

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

- 577** *Resolución de 16 de noviembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 16 de noviembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015, acuerda:

Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de noviembre de 2017.—El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.—El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE SISTEMAS Y  
PROCEDIMIENTOS DE LA FUNCIÓN SUPERVISORA DEL BANCO DE ESPAÑA, EJERCICIO  
2015**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 23 de febrero de 2017, el Informe de fiscalización del **Cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### **I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.**

- I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL BE.
- I.4. MARCO NORMATIVO DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA.
- I.5. FUNCIONES DE SUPERVISIÓN DEL BE.
- I.6. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.7. PRINCIPALES MAGNITUDES Y ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL BE.
- I.8. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

### **II. MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BE.**

- II.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL.
- II.2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA.
- II.3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES.
- II.4. OTROS CAMBIOS ORGANIZATIVOS.

### **III. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL.**

- III.1. ACTUACIONES DEL BE EN LA SUPERVISIÓN DE LAS SI ESPAÑOLAS.
- III.2. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS LSI EN RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO ORDINARIO.
- III.3. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS LSI EN RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO SIMPLIFICADO.
- III.4. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE ENTIDADES DISTINTAS DE LAS DE CRÉDITO.
- III.5. ACTUACIONES DE INSPECCIÓN IN SITU DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO.
- III.6. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE LA IDONEIDAD Y REGISTRO DE ALTOS CARGOS DE LAS ENTIDADES.

### **IV. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA.**

- IV.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LAS ACTUACIONES.
- IV.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD.
- IV.3. RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA.

### **V. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES.**

V.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS MACROPRUDENCIALES.

V.2. RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE LAS MEDIDAS MACROPRUDENCIALES.

## **VI. INFRACCIONES Y SANCIONES DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO.**

VI.1. NOVEDADES NORMATIVAS.

VI.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD.

## **VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA.**

VII.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES GENERALES SOBRE TRANSPARENCIA.

VII.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN MATERIA SUPERVISORA.

## **VIII. CONCLUSIONES.**

VIII.1. EN RELACIÓN CON LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA (BE).

VIII.2. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL.

VIII.3. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA.

VIII.4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES.

VIII.5. EN RELACIÓN CON LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.

VIII.6. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA.

## **IX. RECOMENDACIONES.**

IX.1. DIRIGIDAS AL BE.

IX.2. DIRIGIDAS AL GOBIERNO.

## **ANEXOS**

### **ALEGACIONES FORMULADAS**

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABE	Autoridad Bancaria Europea
ANC	Autoridad Nacional Competente
APR	Activos Ponderados por Riesgo
BCE	Banco Central Europeo
BE	Banco de España
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCyB	Colchón de capital anticíclico (Countercyclical Capital Buffer)
CET1	Capital ordinario de nivel 1 (Common Equity Tier-1)
CEF	Consejo de Estabilidad Financiera
CIR	Central de Información de Riesgos
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CRD IV	Directiva de Requerimientos de Capital IV (Capital Requirements Directive IV)
CRR	Reglamento de Requerimientos de Capital (Capital Requirements Regulation)
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
DCMR	Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones
DGEE	Dirección General de Economía y Estadística
DGEFyR	Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución
DGREF	Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera
DGS	Dirección General de Supervisión
EC	Entidad de Crédito
ECS	Equipo conjunto de supervisión
EFC	Establecimientos Financieros de Crédito
EHA	Ministerio de Economía y Hacienda
FINREP	Reglamento europeo que se aplica a las entidades de crédito (Financial Reporting)

FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
G-SIIs	Entidades de importancia sistémica global
JERS	Junta Europea de Riesgo Sistémico
IAC	Informe de Autoevaluación de Capital
ICE	Informe a la Comisión Ejecutiva
ICO	Instituto de Crédito Oficial
LABE	Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España
LOSS	Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito
LSI	Entidad menos significativa (Less Significant Institution)
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión (SSM por sus siglas en inglés)
O-SIIs	Otras entidades de importancia sistémica
PAC	Proceso de Autoevaluación del Capital
PIB	Producto Interior Bruto
PRES	Proceso de revisión y evaluación supervisora
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RAC	Registro de Altos Cargos del BE
RAS	Resultado final de la matriz de riesgos
RD	Real Decreto
RIBE	Reglamento Interno del Banco de España
RLOSS	Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la ley LOSS y distintas circulares y ordenanzas del BE
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEP	Plan de Supervisión (Supervisory Examination Program)
SGR	Sociedades de Garantía Recíproca

SI	Entidad significativa (Significant Institution)
UE	Unión Europea

## RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1 : Esquema de las funciones de supervisión del BE.

Cuadro 2 : Actuaciones de supervisión en 2015.

Cuadro 3 : Número y tipos de LSI sometidas a decisiones de capital en 2015.

Cuadro 4 : Tipo de seguimiento de las LSI sometidas a decisiones de capital en 2015.

Cuadro 5 : Tipos de LSI en régimen de seguimiento simplificado y datos de la muestra utilizada en la fiscalización.

Cuadro 6 : Alertas aplicadas en el año 2015.

Cuadro 7 : Áreas tenidas en cuenta en el desarrollo de las alertas en 2015 y ponderaciones de las mismas.

Cuadro 8 : Otras entidades distintas de las de crédito sujetas a supervisión prudencial.

Cuadro 9 : Inspecciones in situ realizadas en 2015 según el tipo de entidad en la que se realizaron.

Cuadro 10 : Procedimientos de idoneidad tramitados en el año 2015.

Cuadro 11 : Actividad de supervisión de conducta de entidades durante 2015.

Cuadro 12 : Tipo de medidas que se han adoptado en la supervisión de conducta durante 2015.

Cuadro 13 : Evolución de las reclamaciones, quejas y consultas ante el BE entre 2012 y 2015.

Cuadro 14 : Instrumentos macroprudenciales definidos en la normativa.

Cuadro 15 : O-SIIs españolas para 2016 y su puntuación.

Cuadro 16 : Colchones de capital para O-SIIs.

Cuadro 17 : Colchones combinados de capital.

## **I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME**

### **I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN**

**1.1.** La fiscalización del cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España (en adelante BE o el Banco), referida al ejercicio 2015, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2015, en virtud de la iniciativa reconocida al propio Tribunal por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

**1.2.** La oportunidad de llevar a cabo esta fiscalización radica en la necesidad de comprobar la aplicación por el BE de la nueva normativa que regula la supervisión bancaria. Distintos Reglamentos y Directivas europeas (que se analizan en el epígrafe I.4 de este Informe) regularon el Mecanismo Único de Supervisión Europeo (MUS), que entró en funcionamiento el 4 de noviembre de 2014. El nuevo modelo de supervisión se fue adaptando a los distintos derechos nacionales, en España por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (en adelante LOSS); el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla esta ley (RLOSS) y distintas circulares del BE cuyo cumplimiento se analiza en esta fiscalización. Las distintas normas europeas de aplicación directa en España, junto con la normativa nacional aplicable en esta materia, establecieron un nuevo marco normativo de la supervisión bancaria cuya implantación por el BE se analiza en este Informe.

**1.3.** El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 28 de noviembre de 2006, aprobó el Informe de Fiscalización de la Organización y los Procedimientos de Supervisión sobre las Entidades de Crédito (en adelante EC), Seguros y Servicios de Inversión y de la Coordinación entre los Organismos Supervisores y con la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En este Informe se pusieron de manifiesto limitaciones relevantes al ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas como consecuencia de la imposibilidad de acceder a la documentación precisa para verificar los procedimientos de supervisión del BE. La Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas referida a este Informe, de 29 de septiembre de 2009, instaba al BE a "facilitar al Tribunal de Cuentas su labor de fiscalización, permitiéndole el acceso a la documentación necesaria para verificar la aplicación de los procedimientos de supervisión". El seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe y en la Resolución mencionados no se incluyeron entre los objetivos de esta fiscalización, al haber perdido actualidad como consecuencia de la aprobación del nuevo marco normativo aplicable a esta actividad. En la actualidad el nuevo artículo 82.3, letra I, de la LOSS, exceptúa expresamente a las informaciones requeridas por el Tribunal de Cuentas de la obligación de secreto sobre los datos, documentos e informaciones que obren en poder del BE en virtud del ejercicio de su función supervisora.

