previsto en el RRI y en el marco aprobado de las políticas de propiedad. En los párrafos siguientes se describen los resultados de las comprobaciones efectuadas.

El seguimiento por parte del FROB de la gestión ordinaria de las entidades participadas se realiza en el marco de las políticas de propiedad que aprobó para las mismas. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 54.7 de la Ley 11/2015 (y, previamente, en el artículo 54.7 de la Ley 9/2012), la Comisión Rectora del FROB aprobó en las siguientes tres ocasiones las líneas básicas de su política de propiedad sobre las entidades a las que ha aportado apoyo financiero público:

a) El 15 de diciembre de 2014 aprobó la política de propiedad aplicable a todas las entidades que habían recibido apoyos financieros públicos hasta el momento, recogiéndose las casuísticas

existentes en el ámbito de los planes de reestructuración. Esta política atendía a la separación de las funciones de gestión de las entidades y las del FROB, que centraba su atención en los asuntos estratégicos, el control de la actuación de los gestores y el cumplimiento de los compromisos incluidos en los planes de reestructuración o resolución, para lo que se estableció un marco de información concreto a remitir por las entidades. En los anteriores Informes de fiscalización referidos a los períodos 2009-2015 y 2009-2018 se hizo constar que el FROB aplicó adecuadamente estas normas de gobierno corporativo.

b) Una vez finalizados los planes y vendidas las entidades, con excepción del grupo BFA/Bankia, el 22 de enero de 2019 la Comisión Rectora aprobó la política de propiedad aplicable al grupo BFA/Bankia, que afectaba a la participación indirecta del FROB en Bankia y a la participación directa en BFA.

c) Por último, tras la fusión de Bankia con CaixaBank, la Comisión Rectora aprobó, el 22 de febrero de 2022, la política de propiedad aplicable a la participación indirecta del FROB en CaixaBank y a la participación directa en BFA.

Las condiciones en las que se ejerce el seguimiento de la gestión del grupo BFA/Bankia se recogieron en un acuerdo relacional suscrito el 25 de enero de 2019 por los representantes del FROB, BFA y Bankia. Las reglas básicas sobre las que se desarrolla la política de propiedad sobre el grupo BFA/Bankia son: i) acceso a la información; ii) reuniones periódicas con los directivos de la entidad; y iii) mantenimiento de la estructura de gobierno corporativo; de manera que el FROB no participa en la gestión de Bankia ni nombra consejeros dominicales, ejerciendo sus derechos mediante su participación en la junta general de accionistas. La gestión de BFA se realizó por Bankia desde junio de 2011 hasta marzo de 2021, y a partir de dicha fecha hasta el 30 de diciembre de 2021 se llevó a cabo transitoriamente por CaixaBank, hasta que se externalizó dicha gestión. La gestión de toda la actividad de BFA se realizó a través de Bankia desde junio de 2011 hasta marzo de 2021. El importe pagado por BFA a Bankia por los servicios prestados durante el trienio 2019-2021 ascendió a un total de 8,5 millones de euros, de los que 5,3 millones corresponden a 2019, 2,6 millones a 2020 y 0,6 millones de euros al primer trimestre de 2021. Entre dichos servicios se incluyeron actividades de gobierno corporativo, dirección corporativa de intervención general y dirección corporativa financiera, así como la gestión de fallidos y la gestión recuperatoria de créditos totalmente deteriorados.

Durante 2021, tras la fusión de Bankia con CaixaBank, BFA perdió la condición de cabecera de un grupo de entidades de crédito y desvinculó su gestión de Bankia. Dicha desconexión supuso que CaixaBank realizara transitoriamente dicha gestión hasta la externalización funcional y tecnológica de los servicios ordinarios de BFA mediante la contratación por esta de una empresa que, a partir de finales de 2021, lleva a cabo la prestación integral de los servicios que hasta la fecha venía realizando Bankia. Entre otras actuaciones realizadas en 2021, dicha empresa elaboró informes de seguimiento presupuestario de BFA que se refirieron a los estados intermedios de las cuentas anuales y a la situación de la cartera de renta fija y de la liquidez de la entidad.

Este Tribunal ha verificado que, en cumplimiento de lo previsto en el acuerdo relacional de enero de 2019, el comité de seguimiento de BFA-Bankia/FROB se reunió trimestralmente durante los años 2019 y 2020 y el primer trimestre de 2021, recibiendo el FROB de BFA/Bankia la información periódica prevista para el seguimiento de la evolución financiera y de negocio del grupo y del cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina. Además, durante el período fiscalizado el FROB no participó en la administración ordinaria de Bankia y no designó consejeros dominicales.

En el caso de la participación en CaixaBank, la forma de seguimiento de la gestión cambia significativamente como consecuencia de la fusión. El acuerdo relacional articulado en el caso de Bankia ya no es aplicable, al haber sido sustituido por otro aprobado por la Comisión Rectora del

FROB el 22 de febrero de 2022. Las reglas básicas de la política de propiedad en relación con BFA y CaixaBank son: (i) acceso a la información a través de BFA, mediante la participación del FROB en su consejo de administración, así como a través de la consejera dominical en CaixaBank que debe reunirse periódicamente con el consejo de administración de BFA; y (ii) relación con los órganos sociales. Además, estas normas cuentan con un marco de actuación y criterios orientativos para el seguimiento de la gestión de BFA y CaixaBank que establecen, entre sus líneas generales, que el FROB no debe pronunciarse sobre la gestión ordinaria de CaixaBank. El examen de las actas del consejo de BFA ha permitido verificar que el FROB tomó parte en el consejo de dicha entidad, en su condición de consejero persona jurídica de la misma, actuando a través de su representante persona física, habiéndose designado como tal al director financiero y de entidades participadas del FROB. Además, las funciones de secretaría y vicesecretaría fueron realizadas por la directora jurídica y la jefa de asesoría jurídica. El consejo de BFA se reunió trimestralmente con la consejera dominical del FROB en CaixaBank, entre junio de 2021 y julio de 2022. Asimismo, el director financiero de CaixaBank se reunió con el consejo de BFA y personal del FROB a efectos informativos, con motivo de la presentación a los accionistas de los resultados de CaixaBank.

Mediante el examen de las actas de la Comisión Rectora del FROB se ha verificado que este órgano de gobierno adoptó sus acuerdos por mayoría de sus miembros, cumpliéndose con lo previsto en el artículo 54.6 de la Ley 11/2015. Concretamente, decidió de manera oportuna, y sin interferir en la gestión ordinaria de BFA, Bankia y CaixaBank, sobre aspectos tales como: la aprobación de las cuentas anuales, el sentido del voto de las juntas generales de accionistas, y la fusión de Bankia y CaixaBank. Asimismo, las decisiones y deliberaciones efectuadas por dicha Comisión Rectora en relación con la estrategia de desinversión en Bankia y CaixaBank durante el período 2019 a 2021, la toma de razón sobre el proyecto de fusión de Bankia y CaixaBank en octubre de 2020 y la aprobación del nuevo marco de desinversión de las acciones de CaixaBank a través de BFA se adoptaron por este órgano de gobierno constituido válidamente en su composición reducida de seis miembros en lugar de los once previstos para el tratamiento de otros asuntos.

Por último, las decisiones del FROB como accionista de BFA y de Bankia y CaixaBank, adoptadas por su Comisión Rectora, han seguido las reglas procedimentales de las juntas generales de socio único y de los acuerdos de consejo de administración de la Ley de Sociedades de Capital, conjuntamente con las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Rectora previstas en el RRI. En el análisis de las actas de consignación de decisiones del accionista único de BFA, emitidas durante el período fiscalizado, este Tribunal ha verificado que el FROB acordó, en su condición de socio único de BFA:

a) Aprobar las cuentas anuales de BFA de los años 2018 a 2021.

b) Determinar el sentido del voto de BFA, como accionista de Bankia, en las juntas generales de accionistas que tuvieron por objeto, entre otros, (i) la aprobación de las cuentas anuales de dicha entidad de crédito de los ejercicios 2018 a 2020; (ii) autorizar al consejo de administración de Bankia a repartir dividendos de Bankia; y (iii) el nombramiento y reelección del consejo de administración.

c) Determinar el sentido del voto de BFA como accionista de Bankia, en la junta general extraordinaria prevista para el 1 de diciembre de 2020, que aprobó la fusión con CaixaBank (operación que se analizará en el próximo subapartado II.6 de este Informe).

d) Determinar el sentido del voto de BFA, como accionista de CaixaBank, en las juntas generales de accionistas convocadas para aprobar las cuentas anuales y aplicar el resultado de esta entidad de crédito de los ejercicios 2020 y 2021.

e) Renovar el 26 de febrero de 2021 el consejo de administración de BFA, de manera que uno de sus cuatro miembros fuera el FROB, persona jurídica, representado por la persona titular de la

dirección financiera y de entidades participadas del Fondo. Con anterioridad, como se ha señalado en el anterior subepígrafe II.5.2.1, dicha representación la ostentó la persona que era presidente de Bankia.

f) Seleccionar el 22 de octubre de 2020 a la persona que fue propuesta por BFA para ser nombrada consejera dominical de CaixaBank.

II.5.2.3. DEFINICIÓN POR EL FROB DE LA ESTRATEGIA DE DESINVERSIÓN

A) Variaciones en la participación de Bankia

Como se ha indicado reiteradamente en este Informe, desde junio de 2012 el FROB es titular del 100 % del capital de BFA, y desde mayo de 2013 era titular del 68,395 % de las acciones de Bankia, habiendo experimentado esta última participación las siguientes variaciones desde principios de 2014:

a) El 21 de febrero de 2014, la Comisión Rectora del FROB aprobó un marco de desinversión de acciones de Bankia a través de BFA. Así, el 27 de febrero de 2014 el FROB ejecutó la primera operación de desinversión de su participación indirecta en Bankia, mediante la venta de un bloque de acciones representativas del 7,5 % del capital de la entidad, operación por la que BFA ingresó 1.304 millones de euros.

b) En septiembre de 2017 la Comisión Rectora, en su composición reducida, aprobó la revisión del marco de desinversión. La segunda operación de desinversión se llevó a cabo el 11 de diciembre de 2017, consistente en la venta de un nuevo bloque de acciones, representativas del 7 % del capital de Bankia, que supusieron un ingreso en BFA de 818 millones de euros.

c) El 14 de marzo de 2017, el FROB acordó la reordenación de las participaciones que seguía ostentando en BMN y Bankia, lo que se plasmó en la fusión de ambas entidades y supuso que el FROB ampliase su porcentaje de participación indirecta en Bankia al recibir un 4,34 % adicional de las acciones de esta entidad financiera.

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

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

Como resultado de todo lo anterior, a 31 de diciembre de 2020 el FROB mantenía una participación en BFA del 100 %, y BFA mantenía una participación del 61,83 % en el capital de Bankia. Y a partir de marzo de 2021, con la fusión de Bankia con CaixaBank, el FROB pasó a ostentar la titularidad del 16,1 % del capital de CaixaBank.

B) Ámbito de aplicación de la limitación temporal para la desinversión

Una vez culminados los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito a las que se concedieron apoyos financieros públicos, los objetivos de la resolución, previstos en el artículo 3 de la Ley 9/2012[12], que están más directamente relacionados con el impacto en la estabilidad financiera han sido razonablemente satisfechos, tanto en lo que se refiere a la protección de sus clientes, particularmente de los depositantes, como, singularmente, en lo relativo a evitar efectos perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero. Por lo tanto, la labor que al respecto debe acometer el FROB en el futuro es llevar a cabo un proceso de desinversión de la participación que ostenta en BFA y en CaixaBank, priorizando una ejecución que favorezca la utilización más eficiente de los recursos públicos, en cumplimiento de lo previsto en el citado artículo 3 de la Ley 9/2012. Esto supone orientar la estrategia de desinversión del FROB a la maximización de la recuperación de las ayudas mediante la venta de las participaciones en que se materializó la recapitalización del grupo BFA/Bankia.

A este respecto, el artículo 31.4 de la Ley 9/2012 estableció inicialmente un plazo de cinco años para la desinversión por parte del FROB de los instrumentos a los que se refiere el citado artículo, por lo que la desinversión debía ejecutarse antes del fin de 2017. Concretamente, los instrumentos a los que se refiere el citado artículo 31.4 son las acciones ordinarias o aportaciones al capital suscritas o adquiridas por el FROB como consecuencia del proceso de reestructuración de BFA y de Bankia; es decir, se aplica tanto a la participación que dicho Fondo mantiene en BFA (100 % del capital), como a la que ostenta en CaixaBank (16,1 %).

