



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

NOTA DE FISCALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

¿Qué valoración merece la gestión del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2024?



[Nota n.º 1.702](#)
[Aprobada por el Pleno el 29 de octubre de 2026](#)

¿Qué valoración merece la gestión del proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2024?



¿Qué es el proceso de reestructuración bancaria?

El proceso de reestructuración bancaria se desencadenó como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2007.

Se inició en España en torno a 2009 y ha supuesto la movilización de recursos financieros públicos a diversas entidades de crédito con el objetivo de salvaguardar y reforzar la estabilidad financiera de España. Ha sido objeto, contando la actual, de cinco fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas.

¿Por qué es importante su control?

- ✓ El aseguramiento del cumplimiento legal de las actuaciones llevadas a cabo.
- ✓ La relevancia del coste público del proceso de reestructuración bancaria.
- ✓ La importancia de una gestión eficaz de los recursos públicos empleados.

¿Qué se ha fiscalizado y con qué finalidad?



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Actuaciones realizadas en la preparación, ejecución y control de los programas de reestructuración, reordenación y resolución bancaria.

Ámbito subjetivo

FROB, FGD y Banco de España.

Ámbito temporal

Periodo comprendido **entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2024.**



¿Con qué objetivos?

- **Estimar** el coste actualizado a 31 de diciembre de 2024 de las ayudas públicas concedidas por el FROB, FGD y Banco de España en los procesos de reestructuración bancaria desarrollados en el periodo 2009-2024.
- **Verificar** el cumplimiento de la normativa aplicable en los procesos de reestructuración.
- **Verificar** la adecuación a la normativa aplicable de las actuaciones de seguimiento y control.
- **Comprobar** el grado de cumplimiento de la recomendación contenida en el informe anterior.



Conclusiones

Sobre el coste estimado del proceso de reestructuración.

- A 31 de diciembre de 2024, los **recursos movilizados por el FROB, FGD y Banco de España**, ascienden a **66.617 millones** de euros, de los que 23.345 millones proceden de la industria bancaria y los 43.272 millones restantes del Tesoro Público.
- En ese coste se ha tenido en cuenta el valor no realizado de las entidades participadas por el FROB de 8.962 millones de euros.
- Además, hay **otros costes de recursos públicos** a tener en cuenta en el proceso de reestructuración bancaria, como los intereses pagados directamente por el Tesoro Público del préstamo MEDE y el posible desembolso a realizar por la AGE por la emisión de bonos senior no amortizados de SAREB.
- Como **hechos** más relevantes que, **con posterioridad al 31 de diciembre de 2024, pueden afectar al coste final** del proceso, destacan la variación de la cotización de las acciones de CaixaBank y la política de reparto de beneficios de esta entidad por la participación del FROB a través de BFA.

Sobre el cumplimiento de la legalidad y el seguimiento y control.

- La **legalidad** se cumplió adecuadamente.
- El **seguimiento y control** de los procesos de reestructuración y la gestión de las entidades participadas por el FROB, han sido adecuados.

Sobre el cumplimiento de la recomendación del Informe anterior.

- La recomendación se ha **cumplido**.



Recomendaciones

Al FROB:

- **Establecer** un procedimiento que regule las transferencias de los excedentes de tesorería generados al Tesoro Público, tal y como se establece en la Ley 9/2012.

[Nota núm. 1.702, de fecha 29.10.2026](#)

[Enlace a la Nota...](#)



■ Introducción

¿Qué es el proceso de reestructuración bancaria?

El proceso de reestructuración bancaria se desencadenó como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2007, iniciándose en España en torno a 2009, y ha supuesto la movilización de apoyos financieros públicos en distintas modalidades y en los siguientes tres periodos:

- ❖ El denominado FROB 1, referido a los procesos de reestructuración bancaria 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)
- ❖ El 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 FGD de acciones de las entidades de crédito, así como la incorporación del FROB a los órganos de administración de las entidades emisoras de títulos.
- ❖ 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 formalizado en julio de 2012 entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

Ha sido objeto, contando la actual, de cinco fiscalizaciones por parte del Tribunal de Cuentas.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

El aseguramiento del cumplimiento legal de las actuaciones llevadas a cabo, la relevancia del coste público del proceso de reestructuración y la importancia de una gestión eficaz de los recursos públicos empleados constituyen los principales motivos para la realización de esta fiscalización en su quinta edición.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se han fiscalizado las actuaciones realizadas en la preparación, ejecución y control de los programas de reestructuración, reordenación y resolución bancaria llevadas a cabo por el FROB, FGD y Banco de España, entre el 1 de enero de 2022 y 31 de diciembre de 2024.