**1.4.** El acuerdo de inicio de esta fiscalización se adoptó por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de febrero de 2016 y las Directrices Técnicas de la misma fueron aprobadas mediante acuerdo del Pleno de 31 de marzo de 2016.

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

**1.5.** La entidad sujeta a fiscalización ha sido el BE como autoridad nacional de supervisión bancaria. El BE es el banco central nacional en España, y en el marco del MUS, el supervisor del sistema bancario español junto al Banco Central Europeo (BCE). El nuevo modelo de supervisión supuso una nueva distribución de competencias supervisoras entre el BE y el BCE en el marco del

MUS (que se analiza en el epígrafe I.5). El ámbito subjetivo de esta fiscalización se limita exclusivamente al BE, que es la entidad sometida a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, en lo que se refiere a su actuación en el ejercicio de las funciones supervisoras que mantiene. Por lo tanto, no se extiende al BCE, que no es una entidad sometida a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, ni alcanza a las actuaciones supervisoras del BCE sobre las entidades españolas en el ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas en el marco del MUS.

**1.6.** El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por la actividad que realizó el BE en aplicación de la normativa europea y nacional que regula la supervisión bancaria. Constituyen el objeto de esta fiscalización las actuaciones del BE en ejercicio de sus competencias de supervisión prudencial: a) de las EC significativas españolas (SI, por sus siglas en inglés); b) de las EC españolas menos significativas (LSI, por sus siglas en inglés); c) de las demás entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE; incluyendo la evaluación de la idoneidad y registro de los altos cargos de todas las entidades anteriores. También fueron objeto de esta fiscalización las actuaciones del BE para la supervisión de conducta de mercados y protección a la clientela; así como para la activación de las nuevas medidas de supervisión macroprudencial; y para el cumplimiento de la normativa general sobre transparencia y de las nuevas exigencias sobre transparencia en el ejercicio de la función supervisora. En la fiscalización se analizaron las modificaciones en la estructura organizativa del BE y las nuevas actuaciones y medidas que se adoptaron para cumplir la nueva normativa sobre supervisión.

**1.7.** El periodo fiscalizado fue el ejercicio 2015, sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se analizaran aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se han considerado relevantes. Aunque todas las actuaciones y expedientes analizados se refieren al ejercicio 2015, se tuvieron en cuenta los cambios en la estructura organizativa del BE y la adopción de nuevas actuaciones o medidas durante 2014 y 2016 para cumplir con la nueva normativa en la materia y aplicar el nuevo modelo de supervisión.

### **I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL BE**

**1.8.** Como ya se ha dicho, el BE es el banco central nacional y, en el marco del MUS, el supervisor del sistema bancario español junto al BCE. El BE es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que para el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines actúa con autonomía respecto a la Administración del Estado. Además, el BE es parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y está sometido a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, a los Estatutos del SEBC y a las orientaciones e instrucciones emanadas del BCE.

**1.9.** En el ejercicio de sus funciones públicas actúa de acuerdo a su normativa específica, en particular la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del BE (LABE), que en su artículo 4 sujeta expresamente a la entidad a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas. Su régimen jurídico básico se completa en la resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del BE, por la que se aprueba el Reglamento Interno del BE (RIBE, modificada en posteriores resoluciones de 2013, 2014 y 2016) y la resolución de 22 de mayo de 2015, de la comisión ejecutiva del BE, de aprobación del régimen de delegación de competencias. La regulación del nuevo modelo de supervisión bancaria y la normativa prudencial de la supervisión de las entidades se desarrolla en el epígrafe I.4 de este Informe.