La Ley 11/2015 derogó el núcleo de la Ley 9/2012, pero en su disposición transitoria primera estableció que los procedimientos de reestructuración y resolución iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, así como los instrumentos de apoyo financiero y la gestión de instrumentos híbridos implantados en su desarrollo, continuarían regulándose, hasta su conclusión, por la normativa de aplicación anterior. Posteriormente, el Real Decreto-ley 4/2016 de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera, modificó la citada disposición transitoria primera de la Ley 11/2015 para ampliar de cinco a siete años el plazo de desinversión previsto en la Ley 9/2012 (con lo que el plazo de desinversión quedó ampliado hasta finales de 2019) e incluyó además la posibilidad de que subsiguientes ampliaciones pudiesen ser aprobadas por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad[13], previo informe del FROB y del Ministerio de Hacienda, cuando se estime necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos de la resolución.

[12] Artículo 3 de la Ley 9/2012:
"Los procesos de reestructuración o de resolución de entidades de crédito perseguirán los siguientes objetivos, ponderados de forma equivalente y según las circunstancias presentes en cada caso:
a) Asegurar la continuidad de aquellas actividades, servicios y operaciones cuya interrupción podría perturbar la economía o el sistema financiero y, en particular, los servicios financieros de importancia sistémica y los sistemas de pago, compensación y liquidación.
b) Evitar efectos perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero, previniendo el contagio de las dificultades de una entidad al conjunto del sistema y manteniendo la disciplina de mercado.
c) Asegurar la utilización más eficiente de los recursos públicos, minimizando los apoyos financieros públicos que, con carácter extraordinario, pueda ser necesario conceder.
d) Proteger a los depositantes cuyos fondos están garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
e) Proteger los fondos reembolsables y demás activos de los clientes de las entidades de crédito."
Estos objetivos fueron casi literalmente reiterados en el artículo 3 de la Ley 11/2015.
[13] En la actualidad, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Conforme a dicha posibilidad, el Consejo de Ministros acordó sucesivamente, en diciembre de 2018 y en febrero de 2021, ampliar el plazo de desinversión hasta diciembre de 2021 y diciembre de 2023, respectivamente.

Por lo que se re fiere en concreto a la ampliación aprobada en febrero de 2021, la Comisión Rectora del FROB informó favorablemente, el 25 de enero de 2021, la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros de ampliar el plazo de desinversión por dos años adicionales, hasta diciembre de 2023. Para valorar la oportunidad de esta ampliación, el FROB tuvo en consideración el informe del asesor estratégico referido a una potencial extensión del plazo de desinversión de la participación de BFA en Bankia. Dicho informe señaló como condicionantes para fundamentar la ampliación: (i) el contexto económico y de mercado; (ii) el proceso de fusión de Bankia y CaixaBank, que señalaba que suponía una oportunidad de creación de valor para el accionista de Bankia; y (iii) el calendario de desinversión según la estrategia vigente.

El informe del FROB señala que, tras la desinversión de diciembre de 2017, la posibilidad de acometer nuevas operaciones se vio limitada, por un lado, por la situación de crisis del mercado de capitales motivada por la pandemia del COVID-19 y, por otro, porque no se consideró oportuna una desinversión hasta que concluyera la tramitación de la operación de fusión entre Bankia y CaixaBank. En definitiva, el informe del FROB concluye que el nuevo plazo facilitará el mejor cumplimiento de los objetivos de la resolución en el proceso de desinversión a acometer durante los próximos años.

Asimismo, tanto el informe aprobado, como el informe del asesor externo que sirvió de base a aquel, pronosticaban que las sinergias derivadas de la fusión se incorporarían totalmente a la acción en diciembre de 2025.

Por su parte, la propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros de febrero de 2021 señala que las ventas de participaciones accionariales significativas están sujetas a restricciones normativas y técnicas y a las condiciones de mercado, que hacen difícil que pudiese venderse una participación tan elevada en el plazo remanente de un año, cumpliendo además con 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. En consecuencia, la propuesta de Acuerdo determina que el plazo entonces vigente, que finalizaba el 26 de diciembre de 2021, podría resultar insuficiente para velar por el mejor cumplimiento de los objetivos de la resolución.

Como hechos posteriores al periodo fiscalizado debe señalarse que el Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de diciembre de 2022, ha aprobado una nueva ampliación del plazo de desinversión hasta diciembre de 2025, argumentando de nuevo el objetivo de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y maximizar el valor de recuperación de la participación del Estado. En la propuesta del Acuerdo del Consejo de Ministros, que contó con el informe favorable de los servicios técnicos del FROB (aprobado por su Comisión Rectora el 2 de diciembre de 2022), se señala que, tras el perfeccionamiento de la fusión entre Bankia y CaixaBank, se prevé que la generación de sinergias positivas continúe materializándose durante un periodo de tiempo que excede el entonces vigente plazo máximo para la desinversión (diciembre de 2023). Adicionalmente, considera que el valor de la acción aún no habría incorporado plenamente los efectos del entorno de mayores tipos de interés e incremento de la rentabilidad de los bancos que se están observando en los últimos meses. Por esa razón, continúa señalando la propuesta, se considera que el valor actual de la acción estaría aún alejado de su valor objetivo a medio plazo, por lo que un horizonte temporal de desinversión más amplio permitirá, previsiblemente, una mejor incorporación de las expectativas de beneficios al valor de la acción y una maximización de la recuperación del importe invertido por el Estado.

Ninguno de los acuerdos citados de ampliaciones sucesivas del plazo de desinversión, ni los documentos e informes previos en los que se sustentan, han tenido en consideración las actuaciones necesarias para la desinversión de la participación que el FROB mantiene en BFA, que habrá de producirse, muy probablemente, mediante un proceso de liquidación de esta sociedad. En efecto, los acuerdos citados solo tuvieron en consideración la desinversión de la participación en Bankia, primero, y en CaixaBank, después, pero no las actuaciones necesarias para la liquidación de BFA. Ello podría tener como consecuencia que el plazo para la desinversión de la totalidad de las participaciones suscritas o adquiridas por el FROB en el transcurso del proceso de reestructuración de BFA y de Bankia no se haya determinado con precisión y que el plazo realmente necesario para llevar a efecto la desinversión pueda exceder al aprobado hasta el momento.

C) Marco de desinversión de la participación del FROB en BFA, Bankia y CaixaBank

En lo que se refiere a las actividades de desinversión en BFA, y una vez formalizada la fusión de Bankia con CaixaBank, el FROB está llevando a cabo actividades de saneamiento y enajenación de todos sus activos[14] en aras a facilitar su liquidación y disolución. Respecto a dicha actividad de desinversión en BFA, el FROB no dispone de un documento estratégico que, de manera integral, incluya una planificación, una programación temporal y una metodología de todas las actuaciones necesarias para llevarla a cabo. Dichas actuaciones deben afectar no solo a la desinversión de las acciones de CaixaBank (para las que, como se indicará más adelante, el FROB sí ha definido una estrategia), sino también a la gestión de activos inmobiliarios y de la tesorería resultante de las mismas. A este respecto hay que recordar que, como se ha indicado en el subepígrafe II.2.2.1 de este Informe, los fondos recuperados por las ventas realizadas hasta la fecha de acciones de Bankia, y por los dividendos repartidos por Bankia (y CaixaBank), no se han ingresado en el FROB, sino que permanecen en BFA.

El marco de desinversión de las acciones de Bankia a través de BFA se aprobó por la Comisión Rectora del FROB el 12 de septiembre de 2017. Tras la fusión de Bankia con CaixaBank, la Comisión Rectora aprobó, el 20 de abril de 2021, el nuevo marco de desinversión de las acciones de CaixaBank, a través de BFA, en el que se proveen los elementos a considerar por el FROB con el objeto de seleccionar los procedimientos más adecuados para ejecutar la desinversión.

En el transcurso de la fiscalización se ha analizado la estrategia de desinversión de la participación de CaixaBank aprobada por el FROB, con los siguientes resultados:

a) La participación de BFA en CaixaBank es, en términos estrictos de porcentaje sobre el capital total, muy inferior a la que tenía en Bankia. Ello determina que para BFA la acción de CaixaBank es más líquida que la de Bankia.

b) El marco de desinversión de 2021, al igual que los aprobados en 2014 y 2017 para Bankia, establece, como estrategia más adecuada al objetivo de maximizar la recuperación de ayudas, la venta de acciones por etapas en el mercado de capitales.

c) El asesor externo identifica como recomendables las siguientes alternativas disponibles para la venta en el mercado de capitales: (i) la colocación acelerada de acciones (ABB por su acrónimo en inglés), que consiste en la venta de acciones a inversores institucionales, ejecutada al cierre de los mercados europeos, cerrándose el precio de la colocación a la mañana siguiente a la ejecución; y (ii) la venta en mercado de manera gradual o *dribble-out*, normalmente de forma diaria y a lo largo de largos periodos de tiempo (semanas o meses), de pequeñas cantidades de acciones al precio de mercado.

[14] Aunque las acciones de CaixaBank son el principal componente de los activos de BFA, esta entidad cuenta también con una cantidad limitada de activos inmobiliarios

d) El marco metodológico planteado por el asesor incluye una estrategia que prevé un trabajo de preparación previo, seguido por un proceso dividido en dos fases diferenciadas: una fase de seguimiento y otra de ejecución.

e) Las fases de seguimiento y ejecución están basadas en criterios técnicos que permiten el seguimiento del mercado de capitales, y están orientadas a la recuperación de las ayudas públicas otorgadas a CaixaBank, dentro del plazo otorgado para ello en la normativa.

f) Las condiciones técnicas establecidas como necesarias para pasar de la fase de seguimiento de la acción y de los mercados de capitales a la fase de ejecución son, entre otras, las siguientes: (i) que la ventana de mercado sea hábil, de manera que se pueda contar con una demanda suficiente a un precio adecuado; (ii) que los analistas tengan un sentimiento positivo sobre la acción; (iii) el sentimiento de mercado; (iv) la volatilidad y la liquidez; y (v) el valor de la acción.

Los trabajos preparatorios llevados a cabo por BFA para la realización de una futura desinversión en CaixaBank consistieron en la contratación en febrero de 2022 de un asesor jurídico para la desinversión y la revisión, a partir de mayo de 2021, del panel de bancos que iban a participar en la colocación de la participación, revisión que se llevó a cabo por el asesor para la desinversión de BFA, con la supervisión del consejo de esta entidad.

En cuanto a las tareas de la fase de seguimiento, el Tribunal ha verificado que, durante 2021 y 2022, el FROB ha realizado un seguimiento de la acción y del mercado que se ha materializado, entre otras, en las siguientes actuaciones:

a) La recepción y el análisis del informe mensual de mercados del asesor externo con la recomendación sobre la desinversión.

b) La remisión periódica a la Comisión Rectora, en su versión reducida, de un seguimiento de la estrategia de desinversión de las acciones de CaixaBank con la información contenida en los informes de los bancos del panel, concluyendo con la recomendación de continuar con el seguimiento de la acción y de las circunstancias de mercado para poder estar preparados para abrir una fase de ejecución, si concurriesen los elementos necesarios para ello.

c) El análisis de los resultados de CaixaBank y el seguimiento diario del mercado.

Según se desprende del marco de desinversión de las acciones de CaixaBank acordado por el FROB, es la Comisión Rectora en su composición reducida la que toma la decisión de pasar de la fase de seguimiento a la fase de ejecución cuando se cumplan las condiciones técnicas establecidas en el propio marco a las que se ha hecho referencia. Durante el período fiscalizado, no se han producido en ningún momento las condiciones para pasar de la fase de seguimiento a la de ejecución de la desinversión.

Por otro lado, este Tribunal ha analizado si la estrategia de desinversión de la participación en CaixaBank cumple con los principios de buena gestión financiera destinados a conseguir la maximización de la recuperación de los fondos públicos invertidos en la participación de CaixaBank. Concretamente se ha verificado si el riesgo de ejecución de la desinversión está debidamente controlado, si la duración establecida para la desinversión es razonable y tiene en cuenta la totalidad de la participación y, por último, si las actuaciones adoptadas para la maximización de la recuperación de las ayudas públicas otorgadas en la reestructuración de Bankia cumplen con el principio de buena gestión financiera de fijación de objetivos.