Se ha estimado el coste actualizado del proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2024 de las ayudas públicas concedidas por el FROB, FGD y Banco de España en el periodo 2009-2024, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable en los procesos de reestructuración y la adecuación a la citada normativa de las actuaciones de seguimiento y control, comprobando, además, el grado de cumplimiento de la recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas en su anterior Informe.

■ Principales resultados y conclusiones

I. Sobre el coste estimado del proceso de reestructuración bancaria.

➤ El concepto de coste estimado de los recursos empleados en el proceso de reestructuración bancaria por las entidades objeto de fiscalización, FROB, FGD y Banco de España, se ha obtenido partiendo de los recursos comprometidos, adicionando los gastos de gestión y financieros y deduciendo las partidas que representan ingresos, menores costes, recursos no dispuestos o cancelados, o las valoraciones de las participaciones en capital o créditos que aún mantenía el FROB a 31 de diciembre de 2024.

➤ Los recursos del FGD proceden de la industria bancaria y los del FROB y Banco de España del Tesoro Público.

A 31 de diciembre de 2024, el coste estimado del proceso de reestructuración por lo que respecta a las entidades fiscalizadas, FROB, FGD y Banco de España, asciende a 66.617 millones de euros, de los que 23.345 millones proceden de la industria bancaria y 43.272 millones del Tesoro Público.

Del coste total, los instrumentos financieros de capitalización y de liquidez a las entidades de crédito han supuesto el 79 % del coste, 52.753 millones de euros, y las garantías dadas en la venta de las citadas entidades un 21 %, 13.784 millones.

Como procesos de mayor coste destacan los relativos a BFA/Bankia, 12.629 millones de euros, CX, 12.578 millones, Banco CAM, 12.547 millones y NCG, 9.140 millones.

➤ Adicionalmente a los costes incurridos por el FROB, FGD y Banco de España, el Tesoro Público ha asumido costes en concepto de gastos financieros por el préstamo MEDE concedido por la Comisión Europea al Estado español.

A 31 de diciembre de 2024, el Tesoro Público ha asumido costes en concepto de gastos financieros por el préstamo MEDE por un importe de 2.127 millones de euros no incluidos en el cálculo del coste del proceso de reestructuración bancaria de las entidades fiscalizadas, lo que sumados a los 1.369 millones abonados por el FROB e incluidos en el coste del proceso de reestructuración bancaria, dan un coste total financiero del préstamo MEDE para el Estado español de 3.496 millones de euros.

➤ El coste a 31 de diciembre de 2024 no es un coste definitivo del proceso de reestructuración bancaria, ya que está sometido a variación por la materialización de hechos posteriores a la fecha señalada y que pueden afectar a la estimación, en más o en menos, con mayor o menor grado de determinación, del coste final. Son los de mayor relevancia los siguientes:

- a. La variación a la que está sometida la cotización en los mercados de valores de la acción de CaixaBank. Repercutirá directamente en las plusvalías/minusvalías tácitas del patrimonio de BFA quien cuenta con una participación del 18 %, y, consecuentemente, en la valoración de la participación del FROB en BFA que ostenta el 100 %. A título de ejemplo, desde diciembre de 2024 a diciembre de 2025 la cotización de la acción de CaixaBank ha pasado de 5,236€ a 10,445€, lo que ha supuesto una revalorización estimada de la participación del FROB en BFA de 6.555 millones de euros, lo que conllevaría un menor coste del proceso de reestructuración bancaria en el importe de la revalorización, como es este caso, o bien un mayor coste en caso contrario.

b. La política de reparto de dividendos de CaixaBank. En tanto en cuanto BFA mantenga su participación en CaixaBank, que a su vez hará que el FROB los reciba a través de BFA. En los ejercicios 2023 y 2024, el FROB ha percibido dividendos de BFA por valor de 1.000 millones de euros.