**1.10.** Las cuentas anuales del BE correspondientes al ejercicio 2015 fueron rendidas directamente a este Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la LABE, después de su aprobación por el gobierno a propuesta del ministro de economía y competitividad.

## I.4. MARCO NORMATIVO DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA

**1.11.** La regulación prudencial de la supervisión de las EC se ha ido adecuando a los estándares internacionales y europeos desde hace varias décadas, partiendo de los acuerdos publicados por el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea. En 1988 se publicó el primer acuerdo de capital (Basilea I). El segundo acuerdo (Basilea II), se transpuso a la normativa europea en las sucesivas directivas de requerimientos de capital (CRD- Capital Requirements Directive). La primera, conocida por CRD I, en realidad son dos directivas, la 2006/48/CE para bancos y 2006/49/CE para empresas de inversión. Dichas directivas fueron modificadas con posterioridad por las Directivas 2009/111/CE y 2010/76/EU de requerimientos de capital, que se conocen como CRD II y CRD III, respectivamente.

**1.12.** Tras la crisis financiera internacional el comité de Basilea publicó en 2009 un nuevo marco denominado Basilea III. Este marco se construyó sobre Basilea II incorporando los siguientes elementos: a) un aumento de la cantidad y la calidad de capital exigible a las entidades para asegurar una mayor capacidad para absorber pérdidas; b) una mejora de la captura de los riesgos en las actividades de la cartera de negociación, titulizaciones y derivados; c) una mejora del sistema de gobierno corporativo y de las políticas de remuneración; d) una ratio de apalancamiento como medida sencilla ajena a la medición de los riesgos que complementaría a la ratio de solvencia; e) una ratio de cobertura de liquidez a corto plazo y una ratio de liquidez estructural a largo plazo; y por último, f) la introducción de medidas macroprudenciales y los colchones de capital, que velan por la estabilidad del sistema bancario en general.

**1.13.** El nuevo marco regulatorio de Basilea III se desarrolló en la normativa de la Unión Europea (UE) mediante dos instrumentos legislativos, que constituyen la normativa de nivel 1 y conjuntamente sustituyen a las directivas anteriores: a) la Directiva 2013/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión (conocida como CRD IV); y b) el Reglamento n.º 575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión (conocido como CRR).

**1.14.** Además, la normativa prudencial se complementa con la regulación europea de Nivel 2, los reglamentos delegados, mediante los que se aprobaron normas técnicas vinculantes. Estos reglamentos son un acto delegado de rango inferior a los actos legislativos básicos (directivas y reglamentos) que una vez aprobados por la Comisión Europea son de obligado cumplimiento y de aplicación directa en los Estados miembros. Las normas técnicas vinculantes son, principalmente, los estándares técnicos de regulación y los estándares técnicos de ejecución. Estos estándares, junto con los demás reglamentos delegados aprobados por la Comisión Europea, también son directamente aplicables por el BE, obligan a las EC y forman parte de la normativa cuyo cumplimiento se ha comprobado en esta fiscalización.

**1.15.** En materia de competencias supervisoras, el artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE sirvió de base legal al Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo Europeo, de 15 de octubre de 2013, de creación del MUS, que atribuyó al BCE tareas específicas relacionadas con la supervisión prudencial de las EC (en adelante Reglamento del MUS). El Reglamento del MUS entró en vigor el 4 de noviembre de 2013 y contemplaba un plazo preparatorio de doce meses, tras el cual el BCE asumió efectivamente sus competencias supervisoras, el pasado 4 de noviembre de 2014, con la creación del MUS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento del MUS, el BCE es el responsable último de ejercer las funciones de supervisión prudencial de las EC establecidas en los estados de la zona euro; así como del funcionamiento eficaz y coherente del MUS; y de vigilar el funcionamiento del sistema. El Reglamento (UE)

468/2014 del BCE, de 16 de abril de 2014, (Reglamento Marco del MUS) establece el marco de cooperación en el ámbito del MUS entre el BCE y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas, que se analiza en el siguiente epígrafe I.5 de este Informe.