Para dicho análisis, este Tribunal ha valorado las tres cuestiones que considera que, de manera equilibrada, la entidad debe tener en cuenta para decidir la ejecución de la desinversión: (i) el riesgo de ejecución; (ii) el cumplimiento del plazo legal de desinversión; y (iii) el objetivo de maximización en la recuperación de las ayudas públicas concedidas.

Del examen efectuado por este Tribunal de estas tres cuestiones se destaca lo siguiente:

a) El análisis del riesgo de ejecución en la desinversión de CaixaBank tiene por objeto determinar si en un momento concreto es adecuado desinvertir al cumplirse las condiciones técnicas necesarias para ello que se han citado anteriormente (ventana de mercado hábil, volatilidad, etc.). En opinión de este Tribunal, esta cuestión queda razonablemente cubierta con los análisis practicados por los servicios técnicos del FROB, que tienen en consideración las recomendaciones técnicas realizadas por el asesor estratégico que se pronuncian sobre la viabilidad de la colocación de las acciones en el mercado de manera que se garantice la estabilidad de la acción y el buen comportamiento posterior de su precio. Es decir, el citado análisis técnico se pronuncia sobre el éxito puntual de cada operación y también sobre el potencial éxito de las posteriores desinversiones, al incluir previsiones sobre el comportamiento o estabilidad de la acción en los meses siguientes a cada desinversión.

b) El plazo temporal para la desinversión en Bankia, como se ha señalado, ha sido objeto de sucesivas ampliaciones, todas ellas de dos años, hasta situarse en la actualidad en diciembre de 2025. Este Tribunal considera que, en el proceso de análisis de las alternativas disponibles en relación con el plazo de desinversión, podría haberse contemplado que la aprobación de prórrogas por períodos superiores a los dos años podría incrementar el número de las ventanas disponibles para llevar a cabo la desinversión. Además, como se ha indicado, la fijación del plazo para la desinversión previsto en el artículo 31.4 de la Ley 9/2012 debería contemplar las actuaciones necesarias para la desinversión de la totalidad de las participaciones que mantiene el FROB, es decir, tanto las de BFA como las de CaixaBank.

c) En lo que se refiere a la maximización de la recuperación de las ayudas públicas, del marco de desinversión de las acciones de CaixaBank se desprende que este objetivo se entiende cumplido, operación a operación, en el momento en que el asesor externo determine que las condiciones de mercado para entrar en la fase de desinversión son adecuadas, y, además, se obtenga el máximo precio posible en dicho momento. A este respecto, se observa que la estrategia de desinversión no ha establecido como objetivo un porcentaje deseable de recuperación de las ayudas aportadas a BFA y a Bankia. En este sentido, este Tribunal reconoce que fijar un precio de referencia para realizar las desinversiones es un ejercicio complicado de determinar, pues habría que tener en cuenta múltiples aspectos como los dividendos percibidos hasta el momento, la recompra de acciones por sentencias judiciales, la incertidumbre sobre el momento de realización o el posicionamiento del mercado que puede ralentizar la desinversión. Además, de fijarse un precio, este debería ser dinámico, que se fuera adaptando a la situación macroeconómica y de mercado en cada momento. En cualquier caso, este Tribunal considera que, como buena práctica de gestión financiera orientada a disminuir la incertidumbre y a facilitar la planificación y el seguimiento del cumplimiento del objetivo consistente en la maximización de la recuperación de los recursos utilizados en la reestructuración de BFA y de Bankia, podría incorporarse a la estrategia de desinversión el análisis de distintos escenarios alternativos para la ejecución de la venta de la participación en CaixaBank, calculando el importe recuperable teniendo en cuenta como variables el precio de venta de la acción y el momento de ejecutar la desinversión.

II.5.2.4. SEGUIMIENTO DE LA LITIGIOSIDAD DERIVADA DE LA COMERCIALIZACIÓN DE HÍBRIDOS Y DE LAS CONTINGENCIAS LEGALES DERIVADAS DE LA OPS DE BANKIA

Como consecuencia de las distintas reclamaciones judiciales planteadas en relación con la comercialización de productos financieros híbridos consistentes en la suscripción o adquisición de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas emitidas por las entidades del grupo BFA/Bankia, se ha producido una multiplicidad de pleitos dirigidos contra Bankia, en los que se

pretende que se declare la nulidad de determinados contratos de productos híbridos, celebrados en el mercado primario o secundario, emitidos en su día por las cajas que se integraron en el SIP, cuya titularidad se distribuyó entre BFA y Bankia en la segregación producida en 2011, con la consiguiente condena a la restitución de las prestaciones que fueron objeto del contrato.

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

Por otra parte, con posterioridad a la OPS de Bankia celebrada en julio de 2011, se produjeron múltiples reclamaciones judiciales civiles de inversores minoristas en relación con la colocación en el mercado primario de acciones de Bankia con motivo de su salida a bolsa, dirigidas generalmente contra Bankia y, en determinados casos, contra Bankia y BFA conjuntamente. En dichos procedimientos se solicita la anulación de operaciones de suscripción de acciones, con la consiguiente devolución del dinero invertido o indemnización equivalente.

El 27 de febrero de 2015 se suscribió entre BFA y Bankia el convenio transaccional para el reparto de los costes entre estas entidades derivados de los procedimientos civiles instados por inversores minoristas por la colocación en el mercado primario de acciones en la OPS de Bankia. Según dicho convenio, los costes objeto de reparto son los derivados de las sentencias en las que Bankia y/o BFA resulten condenadas y los gastos judiciales. El acuerdo establecía que Bankia asumía, en un tramo de primera responsabilidad, el 40 % de 780 millones de euros, esto es, hasta 312 millones de euros, y BFA asumía los costes que excedieran de 312 millones de euros hasta el importe máximo establecido de 780 millones de euros, esto es el 60 % de los costes objeto de reparto. El límite máximo de 780 millones fue ampliado, en diciembre de 2015, a raíz de estimaciones actualizadas por Bankia, hasta 1.840 millones de euros (1.104 millones de euros como máximo para BFA y 736 millones para Bankia), límite que fue autorizado por la Comisión Rectora del FROB y formalizado entre BFA y Bankia en una adenda al convenio inicial. En 2017, BFA alcanzó el importe máximo que le correspondía por esta contingencia, los citados 1.104 millones de euros.

Los dos convenios citados en los párrafos anteriores atribuyen a Bankia la llevanza de los procedimientos judiciales y de aquellos servicios que surjan para la ejecución de los mismos, así como la elaboración de la justificación formal y detallada de los importes satisfechos derivados del convenio. Una vez realizadas dichas actuaciones, BFA procede a resarcir o reintegrar a Bankia las cantidades correspondientes. La fusión entre Bankia y CaixaBank conlleva que CaixaBank suceda universalmente en la posición que tenía Bankia en todos los acuerdos y contratos y, en particular, en los convenios de híbridos y OPS suscritos con BFA.

Para el seguimiento de la ejecución de ambos convenios se creó en 2014 un comité, con el objeto de velar por la defensa de los intereses de ambas partes en los procedimientos judiciales y arbitrajes, estando representadas en el mismo Bankia y BFA, esta última con personal del FROB. Se ha verificado que dicho comité se reunió trimestralmente durante el trienio 2019-2021, informándose detalladamente en el mismo del impacto patrimonial para BFA por la contingencia de los híbridos con desglose de todos los conceptos (principal, costas, costes judiciales, intereses, etc.), el número de demandas recibidas, las vigentes, el riesgo económico y el importe provisionado.

El coste por estas contingencias asumido por BFA a 31 de diciembre de 2021 es de 3.840 millones de euros. A dicha fecha BFA ha pagado 3.771 millones, de los que 1.136 millones de euros corresponden al arbitraje por mala comercialización de híbridos, 1.531 millones derivan de los litigios

asociados a la comercialización de híbridos y 1.104 millones de litigios civiles minoristas asociados a la OPS. A dicho importe hay que añadir 69 millones de euros por la estimación del coste futuro para BFA de contingencias derivadas de los híbridos. De las contingencias que ha asumido Bankia hasta el cierre de 2020, que suman, 1.027 millones de euros, corresponden 246 millones a las contingencias derivadas de híbridos y 781 millones a las de la OPS. Los costes asumidos por BFA por las contingencias legales citadas no se consideran coste del proceso de reestructuración bancaria a los efectos de este Informe, debido a que no suponen desembolsos para el FROB, de manera análoga al tratamiento dado a los importes percibidos por BFA por las desinversiones en Bankia y los dividendos percibidos de esta entidad de crédito, tal como se ha indicado en el subepígrafe II.2.2.1 de este Informe.

II.6. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA OPERACIÓN DE FUSIÓN DE BANKIA CON CAIXABANK

II.6.1. Análisis de la legalidad de la operación de fusión

Uno de los objetivos de la presente fiscalización, según se ha expuesto en el subapartado I.4 de este Informe, ha sido verificar que el FROB y el Banco de España han desarrollado todas las actuaciones que la normativa les requiere en la operación de fusión CaixaBank-Bankia y que las actuaciones emprendidas por ambos se adecúan a la normativa aplicable en esta materia. Los resultados obtenidos en el cumplimiento de este objetivo de la fiscalización se exponen en el presente subapartado II.6. En concreto, en este epígrafe II.6.1 se analiza si en la operación de fusión se han cumplido todos los requisitos exigidos por la normativa para este tipo de operaciones, en tanto que en el siguiente epígrafe II.6.2 se analizarán en detalle las actuaciones del FROB en esta materia ejercidas en el marco de sus competencias. Puede adelantarse, como resultado de las comprobaciones realizadas, que tanto el Banco de España como el FROB han cumplido adecuadamente la normativa en el ejercicio de las competencias que tienen respectivamente en este tipo de operaciones, y que la operación de fusión se ha desarrollado, en todas sus fases, con arreglo a la normativa aplicable.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha tenido en cuenta que, desde la entrada en funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión, el Banco Central Europeo asumió las competencias de supervisión relacionadas con las entidades de crédito significativas, como Bankia y CaixaBank. A efectos prácticos en la presente fiscalización, ello ha supuesto que el Banco de España, ante la solicitud por parte del Tribunal de Cuentas de determinada documentación acreditativa del cumplimiento de ciertos requisitos en la operación de fusión, haya debido requerir la autorización del BCE para la aportación al Tribunal de documentos elaborados por este, o de documentos elaborados por el Banco de España que formen parte de un procedimiento administrativo que entra en el ámbito de competencias del BCE. Una vez obtenida esa autorización, y habiendo analizado la documentación proporcionada a efectos exclusivamente de comprobar el cumplimiento por el Banco de España de la normativa aplicable, puede concluirse que la misma acredita el cumplimiento por esta Institución de la normativa aplicable a la operación de fusión examinada. Así, en diciembre de 2020 el Banco de España adoptó los acuerdos correspondientes para facilitar la fusión, y en febrero de 2021 el BCE emitió informe sin objeciones a la adquisición por parte de BFA y del FROB de una participación significativa en CaixaBank.

La tramitación de la operación de fusión es un complejo proceso que comporta muy numerosos actos preceptivos por parte de varias entidades públicas, que en bastantes ocasiones constituyen antecedentes necesarios para que tanto el Banco de España como el FROB ejerzan sus actuaciones en la materia. Por ello, se ha verificado el cumplimiento de los requisitos mercantiles y de publicidad previstos en la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las

sociedades mercantiles, y en el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (TRLMV). Además, se ha verificado que la fusión cuenta con la autorización de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de conformidad con la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia.