c. Los intereses estimados pendientes de pago del préstamo MEDE. Desde enero de 2025 hasta diciembre de 2027 fecha prevista de su total amortización, los intereses a abonar por el citado préstamo se estiman en un total de 368 millones de euros, de los que 353 serán por cuenta directamente del Tesoro Público y los 15 millones restantes por cuenta del FROB, lo que supondrá un incremento en dicho importe del coste del proceso de reestructuración.

d. Las garantías otorgadas por la AGE a SAREB. El Estado español avaló las emisiones de deuda senior realizadas por SAREB, como contraprestación de los activos inmobiliarios y financieros recibidos, sin beneficio de excusión. En noviembre de 2027 se cumple el plazo de 15 años de duración establecido en su creación, lo que supone que, salvo que se prorrogue dicho plazo, SAREB entraría en causa automática de disolución y debería iniciar el proceso de liquidación.

A 31 de diciembre de 2025, según las últimas cuentas anuales publicadas de SAREB, la deuda viva avalada por el Estado español asciende a 28.007 millones de euros.

A fecha de liquidación, en noviembre de 2027, habría que deducir de esta cantidad las amortizaciones que realice SAREB en 2026 y 2027, dando como resultado la deuda que asumiría finalmente el Tesoro Público.

Por otra parte, a efectos de coste del proceso de reestructuración para el Tesoro Público, de la cantidad resultante anterior habría que deducir el valor de los activos que queden en el balance de SAREB más la tesorería disponible, importe este último que habría que adicionar al coste público y al coste total del proceso de reestructuración.

2. Sobre el cumplimiento de la legalidad.

El FROB, FGD y Banco de España han cumplido adecuadamente la normativa aplicable en las actuaciones emprendidas en el proceso de reestructuración bancaria.

3. Sobre el seguimiento y control.

➤ Seguimiento y control de los procesos de reestructuración.

En los que se refiere a los EPA otorgados en la venta de entidades de crédito, tanto el FROB como el FGD han realizado un seguimiento adecuado, habiéndose practicado las liquidaciones y pagos de acuerdo con los protocolos que los regulan.

Respecto de las garantías fiscales otorgadas a los compradores de Unnim Banc, Banco de Valencia y NCG, y habiendo transcurrido a 31 de diciembre de 20024 más de diez años en los que pudieran ser revisadas, y sin haber recibido notificación alguna de inspección, se considera muy improbable cualquier reclamación.

Por otra parte, y en lo que se refiere a actuaciones judiciales destinadas a la recuperación de recursos que hayan podido sustraerse de las entidades de crédito de forma no ajustada a derecho, tanto el FROB como el FGD, a 31 de diciembre de 2024, han recuperado un total de 84 y 29,5 millones de euros respectivamente.

➤ **Seguimiento y control de la gestión de las entidades participadas.** Estrategia de desinversión de la participación del FROB en BFA y de BFA en CaixaBank orientada a la maximización de la recuperación de las ayudas concedidas en el proceso de reestructuración bancaria.

Se han producido sucesivas ampliaciones aprobadas por el Consejo de Ministros del plazo para llevar a cabo la desinversión del FROB en las participadas, BFA y CaixaBank. La última el 25 de febrero de 2025 donde se fija diciembre de 2027 como fecha límite para llevar a cabo la venta de las participaciones.

En 2024, el FROB ha aprobado un nuevo marco de desinversión en CaixaBank, a través de BFA, reemplazando al anterior de abril de 2021. El objetivo fundamental es la maximización de la recuperación de las ayudas públicas otorgadas, a través de procedimientos que aseguren la competencia y dentro del plazo establecido.

En diciembre de 2023, y en relación con el marco de desinversión de BFA, el FROB, a través de su Comisión Rectora, aprobó una propuesta de distintas opciones de actuación como respuesta a la recomendación que realizó este Tribunal de Cuentas en su informe anterior de fiscalización sobre el proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021.

En lo que respecta a las distintas reclamaciones judiciales planteadas en relación, por una parte, con la suscripción o adquisición de participaciones preferentes u obligaciones subordinadas (instrumentos financieros híbridos) emitidas por las entidades del grupo BFA/Bankia, así como, por otra parte, con las iniciadas tras la Oferta Pública de Suscripción (OPS) de acciones de Bankia, se firmaron sendos convenios en enero de 2014 y febrero de 2015 respectivamente en el que se estableció el reparto de tales contingencias legales entre BFA y Bankia. Tras la fusión de Bankia con CaixaBank, esta última sucede universalmente en la posición que tenía Bankia.