**1.16.** En definitiva, tras la crisis financiera se produjo una modificación profunda de la regulación bancaria en Europa. En el marco de la UE se llegó al acuerdo político de crear la Unión Bancaria Europea, que transfiriese a nivel europeo la responsabilidad de la supervisión bancaria y estableciese mecanismos comunes para la resolución de las crisis de los bancos y garantizar los depósitos de los clientes. De este modo se creó el MUS; se puso en marcha un mecanismo europeo de resolución (MUR) de crisis bancarias (por el Reglamento UE 806/2014); y se están realizando trabajos a nivel comunitario para la creación de un fondo de depósitos único en la zona euro. El nuevo modelo implica una regulación única para todos los bancos (Single Rule Book) y una supervisión común para los países de la zona euro que ejerce desde noviembre 2014 el BCE junto con las ANC en el marco del MUS. Todo ello ha supuesto un cambio trascendental en el modelo de supervisión de las EC españolas y la aplicación de un nuevo régimen jurídico que se analiza en este Informe.

**1.17.** La transposición de la CRD IV se ha efectuado en España, principalmente, mediante la LOSS, el RLOSS y distintas circulares del BE cuya aplicación se va analizando en este Informe. Estas normas constituyen la base de la regulación nacional de la supervisión prudencial de las EC. La LOSS transpuso la normativa europea y a su vez unificó en un texto único la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que han sido derogadas. Esta nueva regulación representa la adaptación del sistema financiero español al nuevo marco normativo bancario diseñado en Europa tras la crisis financiera.

**1.18.** Hay que tener en cuenta que, cómo se explica en el epígrafe I.6, se ha realizado una fiscalización esencialmente de cumplimiento. Sin embargo, la normativa directamente aplicable a las EC españolas que debe supervisar el BE ya no se circunscribe al concepto tradicional de pirámide normativa compuesta por la ley, el real decreto y las distintas circulares del Banco (como ocurría tradicionalmente). En la actualidad la regulación de la supervisión bancaria es, en gran medida, normativa europea directamente aplicable. No solo el reglamento CRR y los demás reglamentos comunitarios directamente aplicables (por ejemplo los mencionados en el punto 1.15), sino también los reglamentos delegados que integran la normativa europea de Nivel 2, que aunque de rango inferior a los actos legislativos básicos también son aplicación directa en los Estados miembros. Este Informe refleja los resultados del análisis de la aplicación que ha hecho el BE de esta nueva normativa (nacional y europea), de las modificaciones que se fueron introduciendo en la estructura organizativa del Banco y en sus actuaciones de supervisión, para la implantación del nuevo sistema.

## I.5. FUNCIONES DE SUPERVISIÓN DEL BE

**1.19.** La entrada en vigor del MUS supuso una reasignación de responsabilidades supervisoras, que se trasladaron del ámbito nacional al BCE, y una nueva regulación de las funciones supervisoras del BE. La distribución de competencias supervisoras entre el BE y el BCE en el ámbito del MUS se hizo en función de la importancia de las entidades supervisadas. el Reglamento del MUS distinguió entre entidades significativas (SI) y menos significativas (LSI), en razón de unos determinados criterios de carácter objetivo y subjetivo. Las entidades consideradas como SI quedaron sujetas a la supervisión directa del BCE, mientras que las LSI quedaron sujetas a la supervisión directa del BE (al tiempo que el BCE ejerce una supervisión indirecta). Como ya

se ha señalado, el ámbito de esta fiscalización se limita a las actuaciones del BE, por eso las comprobaciones efectuadas se refieren sobre todo a actuaciones de supervisión de LSI, que son las que siguen siendo competencia directa del mismo. En relación con las SI el análisis sobre las actuaciones del BE se ciñó a las competencias que el BE conserva en el ámbito de su supervisión prudencial, y de manera más amplia en el ámbito de la supervisión de conducta de entidades y activación de medidas macroprudenciales.