En síntesis, la operación de fusión se ha desarrollado por medio de los siguientes trámites:

a) El 3 de septiembre de 2020, las entidades de crédito Bankia y CaixaBank hicieron público el proceso de negociaciones en que se encontraban para analizar una fusión entre ambas entidades, circunstancia que se comunicó a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), de conformidad con lo previsto en el artículo 226 del TRLMV.

b) El 17 de septiembre de 2020, los consejos de administración de cada una de las entidades participantes en la fusión aprobaron y suscribieron el proyecto común de fusión por absorción de Bankia por parte de CaixaBank, conforme a lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la citada Ley 3/2009.

c) El 1 y el 3 de diciembre de 2020, respectivamente, las juntas generales extraordinarias de Bankia y CaixaBank aprobaron la fusión y la emisión de nuevas acciones por CaixaBank para la adquisición de Bankia, cumpliéndose con lo previsto en los artículos 30.3 y 40.1 de la Ley 3/2009.

d) En lo que se refiere a la adquisición de participaciones significativas como consecuencia de la fusión, de conformidad con el artículo 17 de la citada Ley 10/2014 y el artículo 25 del Real Decreto 84/2015, la Comisión Ejecutiva del Banco de España adoptó el 10 de diciembre de 2020 los siguientes acuerdos, una vez recibido sin objeciones el informe del Servicio Ejecutivo de la Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), emitido de conformidad con el artículo 18 de la Ley 10/2014:

   1. No oponerse a la adquisición, directa e indirecta, por parte de CaixaBank y otras entidades relacionadas con esta, de una participación significativa de acciones representativas del capital social de un establecimiento de crédito que era titularidad de Bankia.

   2. No oponerse a la adquisición por parte de BFA, y del FROB a través de aquella, de una participación significativa en tres establecimientos de crédito participados íntegramente por CaixaBank. Se ha verificado que, para la emisión de esta decisión, el Banco de España recibió del FROB la información y documentación requerida por la Circular 5/2010, de 28 de septiembre, del Banco de España, a entidades de crédito, sobre información que debe remitir el adquirente potencial en la notificación a la que se refiere el artículo 57.1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

e) Previa solicitud al Banco de España de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, realizada en cumplimiento de lo previsto en artículo 16 del Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, el BCE manifestó el 17 de diciembre de 2020 no tener objeciones a la adquisición por parte de CaixaBank, BFA y FROB de una participación accionarial significativa en distintas entidades aseguradoras participadas por Bankia y CaixaBank, como consecuencia de la fusión.

f) Asimismo previa solicitud de la CNMV al Banco de España, realizada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 177 del TRLMV y en el 83 ter del Real Decreto 217/2008, de 15 de febrero, sobre el régimen jurídico de las empresas de servicios de inversión y de las demás entidades que prestan servicios de inversión, el BCE emitió el 17 de diciembre de 2020 opinión sin objeciones a la adquisición por parte de CaixaBank, como consecuencia de la fusión, de una participación significativa en una sociedad de capital riesgo y en una sociedad gestora de

instituciones de inversión colectiva, y a la adquisición por parte de BFA y del FROB de una participación significativa en una sociedad gestora de instituciones de inversión colectiva y en una sociedad gestora de fondos de titulización.

g) El 3 de febrero de 2021, a propuesta del Banco de España, el BCE emitió informe sin objeciones a la adquisición por parte de BFA y del FROB de una participación significativa en CaixaBank y en otras tres entidades de crédito significativas, filiales de aquella, como consecuencia de la fusión. A estos efectos, el FROB envió al Banco de España la información y documentación requerida por la citada Circular 5/2010 del Banco de España.

h) El 23 de marzo de 2021, la CNMC resolvió autorizar la operación de concentración en aplicación del artículo 57 de la citada Ley 15/2007. En ejercicio de lo dispuesto en el artículo 39.1 de esta Ley, la Dirección de Competencia había requerido previamente al Banco de España, con fechas 27 de noviembre de 2020 y 16 de febrero de 2021, información necesaria para la resolución del expediente, que fue enviada oportunamente por el supervisor bancario.

i) En esa misma fecha, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital aprobó la operación de fusión mediante Orden Ministerial, una vez recibidos los informes sin objeciones del Banco Central Europeo, a través del Banco de España, del SEPBLAC, de la CNMV y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimosegunda de la Ley 10/2014.

j) La eficacia de la fusión se produjo el 26 de marzo de 2021 mediante la inscripción en el Registro Mercantil de la escritura de fusión, cumpliéndose lo previsto en los artículos 45 y 46 de la Ley 3/2009. Ese día, "Bankia, S.A." se extinguió como persona jurídica y se inscribió su baja en el Registro de entidades de crédito, cumpliéndose lo previsto en el artículo 11.4 del Real Decreto 84/2015. Asimismo, el 14 de abril de 2021 se publicó en el BOE la resolución de 31 de marzo de 2021 del Banco de España que comunicaba la referida baja de Bankia en el Registro de entidades de crédito, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.4 del Real Decreto 84/2015.

k) También el 26 de marzo de 2021, "CaixaBank, S.A." devino titular de todas las participaciones y acciones ostentadas por "Bankia, S.A." en el capital social de las diferentes sociedades en las que esta última era accionista, socio o partícipe en cuanto parte integrante de su activo. También ese mismo día se produjo el canje de las acciones de Bankia por las de CaixaBank, con lo que el FROB pasó a ostentar la titularidad, a través de BFA, del 16,1 % de las acciones de CaixaBank.

l) Como resultado de la fusión se renovó parcialmente el consejo de administración de CaixaBank, compuesto por quince personas. La consejera dominical de BFA fue nombrada el 3 de diciembre de 2020, incorporándose como tal al consejo a partir del 26 de marzo de 2021.

En relación con el cumplimiento de las obligaciones de publicidad e información a las que estaban sometidas Bankia y CaixaBank en el transcurso de la operación de fusión, se ha verificado que se cumplió con lo previsto en la citada Ley 3/2009 (en concreto, en los artículos 32.3, 33, 39.1, 40.2 y 43). En particular se ha verificado: la inserción en las páginas web de las entidades fusionadas de los documentos de la operación de fusión previstos en la normativa, el depósito del proyecto de fusión en el Registro Mercantil y la publicación en el Boletín Oficial del Registro Mercantil del acuerdo de fusión y del régimen y procedimiento de canje de las acciones de Bankia por acciones de CaixaBank. Asimismo, se ha verificado que dichas entidades comunicaron a la CNMV información privilegiada y hechos relevantes del proceso de fusión, que fue publicada por esta Comisión en su página web, de conformidad con lo previsto en los artículos 226 y 227 del TRLMV.

II.6.2. Análisis de la validez y de la legalidad de las decisiones del FROB en relación con el proceso de fusión

Los detalles del diseño y de la planificación de la fusión no los determinó el FROB, sino que los fijaron las entidades de crédito, que fueron las que determinaron el calendario y el tipo de canje de las acciones de Bankia por las de CaixaBank. Por ello, además de las comprobaciones reseñadas en el anterior epígrafe II.6.1 de este Informe, el Tribunal ha analizado, por un lado, si la tramitación de la fusión cumplió con las líneas básicas previstas en la normativa del FROB en relación con la toma de decisiones, por su Comisión Rectora, como accionista mayoritario de BFA y Bankia, y, por otro, si el acceso a la información y el seguimiento de la operación por el FROB ha sido el adecuado. Puede anticiparse, como resultado de las comprobaciones realizadas, que la Comisión Rectora del FROB actuó según lo previsto en la normativa y adoptó las decisiones de manera adecuada, realizando un seguimiento detallado de la operación de fusión.

En concreto, el Tribunal de Cuentas ha comprobado si en las decisiones de la Comisión Rectora que afectaron al proceso de fusión se respetaron las funciones y competencias de dicho órgano. Para ello se ha verificado si se cumplió lo previsto al respecto en la normativa aplicable, así como si se cumplieron todos aquellos requisitos que han de concurrir para poder afirmar, con carácter general, que una decisión se ha adoptado de modo conforme y con arreglo a la diligencia exigible a los miembros de la Comisión Rectora.

En lo que se refiere a los aspectos puramente procedimentales, a la Comisión Rectora del FROB le corresponde adoptar por mayoría, según el artículo 54 de la Ley 11/2015, las decisiones relativas a las potestades y funciones de esta entidad y, en particular, le corresponde decidir sobre los procesos de resolución, la enajenación o desinversión en una entidad participada y sobre todo aquello que afecte a su cartera de acciones. Este Tribunal ha verificado que la Comisión Rectora debidamente constituida adoptó las decisiones que afectaron a la operación de fusión, de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2015, y en las normas de gobierno y funcionamiento de la Comisión Rectora del FROB, aprobadas el 20 de octubre de 2015. Las referidas decisiones fueron adoptadas por unanimidad.

El análisis de las actas de las reuniones mantenidas por la Comisión Rectora en relación con la operación de fusión[15], y de los informes tratados y analizados en las mismas, permite concluir que el procedimiento seguido para la adopción de los acuerdos por dicho órgano fue adecuado y cumplió con los estándares de diligencia exigibles, al haberse actuado conforme a una metodología aprobada al efecto que supuso contar con información necesaria y suficiente en relación con los siguientes extremos: el análisis de la operación desde un punto de vista de la legalidad; las consecuencias de la fusión sobre la recuperación de las ayudas públicas; sus efectos sobre las perspectivas de la posterior desinversión de la participación en la entidad resultante de la fusión; y el examen comparativo de otras alternativas hipotéticamente disponibles para el FROB.

Se ha comprobado también que la Comisión Rectora dispuso, a los efectos indicados, de información suficiente y que la analizó con juicio crítico en la toma de sus decisiones. En particular, dispuso de los informes elaborados por expertos independientes contratados por Bankia, BFA y el propio FROB, así como de los documentos emitidos por los servicios técnicos de este último. En este sentido, el 17 de septiembre de 2020 la Comisión Rectora tomó razón de la información recibida de Bankia en relación con el proyecto común de fusión, referida en particular a la eventual generación de valor para los accionistas. El 1 de octubre de 2020 la Comisión Rectora aprobó el marco metodológico para proceder a un análisis detallado de la operación con la finalidad de determinar el sentido del voto que BFA debía emitir en la junta general de accionistas de Bankia. Y

[15] En 17 de septiembre, 1 de octubre y 22 de octubre de 2020.

el 22 de octubre de 2020 la Comisión Rectora adoptó los acuerdos necesarios para llevar a efecto la fusión.

Asimismo, la Comisión Rectora tomó en consideración los siguientes informes facilitados por Bankia: la revisión o *due diligence* sobre aspectos financieros, legales y fiscales de CaixaBank; el asesoramiento financiero o *fairness opinion* que determinó la razonabilidad de la ecuación de canje; y la opinión de un despacho de abogados confirmando la legalidad y plena validez del proceso de fusión. Adicionalmente, el FROB dispuso de los informes encargados por BFA a dos asesores independientes: uno relativo a un análisis financiero o *fairness opinion*, que concluyó que la ecuación de canje se fijó siguiendo los procedimientos habituales y era razonable para BFA desde un punto de vista financiero, en las condiciones entonces vigentes de mercado; y otro de carácter estratégico, que llevó a cabo un análisis comparativo de la transacción con otras alternativas estratégicas, consistente en continuar en la situación entonces vigente, ser Bankia la que integrara entidades de menor tamaño o integrarse en otra entidad mayor diferente a CaixaBank, arrojando como resultado que la fusión resultaba como la opción que generaría mayor valor para el accionista de Bankia.

Además de disponer de la documentación anterior, el FROB encargó un informe a su asesor estratégico, que analizó toda la información disponible y recomendó la operación de fusión al generar valor y optimizar la capacidad del FROB en la recuperación de ayudas en la futura ejecución de su estrategia de desinversión. Asimismo, valoró positivamente el impacto de la fusión en la operativa de desinversión futura de la acción de CaixaBank, debido a que, al tratarse de una acción más líquida, el número de operaciones en el mercado necesarias para la desinversión total podría reducirse, y se mejoraría con ello la certeza de la ejecución. De esta manera se permitiría aprovechar mejor las ventanas de venta disponibles, utilizar otros instrumentos para la ejecución de la desinversión no apropiados hasta entonces y beneficiarse del menor impacto sobre el precio que supone una considerable reducción del *overhang*.

El 22 de octubre de 2020, la Comisión Rectora, tras recibir y analizar los informes citados, adoptó por unanimidad las siguientes decisiones: (i) que el proyecto de fusión tenía sentido estratégico y generaba valor para el FROB, al ser una operación favorable para el interés social de la entidad; (ii) seleccionó a la candidata que fue propuesta por BFA para ser nombrada consejera dominical de CaixaBank; y (iii) acordó las instrucciones a BFA sobre el voto a favor de la totalidad de los acuerdos incluidos en el orden del día de la junta general extraordinaria de Bankia prevista para el 1 de diciembre de 2020, y la firma del acta de consignación de decisiones del accionista único de BFA, determinando el sentido del voto de la sociedad en dicha junta.