De los costes totales derivados de las contingencias legales citadas, a 31 de diciembre de 2024, BFA ha asumido un total de 3.820 millones de euros, de los que a esa fecha se han pagado 3.784 millones, de los que 1.136 y 1.544 millones corresponden al arbitraje y litigios derivados de la comercialización de instrumentos financieros híbridos respectivamente, y los 1.104 millones restantes a litigios civiles minoristas asociados a la OPS.

Al importe anterior hay que sumar 36 millones de euros en concepto de provisión en BFA por la estimación del coste futuro para dicha entidad por contingencias legales que todavía pudieran derivarse por la comercialización de híbridos.

Los costes asumidos por BFA por las contingencias legales citadas no se consideran coste del proceso de reestructuración bancaria a los efectos de esta Nota, ya que no suponen desembolsos adicionales para el FROB. Será en el momento en que se realice la desinversión del FROB en BFA con la disolución y liquidación de esta última, cuando se deberá computar el importe, en su caso, positivo de la liquidación del patrimonio de BFA como menor coste del proceso de reestructuración bancaria, o negativo, en caso contrario, como mayor coste.

4. Sobre el cumplimiento de la recomendación del informe de fiscalización n.º 1.513 del Tribunal de Cuentas relativo al proceso de reestructuración bancaria a 31 de diciembre de 2021.

➤ El Tribunal ha efectuado el seguimiento de la recomendación formulada en un Informe previo en el que partiendo de que el FROB disponía de una estrategia de desinversión de las acciones de CaixaBank, a través de BFA, se sugería elaborar un análisis de las distintas opciones que dispondrá el FROB, en relación con BFA, una vez se produzca dicha desinversión en CaixaBank.

La recomendación se considera **cumplida**.

■ Valoración Global

El proceso de reestructuración bancaria se desencadenó como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2007, iniciándose en España en torno a 2009, y ha supuesto la movilización de recursos financieros públicos a diversas entidades de crédito con el objetivo de salvaguardar y reforzar la estabilidad financiera de España.

Ha sido objeto, contando la actual, de **cinco fiscalizaciones** por parte del Tribunal de Cuentas.

A 31 de diciembre de 2024, el coste estimado de los recursos movilizados por las entidades objeto de fiscalización, FROB, FGD y Banco de España, asciende a **66.617 millones** de euros, de los que 23.345 millones proceden de la industria bancaria y los 43.272 millones restantes del Tesoro Público.

Además, hay **otros costes de recursos públicos** a tener en cuenta en el proceso de reestructuración bancaria, tales como, los intereses pagados directamente por el Tesoro Público del préstamo MEDE y el posible desembolso a realizar por la AGE por la emisión de bonos senior no amortizados de SAREB.

Como **hechos más relevantes**, que con posterioridad a 31 de diciembre de 2024 pueden **afectar al coste final** del proceso de reestructuración bancaria, destacan la variación de la cotización de las acciones de CaixaBank en el mercado de valores y la política de reparto de beneficios de esta entidad por la participación del FROB a través de BFA, además del posible desembolso citado por la deuda no amortizada de SAREB.

El FROB, FGD y Banco de España han cumplido **adecuadamente** la **normativa** aplicable en las actuaciones emprendidas en el proceso de reestructuración bancaria.

Por su parte, tanto en lo que se refiere al **seguimiento y control** de los procesos de reestructuración como de la gestión de las entidades participadas por el FROB, se ha cumplido **adecuadamente**.

Finalmente, la **recomendación** realizada por el Tribunal de Cuentas en su Informe relativo al proceso de reestructuración a 31 de diciembre de 2021, sobre la formulación de las distintas opciones que dispondrá el FROB, en relación con BFA, una vez se produzca su desinversión en CaixaBank, se considera **cumplida**.

■ Principales recomendaciones

Al FROB

Que **establezca** un procedimiento que regule las transferencias de los excedentes de tesorería generados al Tesoro Público, tal y como se establece en la Ley 9/2012.