**1.20.** En el caso español, catorce grupos de entidades tenían la consideración de SI en el ejercicio 2015 (Santander, BBVA, Caixa, Bankia, Sabadell, Popular, Unicaja, Bankinter, Kutxabank, Ibercaja, Abanca, Liberbank, BMN y Banco de Crédito Social Cooperativo). El año anterior fueron quince, que se redujeron una vez completado formalmente el proceso de integración de Catalunya Banc en BBVA. Las catorce SI españolas representaban el 15% de los activos totales de las 129 SI del MUS (solo por detrás de Alemania y Francia). En términos del sistema bancario español las SI, supervisadas de forma directa por el BCE, suponían en torno al 96% de los activos del mismo. El restante 4% de los activos del sistema bancario español eran LSI y estaban bajo la supervisión directa del BE.

**1.21.** En relación con las SI españolas corresponde al BCE ejercer la supervisión directa de estas entidades, el BE debe asistir al BCE mediante la remisión de información; la participación en los equipos de inspección in situ y en los equipos conjuntos de supervisión (ECS); y la tramitación de determinados procedimientos administrativos que afectan a EC españolas. Se ha establecido un ECS para supervisar a cada SI española, y cada uno de ellos estuvo integrado por personal del BCE y del BE, que llevaron a cabo su labor bajo la coordinación de un empleado del BCE. Los equipos de inspección in situ fueron esencialmente nacionales, así como el jefe de misión, que fue habitualmente un miembro de la autoridad nacional. Los procedimientos administrativos comunes, en los que participan tanto el BCE como el BE, son las autorizaciones para crear entidades y para adquirir participaciones significativas en EC, y la retirada de la licencia a EC. En estos procedimientos corresponde al BE realizar una primera valoración y formular una propuesta sobre cada caso concreto; y al BCE adoptar la decisión definitiva.

**1.22.** En relación con las LSI españolas corresponde al BE la supervisión directa de estas entidades y debe notificar al BCE cualquier procedimiento supervisor relevante, así como informar del resto de medidas que adopte. El BCE puede, además, como responsable del funcionamiento del MUS, y con el fin de garantizar la consistencia de los resultados de la supervisión dentro de aquel, emitir reglamentos, directrices o instrucciones generales, de acuerdo con las cuales el BE habrá de ejercer esta supervisión directa de las LSI, y solicitar la realización de inspecciones in situ a estas entidades o cuanta información estime necesaria acerca de ellas.

**1.23.** Además de las EC (bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito y sucursales de entidades de crédito extranjeras; significativas o no) existen otras entidades que proveen servicios o realizan funciones relacionadas con el sector financiero sobre las que el BE retuvo íntegramente las funciones supervisoras. Concretamente, el BE tuvo en 2015 funciones de supervisión fuera del ámbito del MUS sobre las siguientes instituciones financieras distintas de las EC: establecimientos financieros de crédito (EFC), sociedades de garantía recíproca (SGR), sociedades de reafianzamiento, sociedades tasadoras, entidades de pago, entidades de dinero electrónico, establecimientos de cambio de moneda, fundaciones bancarias y SAREB. Además, el BE supervisó también a las sucursales de entidades de crédito autorizadas en terceros países y al ICO.

**1.24.** Por último, la supervisión de determinadas áreas relevantes de la actividad bancaria, tanto en el caso de las SI como LSI y en entidades distintas de las de crédito, que venía siendo ejercida por el BE, no fue asumida por el MUS. El BE sigue teniendo competencias directas de supervisión

que no se han asumido por el MUS sobre las siguientes áreas: en materia de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela; colaboración con la comisión de prevención de blanqueo de capitales e infracciones monetarias en la supervisión del cumplimiento de la normativa sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; y algunas competencias de control de los mercados financieros, aunque en esta materia la CNMV es la autoridad con las principales competencias supervisoras. Además el BE ha comenzado a activar los procedimientos macroprudenciales de supervisión, en cooperación con el BCE. Estas actuaciones del BE también son objeto de análisis en este Informe. El Cuadro 1 esquematiza las principales competencias supervisoras del BE tras la entrada en vigor del MUS (todos los cuadros que se contienen en este Informe son de elaboración propia sobre los datos y la información proporcionada por el BE).