II.7. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERIODO 2009-2018

La Nota de fiscalización del período 2009-2018 incluyó la siguiente recomendación, que fue asumida por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en su Resolución referida a aquel Informe, fechada el 28 de febrero de 2022:

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

Tras la aprobación de la Nota de fiscalización del periodo 2009-2018, que tuvo lugar el 28 de

noviembre de 2019, la Comisión Rectora del FROB acordó la puesta en marcha de un plan de acción destinado a la verificación de las condiciones previstas en los convenios formalizados entre BFA y Bankia para el reparto de las contingencias de OPS y de híbridos, abarcando el período comprendido entre la suscripción de ambos convenios y el 31 de diciembre de 2019, límite temporal que se extendió posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2020. El FROB, ante la insuficiencia de recursos para realizar las verificaciones, instó a BFA a contratar un asesor externo para llevarlas a cabo. El asesor externo verificó si los controles internos diseñados por Bankia en la gestión de dichas contingencias eran suficientes, si se cumplieron los términos de los convenios y si la contabilización de las contingencias fue correcta. En el transcurso de sus actuaciones el asesor externo mantuvo reuniones periódicas de seguimiento con responsables del FROB y con los consejeros no ejecutivos de BFA. Los resultados de los trabajos se recogieron en sendos informes referidos cada uno a la situación de los litigios al cierre de 2019 y 2020, respectivamente, que concluyeron señalando que no se habían observado incidencias relevantes en la gestión de las contingencias y en los controles establecidos por Bankia, y que la contabilización en Bankia, BFA y el grupo BFA de la referida litigiosidad había sido la correcta.

En consecuencia, aunque no ha sido directamente el FROB el encargado de revisar el montante de los litigios y no se ha revisado el montante imputable al ejercicio 2021 (16,2 millones de euros), la recomendación se considera cumplida, al haberse establecido en definitiva un sistema que ha permitido la comprobación de las condiciones establecidas en los convenios citados.

III. CONCLUSIONES

III.1. SOBRE EL COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN

1. El importe de los recursos públicos comprometidos en la reestructuración por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGDEC) y el Banco de España como consecuencia de las actuaciones realizadas entre 2009 y 2021 fue de 123.005 millones de euros. Aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros). Como procesos que han requerido mayor cuantía de fondos públicos destacan el de Banco CAM (26.310 millones de euros) y el de BFA/Bankia (22.427 millones). Por entidades fiscalizadas, el FROB comprometió 77.739 millones de euros en la reestructuración, el FGDEC 35.464 millones y el Banco de España 9.802 millones. (subapartado II.1).

2. Según las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, el coste de los recursos públicos empleados en el proceso de reestructuración bancaria se situaba, a 31 de diciembre de 2021, en 71.833 millones de euros, de los que 50.622 millones de euros corresponden al FROB, 21.273 millones al FGDEC, que se financia con las aportaciones de las entidades de crédito, y -62 millones al Banco de España[16]. El principal componente del coste (un 73 % del total) ha sido el derivado de las aportaciones al capital y cuotas participativas (52.716 millones de euros). Destacan, como procesos que han supuesto mayor coste, los de BFA/Bankia (17.590 millones), CX (12.691 millones de euros), Banco CAM (12.560 millones) y NCG (9.229 millones). El citado importe de coste estimado a 31 de diciembre de 2021 no incluye los gastos financieros asumidos directamente por el Estado (1.572 millones de euros) del préstamo MEDE concedido por la Comisión Europea al

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

Reino de España, en el marco de asistencia financiera europea para la reestructuración bancaria. (epígrafe II.2.2).

3. La estimación del coste del proceso de reestructuración no puede considerarse definitiva en tanto no estén finalizadas todas las consecuencias de los procesos de reestructuración. Así, para interpretar adecuadamente el dato de coste estimado a 31 de diciembre de 2021 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 2021 se sitúa en una fase bastante avanzada del proceso de reestructuración como para considerar oportuna y significativa la estimación del coste que se ha realizado en la presente fiscalización. Entre las operaciones que pueden dar lugar a un incremento o una disminución del coste estimado se encuentran las siguientes, que afectan a 19.784 millones de euros de dicho coste (de los que 19.477 millones son imputables al FROB y 307 millones al FGDEC) (epígrafe II.2.3):

a) La venta de las participaciones que el FROB mantiene en el capital de BFA/CaixaBank, que están valoradas en el balance de 31 de diciembre de 2021 por un importe neto de deterioros de 4.492 millones de euros, siendo la estimación de coste en este punto de 17.932 millones.

b) La evolución de los Esquemas de Protección de Activos (EPA) del Banco de Valencia y del Banco CAM. El importe incluido en el coste estimado que estaba provisionado al cierre de 2021 para tales entidades asciende a 224 millones, de los que 154 millones corresponden al FROB y 70 millones al FGDEC.

c) La evolución de las otras garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC, que mantienen un saldo vivo a dicha fecha de 3.736 millones de euros, correspondiendo 3.106 millones al FROB y 630 millones al FGDEC. El importe de las garantías realizadas incluido en la estimación de coste asciende a 1.375 millones, de los que 1.138 millones se atribuyen al FROB y 237 millones al FGDEC.

d) La evolución de la provisión registrada en las cuentas de 2021 del FROB, por 253 millones de euros, como consecuencia de la demanda interpuesta contra el FROB por la entidad adquirente de una entidad reestructurada. A este respecto, el 28 de junio de 2022, el Tribunal Supremo dictó sentencia desestimando la demanda citada.

e) La recuperación de ayudas aportadas a entidades reestructuradas como consecuencia de la resolución de los procesos judiciales que estaban en tramitación a 31 de diciembre de 2021.

Al margen de la evolución futura de las operaciones citadas, debe tenerse en cuenta la evolución de los costes del préstamo MEDE. El importe del préstamo pendiente de devolver a 31 de diciembre de 2021 asciende a 23.721 millones de euros, de los que el Estado asume directamente la devolución de 21.856 millones y el FROB los 1.865 millones de euros restantes.

III.2. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

4. En líneas generales, las entidades fiscalizadas han cumplido adecuadamente la normativa aplicable en las actuaciones emprendidas en los procesos de reestructuración y resolución bancaria (subapartado II.4).

III.3. SOBRE EL SEGUIMIENTO Y CONTROL

III.3.1. Sobre el seguimiento y control de los procesos de reestructuración

5. En lo que se refiere al seguimiento y control de los EPA otorgados en la venta de entidades de crédito, el FROB y el FGDEC remitieron a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional los informes sobre la evolución de los EPA del Banco de Valencia, Banco CAM, CCM y Unnim Banc, cumpliéndose con lo previsto en las decisiones de la Comisión Europea relativas a la aprobación de los distintos EPA. Tanto el FROB como el FGDEC realizaron un seguimiento adecuado de los referidos EPA. (subepígrafe II.5.1.1)

6. Respecto a las garantías fiscales otorgadas a los compradores de Banco CAM, Banco Gallego, Banco de Valencia, Unnim Banc y NCG, el FROB considera finalizadas las que afectan a Banco Gallego y Banco CAM. El resto de las garantías fiscales (su importe a 31 de diciembre de 2021 es de 2.694 millones de euros, de los que corresponden al FROB 2.383 millones de euros y al FGDEC los restantes 311 millones) son consideradas por el FROB inactivas y sin necesidad de provisionar, hasta que hayan transcurrido los diez años disponibles para ser revisadas. Por otro lado, en lo que se refiere a las garantías otorgadas por el FROB y el FGDEC a las entidades compradoras de CX y de una cartera de créditos denominada "cartera Hércules", y a la entidad compradora de NCG, se ha verificado la coherencia con la contabilidad del FROB de los datos e importes de los informes emitidos sobre las liquidaciones practicadas, sin que se hayan encontrado incidencias relevantes. (subepígrafe II.5.1.2)

7. A lo largo del período fiscalizado el FROB y el FGDEC han emprendido o se han personado en una serie de actuaciones judiciales destinadas a la recuperación de los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de una forma no ajustada a derecho. Al cierre de 2021, el FROB había recuperado un total de 40 millones de euros y el FGDEC 14 millones por ingresos derivados de sentencias y costas judiciales. (subepígrafe II.5.1.3)

8. El FROB ha mantenido una participación en el capital de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) de alrededor del 45 % desde su creación en 2012 hasta abril de 2022, fecha en la que pasó a tener una participación mayoritaria, ligeramente superior al 50 %. Se ha comprobado que el FROB ejerce un seguimiento adecuado de la gestión de Sareb que se materializa en el análisis de la información que periódicamente recibe de la compañía y en las decisiones adoptadas por la Comisión Rectora del FROB, en su condición de consejero y accionista de la sociedad, sobre su actividad. (subepígrafe II.5.1.4)

III.3.2. Sobre el seguimiento y control de la gestión de las entidades participadas

9. El FROB ha llevado a cabo el seguimiento de la gestión ordinaria de las entidades participadas, BFA, Bankia y CaixaBank (esta última, tras la fusión), en el marco de las sucesivas políticas de propiedad que ha aprobado al efecto. En líneas generales, se ha verificado que el FROB realizó un seguimiento adecuado de la gestión ordinaria de BFA y Bankia y de su participación en CaixaBank. Se ha comprobado que la Comisión Rectora fue informada de los principales actos de gestión de estas entidades y adoptó los acuerdos relacionados con esta materia y como accionista de BFA y de Bankia y CaixaBank, conforme a lo previsto en el Reglamento de Régimen Interno y en el marco de las políticas de propiedad. (subepígrafe II.5.2.2)

10. En concreto, las condiciones en las que el FROB ejerce el seguimiento de la gestión del grupo BFA/Bankia se recogieron en un acuerdo relacional suscrito el 25 de enero de 2019 por los representantes del FROB, BFA y Bankia, en el que se establece que el FROB no participa en la

gestión de Bankia ni nombra consejeros dominicales, ejerciendo sus derechos mediante su participación en la Junta General de Accionistas. La gestión de BFA se realizó por Bankia desde junio de 2011 hasta marzo de 2021, cuando culminó la fusión con CaixaBank. A partir de la fusión, la gestión ordinaria de BFA se externalizó funcionalmente en una empresa. (subepígrafe II.5.2.2)

11. Con motivo de la fusión de Bankia con CaixaBank, la Comisión Rectora del FROB aprobó el 22 de febrero de 2022 la política de propiedad aplicable a la participación indirecta del FROB en CaixaBank y a la participación directa en BFA. La forma de llevar a cabo el seguimiento de la gestión cambia significativamente como consecuencia de la fusión, ya que el acceso a la información a través de BFA se realiza mediante la participación del FROB en su consejo de administración y, además, a través de la consejera dominical en CaixaBank, que debe reunirse periódicamente con el consejo de administración de BFA. Asimismo, estas normas cuentan con un marco de actuación y criterios orientativos para la gestión de BFA y CaixaBank que establecen entre sus líneas generales que el FROB no debe pronunciarse sobre la gestión ordinaria de CaixaBank. (subepígrafe II.5.2.2)

12. Una vez culminados los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito a las que se concedieron apoyos financieros públicos, los objetivos de la resolución, previstos en el artículo 3 de la Ley 9/2012, que están más directamente relacionados con el impacto en la estabilidad financiera, han sido razonablemente satisfechos, tanto en lo que se refiere a la protección de sus clientes, particularmente de los depositantes, como, singularmente, en lo relativo a evitar efectos perjudiciales para la estabilidad del sistema financiero. Por lo tanto, la labor que al respecto debe acometer el FROB en el futuro es llevar a cabo un proceso de desinversión de la participación que ostenta en BFA y en CaixaBank, priorizando una ejecución que favorezca la utilización más eficiente de los recursos públicos. Esto supone orientar la estrategia de desinversión del FROB a la maximización de la recuperación de las ayudas mediante la venta de las participaciones en que se materializó la recapitalización del grupo BFA/Bankia. (subepígrafe II.5.2.3)