**Cuadro 1 : Esquema de las funciones de supervisión del BE**

FUNCIONES EN EL ÁMBITO DEL MUS	
<b>SI españolas</b> (supervisión directa del BCE) Remisión de información Participación en los ECS y equipos de inspección in situ	<b>LSI españolas</b> (supervisión directa del BE) Seguimiento ordinario y simplificado de LSI Inspecciones in situ de LSI
<b>Procedimientos comunes:</b> participación en procedimientos de autorizaciones, adquisición de participaciones significativas y retiradas de licencias de EC	
<b>Funciones de carácter general</b> Participación en la toma de decisiones supervisoras (a través de los órganos de gobierno del MUS) y participación en tareas horizontales (a través de redes de expertos y grupos de trabajo especializados)	
FUNCIONES FUERA DEL ÁMBITO DEL MUS	
<b>Principales áreas no traspasadas al MUS</b> Supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela Activación de procedimientos macroprudenciales en cooperación con el BCE	
<b>Supervisión de entidades distintas de las de crédito</b> (normalmente en seguimiento simplificado, sistema de alertas)	

## I.6. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

**1.25.** La fiscalización llevada a cabo ha sido únicamente de cumplimiento en relación con el análisis de la supervisión de las SI españolas y de las demás funciones supervisoras que permanecen atribuidas al BE en áreas no traspasadas al MUS. La fiscalización en estas materias se ha limitado a comprobar que las actuaciones del BE se han sometido a la normativa aplicable, y que el BE se ha adaptado en estas áreas a la nueva distribución de competencias y a la nueva normativa que la regula. Todas las comprobaciones efectuadas en estas materias se han realizado desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad. En relación con la supervisión directa sobre las LSI realizada por el BE su análisis se extendió, además, a la evaluación de la adecuación de los sistemas y procedimientos que se utilizaron a los objetivos de supervisión que debieron cumplir.

**1.26.** Los objetivos concretos de la fiscalización fueron los siguientes:

a) En relación con la supervisión de las SI españolas, comprobar que la participación del BE en dicha supervisión (lo que incluye su participación en los equipos conjuntos de supervisión, en las inspecciones in situ y en la tramitación y resolución de procedimientos administrativos que les afectan) se somete a la normativa aplicable.

b) En relación con la supervisión de las LSI españolas, comprobar que el ejercicio de las facultades de supervisión directa atribuidas al BE se somete a la normativa aplicable y evaluar la adecuación de los sistemas y procedimientos que se utilizan a los objetivos de supervisión que deben cumplir.

c) En relación con las demás facultades de supervisión que permanecen en el BE sobre EC, tanto significativas como no significativas, en áreas no traspasadas al MUS, comprobar que se someten a la normativa aplicable.

d) En relación con las demás funciones supervisoras atribuidas al BE sobre entidades distintas de EC, en su caso, comprobar que se someten a la normativa aplicable.

**1.27.** También se analizó el cumplimiento de la normativa general sobre transparencia y de la normativa específica sobre transparencia en el ejercicio de la función supervisora del Banco. No se abordaron 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 debido al objeto de la misma.

**1.28.** Los procedimientos de fiscalización que se utilizaron han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se han estimado necesarias para verificar las actuaciones de supervisión del BE y el cumplimiento de la nueva normativa que la regula; así como los sistemas y procedimientos aplicados a la supervisión de las LSI españolas. Se analizó la documentación e información necesaria para verificar las modificaciones en la estructura organizativa del Banco; así como para comprobar, desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad, las actuaciones del BE en la supervisión de las SI; en la activación de las medidas macroprudenciales; y en la imposición de infracciones y sanciones, durante el periodo fiscalizado.