13. A este respecto, el artículo 31.4 de la Ley 9/2012 estableció inicialmente un plazo de cinco años para la desinversión por parte del FROB de los instrumentos a los que se refiere el citado artículo, por lo que la desinversión debía ejecutarse antes del fin de 2017. Concretamente, los instrumentos a los que se refiere el citado artículo 31.4 son las acciones ordinarias o aportaciones al capital suscritas o adquiridas por el FROB como consecuencia del proceso de reestructuración de BFA y de Bankia; es decir, se aplica tanto a la participación que dicho Fondo mantiene en BFA (100 % del capital), como a la que ostenta en CaixaBank (16,1 %). El Real Decreto-ley 4/2016 de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera, amplió de cinco a siete años el plazo de desinversión previsto en la Ley 9/2012, (con lo que el plazo de desinversión quedó ampliado hasta finales de 2019) e incluyó además la posibilidad de que subsiguientes ampliaciones pudiesen ser aprobadas por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Economía y Competitividad[17], previo informe del FROB y del Ministerio de Hacienda. Conforme a dicha posibilidad, el Consejo de Ministros acordó sucesivamente, en diciembre de 2018 y febrero de 2021, ampliar el plazo de desinversión hasta diciembre de 2021 y diciembre de 2023, respectivamente, habiendo aportado el FROB, previamente a la adopción de los Acuerdos, los informes preceptivos. (subepígrafe II.5.2.3)

14. Como hechos posteriores al periodo fiscalizado debe señalarse que el Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de diciembre de 2022, ha aprobado una nueva ampliación del plazo de desinversión hasta diciembre de 2025, argumentando de nuevo el objetivo de asegurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y maximizar el valor de recuperación de la participación del Estado. En la propuesta del Acuerdo del Consejo de Ministros se señala que, tras el perfeccionamiento de la fusión entre Bankia y CaixaBank, se prevé que la generación de sinergias

[17] En la actualidad, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

positivas continúe materializándose durante un periodo de tiempo que excede el entonces vigente plazo máximo para la desinversión (diciembre de 2023). Adicionalmente, considera que el valor de la acción aún no habría incorporado plenamente los efectos del entorno de mayores tipos de interés e incremento de la rentabilidad de los bancos que se están observando en los últimos meses. Por esa razón, continúa señalando la propuesta, se considera que el valor actual de la acción estaría aún alejado de su valor objetivo a medio plazo, por lo que un horizonte temporal de desinversión más amplio permitirá, previsiblemente, una mejor incorporación de las expectativas de beneficios al valor de la acción y una maximización de la recuperación del importe invertido por el Estado. (subepígrafe II.5.2.3)

15. Ninguno de los acuerdos citados de ampliaciones sucesivas del plazo de desinversión, ni los documentos e informes previos en los que se sustentan, han tenido en consideración las actuaciones necesarias para la desinversión de la participación que el FROB mantiene en BFA, que habrá de producirse, muy probablemente, mediante un proceso de liquidación de esta sociedad. En efecto, los acuerdos citados solo tuvieron en consideración la desinversión de la participación en Bankia, primero, y en CaixaBank, después, pero no las actuaciones necesarias para la liquidación de BFA. Ello podría tener como consecuencia que el plazo para la desinversión de la totalidad de las participaciones suscritas o adquiridas por el FROB en el transcurso del proceso de reestructuración de BFA y de Bankia no se haya determinado con precisión y que el plazo realmente necesario para llevar a efecto la desinversión pueda exceder al aprobado hasta el momento. (subepígrafe II.5.2.3)

16. En lo que se refiere a las actividades de desinversión en BFA, una vez formalizada la fusión de Bankia con CaixaBank, el FROB está llevando a cabo actividades de saneamiento y enajenación de todos sus activos en aras a facilitar su liquidación y disolución. Respecto a dicha actividad de desinversión en BFA, el FROB no dispone de un documento estratégico que, de manera integral, incluya una planificación, una programación temporal y una metodología de todas las actuaciones necesarias para llevarla a cabo. Dichas actuaciones deben afectar no solo a la desinversión de las acciones de CaixaBank, sino también a la gestión de los activos inmobiliarios y de la tesorería resultante de las mismas. A este respecto hay que recordar que los fondos recuperados por las ventas realizadas hasta la fecha de acciones de Bankia, y por los dividendos repartidos por Bankia (y CaixaBank), no se han ingresado en el FROB, sino que permanecen en BFA. (subepígrafe II.5.2.3)

17. El marco de desinversión de las acciones de Bankia a través de BFA se aprobó por la Comisión Rectora el 12 de septiembre de 2017. Tras la fusión de Bankia con CaixaBank, la Comisión Rectora aprobó, el 20 de abril de 2021, el nuevo marco de desinversión de las acciones de CaixaBank, a través de BFA, en el que se proveen los elementos a considerar por el FROB con el objeto de seleccionar los procedimientos más adecuados para ejecutar la desinversión. El marco metodológico está estructurado en dos fases, de seguimiento y ejecución, precedida de unas actuaciones previas. Las fases de seguimiento y ejecución están basadas en criterios técnicos que permiten el seguimiento del mercado de capitales y están orientadas a la recuperación, dentro del plazo establecido en la normativa, de las ayudas públicas otorgadas a BFA y Bankia. (subepígrafe II.5.2.3)

18. Este Tribunal ha analizado si la estrategia de desinversión de la participación en CaixaBank cumple con los principios de buena gestión financiera destinados a conseguir la maximización de la recuperación de los fondos públicos invertidos en la participación de CaixaBank. A estos efectos ha valorado las tres cuestiones que considera que, de manera equilibrada, la entidad debe tener en cuenta para decidir la ejecución de la desinversión: (i) el riesgo de ejecución; (ii) el cumplimiento del plazo legal de desinversión; y (iii) el objetivo de maximización en la recuperación de las ayudas

públicas concedidas. Del examen efectuado por este Tribunal de estas tres cuestiones se destaca lo siguiente (subepígrafe II.5.2.3):

a) El riesgo de ejecución de la desinversión se encuentra razonablemente cubierto con el seguimiento que realizan el FROB y el asesor estratégico de las condiciones técnicas necesarias para ello (ventana de mercado hábil, volatilidad, etc.).

b) El plazo temporal para la desinversión en Bankia, como se ha señalado, ha sido objeto de sucesivas ampliaciones, todas ellas de dos años, hasta situarse en la actualidad en diciembre de 2025. Este Tribunal considera que, en el proceso de análisis de las alternativas disponibles en relación con el plazo de desinversión, podría haberse contemplado que la aprobación de prórrogas por períodos superiores a los dos años podría incrementar el número de las ventanas disponibles para llevar a cabo la desinversión. Además, como se ha indicado, la fijación del plazo para la desinversión previsto en el artículo 31.4 de la Ley 9/2012 debería contemplar las actuaciones necesarias para la desinversión de la totalidad de las participaciones que mantiene el FROB, es decir, tanto las de BFA como las de CaixaBank.

c) En lo que se refiere a la maximización de la recuperación de las ayudas públicas, del marco de desinversión de las acciones de CaixaBank se desprende que este objetivo se entiende cumplido, operación a operación, en el momento en que el asesor externo determine que las condiciones de mercado para entrar en la fase de desinversión son adecuadas, y, además, se obtenga el máximo precio posible en dicho momento. A este respecto, se observa que la estrategia de desinversión no ha establecido como objetivo un porcentaje deseable de recuperación de las ayudas aportadas a BFA y a Bankia. En este sentido, este Tribunal reconoce que fijar un precio de referencia para realizar las desinversiones es un ejercicio complicado de determinar, pues habría que tener en cuenta múltiples aspectos como los dividendos percibidos hasta el momento, la recompra de acciones por sentencias judiciales, la incertidumbre sobre el momento de realización o el posicionamiento del mercado que puede ralentizar la desinversión. Además, de fijarse un precio, este debería ser dinámico, que se fuera adaptando a la situación macroeconómica y de mercado en cada momento. En cualquier caso, este Tribunal considera que, como buena práctica de gestión financiera orientada a disminuir la incertidumbre y a facilitar la planificación y el seguimiento del cumplimiento del objetivo consistente en la maximización de la recuperación de los recursos utilizados en la reestructuración de BFA y de Bankia, podría incorporarse a la estrategia de desinversión el análisis de distintos escenarios alternativos para la ejecución de la venta de la participación en CaixaBank, calculando el importe recuperable teniendo en cuenta como variables el precio de venta de la acción y el momento de ejecutar la desinversión.

19. Como consecuencia de las distintas reclamaciones judiciales planteadas en relación con la suscripción o adquisición de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas emitidas por las entidades del grupo BFA/Bankia, así como las iniciadas tras la Oferta Pública de Suscripción (OPS) de acciones de Bankia, se ha producido una multiplicidad de pleitos dirigidos generalmente contra Bankia, en los que se pretende la condena a la restitución de las prestaciones que fueron objeto del contrato o la devolución del dinero invertido o indemnización equivalente. Para el reparto de las contingencias legales derivadas de los híbridos y de la emisión de la OPS, Bankia y BFA firmaron, en enero de 2014 y febrero de 2015, dos convenios, que atribuyen a Bankia la llevanza de los procedimientos judiciales y aquellos servicios que surjan para la ejecución del mismo, así como la elaboración de la justificación formal y detallada de los importes satisfechos derivados del convenio. La fusión entre Bankia y CaixaBank conlleva que CaixaBank suceda universalmente en la posición que tenía Bankia en todos los acuerdos y contratos, y, en particular, en los convenios de híbridos y OPS con BFA. Se ha verificado que el comité creado para el seguimiento de la litigiosidad, en el que están representadas Bankia, actualmente CaixaBank, y BFA, esta última con personal del FROB, se reunió trimestralmente durante el trienio 2019-2021, informándose detalladamente en el

mismo del impacto patrimonial en BFA por la contingencia de los híbridos. De los costes totales asumidos por BFA a 31 de diciembre de 2021, que ascienden a 3.840 millones, se han pagado 3.771 millones, de los que 1.136 millones de euros corresponden al arbitraje por mala comercialización de híbridos, 1.531 millones derivan de los litigios asociados a la comercialización de híbridos y 1.104 millones de litigios civiles minoristas asociados a la OPS. A dicho importe hay que añadir 69 millones de euros por la estimación del coste futuro para BFA de contingencias derivadas de los híbridos. (subepígrafe II.5.2.4)

III.4. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA OPERACIÓN DE FUSIÓN DE BANKIA CON CAIXABANK

20. En lo que se refiere a la operación de fusión de Bankia y CaixaBank, formalizada en marzo de 2021, se ha analizado la documentación facilitada por el FROB, el Banco de España y el Banco Central Europeo y se ha comprobado que la operación se llevó a cabo según lo previsto en la normativa. En particular, el Banco de España adoptó, en diciembre de 2020, los acuerdos correspondientes para facilitar la fusión y el Banco Central Europeo emitió, en febrero de 2021, informe sin objeciones a la adquisición por parte de BFA y del FROB de una participación significativa en CaixaBank. Asimismo, la tramitación de la operación de fusión cumplió los requisitos mercantiles y de publicidad previstos en la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, y en el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores. Por su parte, en marzo de 2021, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolvió autorizar la operación de concentración en aplicación del artículo 57 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, una vez recibida la información pertinente del Banco de España. También en marzo de 2021, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital aprobó la operación de fusión mediante Orden Ministerial, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimosegunda de la Ley 10/2014, de 26 de junio. (epígrafe II.6.1)

21. Por su parte, el FROB, como titular de la participación en Bankia, adoptó, a través de su Comisión Rectora debidamente constituida, las decisiones que afectaron a la operación de fusión, de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2015 y en las normas de gobierno y funcionamiento de dicha Comisión Rectora. El procedimiento seguido para la adopción de los acuerdos por la Comisión Rectora del FROB ha sido adecuado y cumple con los estándares de diligencia exigibles, al haberse actuado conforme a una metodología aprobada al efecto que supuso contar con información necesaria y suficiente, tanto en lo que se refiere al análisis de la operación desde un punto de vista de la legalidad, como de las consecuencias que la fusión iba a tener sobre la recuperación de las ayudas públicas, como de sus efectos sobre las perspectivas de la posterior desinversión de la participación en la entidad resultante y, por último, del examen comparativo de otras alternativas hipotéticamente disponibles para el FROB. (epígrafe II.6.2)

III.5. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PERÍODO 2009-2018

22. La Nota de fiscalización del periodo 2009-2018 incluyó una recomendación referida a la necesidad de que el FROB estableciera un procedimiento de gestión de BFA que le facilitara la comprobación de las condiciones establecidas en los convenios formalizados entre BFA y Bankia para el reparto de los costes por las contingencias legales derivadas de la comercialización de

híbridos y de la oferta pública de suscripción de acciones de Bankia. Esta recomendación se considera cumplida. (subapartado II.7)

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que el FROB dispone de una estrategia de desinversión de las acciones de CaixaBank, a través de BFA, se recomienda al FROB elaborar un análisis de las distintas opciones de actuación de las que dispondrá en relación con BFA una vez que se produzca dicha desinversión.

Madrid, 27 de abril de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I: RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2021) 65

ANEXO II: FROB. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021 67

ANEXO III: FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021 69

ANEXO IV: BANCO DE ESPAÑA. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021 71

ANEXO V: FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 73

ANEXO VI: FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 75

ANEXO VII: BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021 77

ANEXO I

RELACIÓN DE PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA (2009-2021)

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

Fuente: Elaboración propia

ANEXO II

FROB. RECURSOS PÚBLICOS EMPLEADOS O COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	Suscripción de PPC	Suscripción de CoCos	Suscripción de bonos	Líneas de crédito para liquidez (importe máximo disponible)	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Gastos de gestión por híbridos	Aportaciones al capital y deuda subordinada Sareb	Comisiones y costes del préstamo MEDE	Otros gastos financieros	Informes de valoraciones y due *diligence* (FROB 2 y FROB 3)	Gastos de selección de representantes y sus honorarios	Conting. legales	Gastos de asesoramientos en las ventas	Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, informes, etc.)	TOTAL
Banco CAM					3.000.000		1.441.000					913	1.367		203	91	**4.443.574**
BFA/Bankia	22.424.000											2.908	46		339	50	**22.427.343**
Banco de Valencia	5.498.500				2.000.000	4.365.937	1.149.394					3.617	1.386		1.332	374	**13.020.540**
Catalunya Banc (CX)	12.052.000			351.983	400.000		992.549	80.768			2.315	2.619	2.399		1.968	179	**13.886.780**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	9.052.000						1.672.040	72.074				2.172	2.250		1.087	1.664	**10.803.287**
Unnim Banc							642.393					887	897		610	106	**644.893**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)																	**0**
Cajasur	800.000				1.500.000	392.000							938	253.367	784	5	**2.947.094**
Banco Mare Nostrum	1.645.000											1.408	1.184		303	1	**1.647.896**
Banco CEISS	525.000		604.000				441.000					3.433					**1.573.433**
Banco Gallego	245.000						204.130					1.059	135			26	**450.350**
Banca Cívica		977.000														24	**977.024**
Banco Grupo Cajatres			407.000									1.183					**408.183**
Liberbank			124.000									1.586				17	**125.603**
Caja Rural Mota del Cuervo												35	91			1	**127**
Sareb									2.192.460							1.870	**2.194.330**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades										1.293.279	891.860	3.227	584			3	**2.188.953**
TOTAL	**52.241.500**	**977.000**	**1.135.000**	**351.983**	**6.900.000**	**4.757.937**	**6.542.506**	**152.842**	**2.192.460**	**1.293.279**	**894.175**	**25.047**	**11.277**	**253.367**	**6.626**	**4.411**	**77.739.410**

ANEXO III

FGDEC. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Aportaciones al capital y cuotas participativas	Suscripción de PPC	Suscripción de bonos	Anticipos de liquidez	EPA (importe máximo cubierto)	Otras garantías otorgadas en la venta (importe máximo cubierto)	Costes asociados con CCM	Otros gastos financieros	Operación de permuta financiera con Finlandia	Diagnóstico del sistema financiero	Otros gastos (notarías, otros asesoramientos, informes, etc.)	TOTAL
Banco CAM	5.249.000				16.609.733						7.915	**21.866.648**
BFA/Bankia												**0**
Banco de Valencia											99	**99**
Catalunya Banc (CX)	1.000.940		172.721			485.751		2.200			65	**1.661.677**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	802.364					681.760		1.764				**1.485.888**
Unnim Banc	953.264				4.823.529			18.485			1.914	**5.797.192**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)		1.300.000		350.000	2.475.000		197.599				1.926	**4.324.525**
Cajasur												**0**
Banco Mare Nostrum												**0**
Banco CEISS												**0**
Banco Gallego												**0**
Banca Cívica												**0**
Banco Grupo Cajatres												**0**
Liberbank												**0**
Caja Rural Mota del Cuervo												**0**
Sareb												**0**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades									289.612	37.932		**327.544**
TOTAL	**8.005.568**	**1.300.000**	**172.721**	**350.000**	**23.908.262**	**1.167.511**	**197.599**	**22.449**	**289.612**	**37.932**	**11.919**	**35.463.573**

ANEXO IV

BANCO DE ESPAÑA. RECURSOS PÚBLICOS COMPROMETIDOS EN LAS ACTUACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN EL PERÍODO 2009-2021

(en miles de euros)

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

ANEXO V

FROB. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o compromet. (Anexo II)	Reembolsos de aportaciones a capital y cuotas participativas	Venta de entidades	Entidades aún participadas: valor neto a 31/12/2021	Reembolsos de PPC	Reembolsos de CoCos	Líneas de crédito para liquidez no dispuestas o canceladas	Líneas de crédito para liquidez: importes dispuestos pendientes de reembolso	Importes por EPA no realizados	Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	Deuda subordinada de Sareb en balance a 31/12/2021	Intereses PPC	Intereses de Cocos	Líneas de crédito: intereses y comisiones	Ingresos por EPAs: Intereses y comisiones	Otros ingresos financ.	Ingresos por dietas	Ingresos por litigios	TOTAL
Banco CAM	4.443.574						(3.000.000)			(1.441.000)				(33.546)					**(30.972)**
BFA/Bankia	22.427.343			(4.491.602)								(346.037)						(158)	**17.589.546**
Banco de Valencia	13.020.540						(2.000.000)		(4.082.334)	(984.539)				(40.535)	(3.366)			(7.894)	**5.901.872**
Catalunya Banc (CX)	13.886.780		(781.728)				(397.888)	(2.112)		(798.998)		(96.875)		(3.423)		(2.229)	(201)		**11.803.326**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	10.803.287		(783.497)							(1.322.791)		(90.055)				(1.764)	(141)	(31.930)	**8.573.109**
Unnim Banc	644.893									(642.393)		(34.716)				(18.485)			**(50.701)**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	0																		**0**
Cajasur	2.947.094	(800.000)					(1.500.000)								(3.483)				**643.611**
Banco Mare Nostrum	1.647.896											(143.198)					(250)		**1.504.448**
Banco CEISS	1.573.433					(604.000)				(10.916)		(82.162)	(239.813)					(10)	**636.532**
Banco Gallego	450.350									(204.130)									**246.220**
Banca Cívica	977.024				(977.000)							(164.967)							**(164.943)**
Banco Grupo Cajatres	408.183					(407.000)							(143.227)						**(142.044)**
Liberbank	125.603					(124.000)							(19.012)						**(17.409)**
Caja Rural Mota del Cuervo	127															(13)			**114**
Sareb	2.194.330										0						(505)		**2.193.825**
Otros conceptos no distribuibles entre entidades	2.188.953															(253.776)			**1.935.177**
TOTAL	**77.739.410**	**(800.000)**	**(1.565.225)**	**(4.491.602)**	**(977.000)**	**(1.135.000)**	**(6.897.888)**	**(2.112)**	**(4.082.334)**	**(5.404.767)**	**0**	**(958.010)**	**(402.052)**	**(77.504)**	**(6.849)**	**(276.267)**	**(1.097)**	**(39.993)**	**50.621.710**

ANEXO VI

FGDEC. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

(en miles de euros)

Entidades beneficiarias	Recursos empleados o comprometidos (Anexo III)	Venta de entidades	Importes por EPA no realizados	Otras garantías otorgadas en la venta no realizadas	Ingresos asociados con CCM	Operación de permuta financiera con Finlandia	Ingresos por EPAs: Intereses y comisiones	Ingresos por litigios	TOTAL
Banco CAM	21.866.648		(9.223.723)				(38.088)	(14.000)	**12.590.837**
BFA/Bankia	0								**0**
Banco de Valencia	99								**99**
Catalunya Banc (CX)	1.661.677	(383.581)		(390.660)					**887.436**
Novacaixagalicia Banco (NCG)	1.485.888	(290.511)		(539.326)					**656.051**
Unnim Banc	5.797.192		(2.825.829)				(5.917)		**2.965.446**
Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (CCM)	4.324.525		0		(59.201)		(130.285)		**4.135.039**
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	327.544					(289.612)			**37.932**
TOTAL	**35.463.573**	**(674.092)**	**(12.049.552)**	**(929.986)**	**(59.201)**	**(289.612)**	**(174.290)**	**(14.000)**	**21.272.840**

ANEXO VII

BANCO DE ESPAÑA. CÁLCULO DEL COSTE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

(en miles de euros)

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

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS

(De conformidad con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Norma de Procedimiento 66, se han excluido los documentos y justificaciones adjuntos a las alegaciones que no resultan esenciales para comprender lo expuesto en ellas)

RELACIÓN DE ALEGANTES

- **ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DEL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA**
- **ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN RECTORA DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE ENTIDADES DE CRÉDITO**
- **ALEGACIONES FORMULADAS POR EL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA**

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DEL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA

FROB
Autoridad de Resolución Ejecutiva

Paula Conthe Calvo
Presidenta

D. José Manuel Otero Lastres

Consejero del Tribunal de Cuentas
Tribunal de Cuentas
c/ Fuencarral, 81
28004 MADRID

Madrid, a 23 de marzo de 2023

Asunto: alegaciones al *"Anteproyecto de Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021"*.

Con fecha 17 de febrero de 2023 se ha recibido el *"Anteproyecto de Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021"* al objeto de que en un plazo de 10 días, prorrogables por un periodo igual, se formulen alegaciones.

Posteriormente, con fecha 24 de febrero de 2023 el FROB solicitó la prórroga de 10 días adicionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la cual fue concedida el 1 de marzo de 2023.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora, se procede a la remisión de las alegaciones al *"Anteproyecto de Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021".*

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

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

FROB
Autoridad de Resolución Ejecutiva

PÚBLICA

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL FROB Y DEL BANCO DE ESPAÑA EN LA FUSIÓN ENTRE CAIXABANK Y BANKIA Y DE LA SITUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA A 31 DE DICIEMBRE DE 2021

Marzo 2023

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. 3

II. ALEGACIONES. 3

A) Al apartado "II.1.1. Importe y distribución de los recursos comprometidos": 3

B) Al apartado II.2. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA 4

I. INTRODUCCIÓN.

Con fecha 23 de febrero de 2023 se ha recibido en esta entidad el *"Anteproyecto de informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021"*, para que se proceda, en el plazo de 10 días prorrogables por el mismo periodo, a realizar las correspondientes alegaciones.

El 24 de febrero de 2023 el FROB ha solicitado la prórroga de los 10 días adicionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, habiendo recibido el 1 de marzo de 2023 la conformidad por parte del Tribunal de Cuentas a dicha prórroga.

De conformidad con el plazo conferido para ello y, en relación con las cuestiones que afectan al FROB, sin perjuicio de la valoración positiva que el anteproyecto realiza sobre el cumplimiento por parte del FROB, Fondo de Garantía de Depósitos y Banco de España, respectivamente, de la normativa aplicable, y tomando razón de la recomendación recogida en el texto relativa a la necesidad de recoger formalmente en un documento estratégico el análisis de las distintas opciones de actuación de las que dispone el FROB en relación con BFA, se formulan las siguientes **ALEGACIONES** al Anteproyecto de informe de fiscalización.

II. ALEGACIONES.

A) Al apartado *"II.1.1. Importe y distribución de los recursos comprometidos"*:

"El importe de los recursos públicos comprometidos en la reestructuración, como consecuencia de las actuaciones realizadas por las entidades fiscalizadas entre 2009 y 2021, fue de 123.005 millones de euros. El Cuadro 1 recoge la distribución de este importe por tipos de apoyo. Como se observa en el Cuadro, aproximadamente la mitad de los apoyos se ha materializado en aportaciones al capital de las entidades de crédito y a cuotas participativas (60.247 millones de euros). Por entidades fiscalizadas, el FROB comprometió 77.739 millones de euros en la reestructuración, el FGDEC (que, como se ha indicado en el subapartado I.2, se financia con las aportaciones de las entidades de crédito adheridas al mismo) 35.464 millones y el Banco de España 9.802 millones".

➢ Alegaciones a estas observaciones:

El Tribunal de Cuentas refleja en este apartado una metodología que parte de la primera fiscalización realizada por dicho tribunal, correspondiente al periodo 2009-2012, y que ha mantenido sin cambios en las fiscalizaciones posteriores (2009-2015 y 2009-2018), incluido el presente anteproyecto de informe de fiscalización 2009-2021. Esta metodología distingue entre "*recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración*" (importe monetario de todas las medidas de compromiso de recursos públicos en ejecución de procesos los procesos de reestructuración) y "*coste estimado del proceso de reestructuración*" (importe de recursos comprometidos descontando las

partidas que representan ingresos, recuperaciones efectivas o importes recuperables, costes no incurridos, recursos no dispuestos o cancelados a fecha de cierre del informe, 31.12.2021).

Respecto al primer concepto ("*recursos públicos comprometidos en las actuaciones de reestructuración"*) cabe insistir en que se trata de una cifra que recoge el importe máximo de recursos que se llegó a comprometer en el momento inicial para su uso potencial en los procesos de reestructuración, pero que está muy alejada del importe de recursos efectivamente comprometidos a fecha de la fiscalización. Así, por ejemplo, incluye ayudas en forma de una línea de liquidez de 9.000 millones de euros del Banco de España, así como anticipos de liquidez y líneas de crédito del FROB por importe de 6.900 millones de euros que nunca se llegaron a utilizar o fueron íntegramente devueltas y se cerraron con anterioridad al último periodo de fiscalización analizado.

Transcurrida más de una década desde el inicio de la primera fiscalización, estando cerradas las líneas de liquidez y conociéndose ya el coste real de una parte relevante de los procesos y no existiendo por tanto en muchos casos compromiso de hacer uso de esos recursos previstos inicialmente para actuaciones de reestructuración, a juicio del FROB, resultaría más clarificador señalar los recursos como **"inicialmente"** comprometidos, poniendo de manifiesto que no solo se trata de un concepto muy distinto al de coste real, que ha resultado muy por debajo de ese importe, como se explica en secciones siguientes del informe, sino que una parte muy significativa de esas ayudas no solo no se materializaron sino que no están vigentes a día de hoy.

Igualmente, cabe destacar que el concepto de "recursos públicos comprometidos" incluye las aportaciones realizadas por el Fondo de Garantía de Depósitos, que son recursos proporcionados por la industria financiera.

B) Al apartado "II.2. COSTE ESTIMADO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN"

Respecto a este apartado, se toma nota de la metodología aplicada por el Tribunal de Cuentas que, como se ha señalado, ha sido ya aplicada en informes anteriores. No obstante, en la medida en que el FROB publica información sobre los importes de las ayudas aportadas por la entidad a los procesos de reestructuración a 31 de diciembre de 2021, fecha de referencia de los trabajos de fiscalización realizados, se estima conveniente, a efectos meramente aclaratorios, realizar algunas observaciones que permitan entender los datos que aparecen publicados por el FROB en relación a los recogidos en los cuadros sobre coste estimado incluidos en este apartado II.2 del anteproyecto.

En los datos recogidos en el anexo adjunto, se refleja el cuadro histórico de ayudas concedidas por el FROB, que recoge las actuaciones de reestructuración, el coste de las acciones y participaciones preferentes (Cocos) así como la participación en Sareb, por importe total de 56.545 millones de euros. Asimismo, aparece una columna que presenta el valor estimado, a fecha 31 de diciembre de 2021, de las garantías y

Esquemas de protección de activos (EPAs) por un importe de 2.166 millones de euros. El total de ambos tipos de instrumentos sería de un coste para el FROB de 58.711 millones de euros.

Por otro lado, se presenta una columna con las recuperaciones efectivas por un total de 5.920 millones de euros que recoge las ventas de acciones y amortizaciones de CoCos por 4.477 millones así como 1.443 millones que se corresponden con los intereses cobrados de estos últimos.

El cuadro publicado por el FROB refleja por tanto el coste total estimado de las ayudas concedidas por este y las recuperaciones efectivas a 31 de diciembre de 2021, sin incluir las recuperaciones judiciales hasta la fecha. A diferencia de la metodología utilizado por el Tribunal de Cuentas, no se incluye el valor recuperable de BFA estimado en las cuentas anuales del FROB a cierre del ejercicio 2021 en 4.492 millones de euros, ni los gastos relacionados con el préstamo MEDE.

ANEXO I
Cuadro histórico de ayudas FROB

Entidades involucradas	EPAs y garantías	Acciones, participaciones preferentes o CoCos	Recuperaciones (FROB)(*)
Catalunya Banc Catalunya, Tarragona, Manresa	546	12.052	782
CEISS Caja España-Duero	430	1.129	604
Nova CaixaGalicia Galicia, Caixanova	349	9.052	783
*Banco Gallego (separado de NCG)	-	245	-
BFA-Bankia Madrid, Bancaja, Laietana, Insular, Rioja, Ávila, Segovia	-	22.424	-
Banco Mare Nostrum Murcia, Penedés, Sa Nostra, Granada	-	1.645	-
Banca Cívica Navarra, Cajasol-Guadalajara, General de Canarias, Municipal de Burgos	-	977	977
Banco de Valencia	449	5.498	-
Liberbank G. Cajastur, C. Extremadura, C. Cantabria	-	124	124
Caja3 CAI, C. Círculo, C. Badajoz	-	407	407
Caja Sur	392	800	800
Intereses cobrados por cupones y otros	-	-	**1.443**
Inyección FROB	**2.166**	**54.353**	**-**
Sareb	**-**	**2.192**	**-**
Total	**2.166**	**56.545**	**5.920**

( ) Las ayudas definitivamente recuperadas dependerán de la evolución y desinversión final de las participadas del FROB (BFA/Caixa y SAREB). En esta columna no se han incluido 1.304 millones de euros resultado de la venta del 7,5% de Bankia, en enero de 2014, ni los 818,3 millones de euros desinvertidos en la venta del 7% de Bankia en diciembre 2017, ni el importe acumulado de dividendos que ha percibido BFA con cargo a los ejercicios 2014-2021, procedentes bien de Bankia, bien de CaixaBank tras su fusión con Bankia y que alcanza los 1.407 millones de euros, ya que en los tres casos las cantidades recibidas se mantienen en el balance de BFA que cuenta con un patrimonio neto a 31 de diciembre de 2021 de 4.492 M€, que sería su valor recuperable a esa fecha, tal y como está recogido en las cuentas anuales del FROB del 2021.*

TRIBUNAL DE CUENTAS

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

FGD
Fondo de Garantía de Depósitos
de Entidades de Crédito

Margarita Delgado Tejero
Presidenta

FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS DE ENTIDADES DE CREDITO

Fecha.....: 03/03/2023
Registro.: 2023/39 S

Salida

Sr. D. José Manuel Otero Lastres
Consejero
TRIBUNAL DE CUENTAS
Sección de Fiscalización
Dpto. del sector público fundacional y empresarial
y de otros Entes Estatales
C/ Fuencarral, 81
28004 Madrid

Madrid, 3 de marzo de 2023

Asunto: Anteproyecto del Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021

Estimado Sr. Otero:

En relación a su comunicación de 17 de febrero de 2023, mediante la que se remitía el Anteproyecto del Informe de referencia, adjunto documento con observaciones relativas a la parte del contenido de dicho Anteproyecto concerniente al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

Atentamente,

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202300100000769
03/03/2023 13:32:06
CSV: 1F777-47456-46B76-3444E
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

Observaciones al anteproyecto del "Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre Caixabank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021", remitido por el Tribunal de Cuentas mediante escrito de 17 de febrero de 2023, en lo relativo a la parte de su contenido referido al Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito (FGD).

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

Página 19. Cuadro 3: Procedimiento de cálculo del coste del proceso de reestructuración

- El concepto de "*Otros ingresos*" refleja un importe de *-155.018* miles de euros.

  Observación. Salvo error, el importe de "Otros ingresos" del proceso de reestructuración de Banco CAM, incluye dos veces la cantidad de 1.991 miles de euros correspondiente a los intereses netos cobrados por el EPA concedido a la entidad beneficiaria.

  Observación. El FGD considera que, en este epígrafe, además de incluirse las comisiones e intereses netos pagados por las entidades beneficiarias de los EPAs, también deberían incluirse los ingresos netos obtenidos por la gestión de los activos adquiridos por el FGD en ejercicio del derecho de tanteo previsto en el Protocolo de 7 de diciembre de 2011, que regula el EPA otorgado a Banco CAM por un importe, a 31 de diciembre de 2021, de 21.377 miles de euros.

Página 23. II.2.2.2: Coste soportado por EPA

- En la letra c) del mencionado apartado se indica, en relación con el EPA concedido a Banco CAM: "*Con todo ello, y teniendo en cuenta la disminución del importe de la garantía como consecuencia de la reducción de la cartera cubierta y del acuerdo de clarificación suscrito con la entidad beneficiaria en diciembre de 2021, a 31 de diciembre de 2021 este EPA ha quedado totalmente consumido*".

  Observación. Indicar que el acuerdo de clarificación se suscribió con la entidad beneficiaria en 2018 y no en 2021.

Página 31. II. 5.1.3. Actuaciones judiciales del FROB

- En este apartado se describen las actuaciones judiciales iniciadas o en las que se ha personado el FROB al objeto de recuperar los recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de una forma no ajustada a derecho.

  Observación. Salvo error, en el borrador de anteproyecto no se indica nada de los dos procedimientos contra directivos de la Caja de Ahorros del Mediterráneo

(CAM), iniciados en su día por el FROB, en los que el FGD está personado para reclamar una responsabilidad civil por los perjuicios económicos ocasionados.

En el ejercicio 2020, en uno de los procedimientos, la Audiencia Nacional dictó sentencia en la que reconoce que el FGD debe recibir una indemnización de 28 millones de euros. De este importe, en 2019, el FGD ya cobró 12,5 millones de euros más 1,5 millones de euros en concepto de costas. La sentencia ha sido recurrida ante el Tribunal Supremo

El apartado 20 del Informe de Gestión 2021, incluido en la Memoria del FGD de ese ejercicio, se describe esta materia.

Página 54. III.3.1. Sobre el seguimiento y control de los procesos de reestructuración

- **En este apartado se indica**: "*En lo que se refiere al seguimiento y control de los EPA otorgados en la venta de entidades de crédito, el FROB y el FGDEC remitieron a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional los informes sobre la evolución de los EPA del Banco de Valencia, Banco CAM y Unnim Banc…*".

  Observación. El FGD también ha remitido periódicamente, a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, los informes de seguimiento de su participación en el proceso de reestructuración de CCM, tal y como se indica en la página 30 del del apartado II.5.1.1.: Actuaciones de seguimiento de los EPA del Anteproyecto.

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

Observación. Salvo error, en el actual anteproyecto no se incluye esta compensación, cuyo importe reconocido por el FROB a 31 de diciembre de 2021 asciende a 152.841 miles de euros, de los que el FGD ya ha cobrado en esa fecha 143.996 miles de euros.

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

Por último, con carácter general y sin valorar los criterios de cómputo de ingresos y gastos seguidos por el equipo inspector del Tribunal de Cuentas para concluir los importes reflejados en el anteproyecto como recursos empleados y costes incurridos en los procesos de reestructuración de entidades en los que participa el FGD, se señala

que en algunos casos no son coincidentes con los utilizados por el FGD en la formulación de sus cuentas anuales, cuya confección se realiza siguiendo el Plan General de Contabilidad.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

D. José Manuel Otero Lastres
Tribunal de Cuentas
Sección de Fiscalización
C/ Fuencarral, 41
28004, Madrid

Madrid, 03 de marzo de 2023

Asunto: "Anteproyecto de Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre CaixaBank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021"

Estimado Consejero:

En respuesta a su escrito fechado el pasado 17 de febrero de 2023 y registrado en el Banco de España el día 23, por el que se remite el "Anteproyecto de Informe de fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre CaixaBank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021", a fin de que por esta Institución se formulen, en su caso, las alegaciones pertinentes en un plazo de diez días, por la presente le comunico que, tras analizar el contenido de dicho Informe, en lo relativo al Banco de España, esta Institución no considera necesario formular ninguna alegación.

Atentamente,

Calle Alcalá 48 28014 Madrid Teléfono + 34 91 338 5261 gobernador@bde.es www.bde.es