**1.29.** En las demás áreas, además de analizar la documentación e información solicitada sobre cada una de ellas, se analizaron muestras de expedientes para comprobar las actuaciones fiscalizadas. En las comprobaciones sobre las actuaciones de seguimiento ordinario de las LSI se analizaron trece expedientes que concluyeron en decisiones de capital en 2015. En las actuaciones de seguimiento simplificado de LSI se analizaron los expedientes de una muestra de once entidades; compuesta de dos bancos, tres bancos filiales de grupos de fuera de la UE, una caja de ahorros y cinco cooperativas de crédito. El análisis de estos expedientes y de la información y documentación sobre estas actuaciones se hizo desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad y de la valoración de los sistemas y procedimientos que se utilizaron para realizarlas.

**1.30.** El análisis de las actuaciones de seguimiento simplificado de las entidades distintas de las de crédito utilizó como muestra los expedientes de las 21 SGR sometidas a este tipo de seguimiento. Para la fiscalización de las inspecciones in situ se analizó una muestra de tres entidades; dos LSI y una SGR. El análisis de las actuaciones de evaluación de la idoneidad y registro de altos cargos utilizó una muestra de dieciséis expedientes de idoneidad, de los cuales once correspondieron a LSI y cinco a otras entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE. Por último, para verificar las actuaciones de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela se utilizó una muestra de diez expedientes, ocho de actuaciones de comprobación a distancia y dos de inspecciones in situ de entidades. Los análisis de estos

expedientes y de la información y documentación sobre estas actuaciones se hicieron desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad.

**1.31.** 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 BE.

**1.32.** 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.7. PRINCIPALES MAGNITUDES Y ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL BE.**

**1.33.** La pertenencia al MUS conlleva la participación del BE en la toma de decisiones del mismo, lo que hace a través de la representación que posee en el Consejo de Supervisión del MUS y en el Consejo de Gobierno del BCE. De este modo el BE participó, durante 2015, en la adopción de más de 1.500 decisiones supervisoras sobre las EC europeas, 188 de ellas relativas a SI españolas. Como ya se ha explicado, esta actuación del BE a través de su participación en los órganos del MUS y del BCE excede del ámbito de esta fiscalización, puesto que son actuaciones relativas a funciones supervisoras que son competencia del BCE.

**1.34.** En el Informe se analizan, en primer lugar, las modificaciones en la estructura organizativa del BE para aplicar la nueva normativa y adaptarse al nuevo modelo de supervisión. Para el análisis la actividad realizada en 2015, en el ejercicio de su función supervisora, se sistematizaron sus actuaciones en las siguientes categorías:

- Actuaciones de supervisión prudencial
- Actuaciones de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela.
- Actuaciones de activación de medidas macroprudenciales.
- Infracciones y sanciones durante el periodo fiscalizado
- Análisis del cumplimiento de la normativa sobre transparencia

**1.35.** Las actuaciones de supervisión prudencial constituyen el núcleo principal de la supervisión bancaria. Mediante estas actuaciones se estableció la valoración de los perfiles de riesgos de cada entidad y se fijaron los niveles de capital y liquidez adecuados al mismo; se realizaron comprobaciones sobre los estados financieros y los criterios de contabilización de las distintas entidades; y se valoró la idoneidad de sus altos cargos. Para su análisis se sistematizaron las actuaciones de supervisión prudencial realizadas por el BE en 2015 en las siguientes categorías:

- Actuaciones del BE en la supervisión de las SI españolas
- Actuaciones de supervisión sobre las LSI en régimen de seguimiento ordinario.
- Actuaciones de supervisión sobre las LSI en régimen de seguimiento simplificado.
- Actuaciones de supervisión sobre las entidades distintas de las de crédito en régimen de seguimiento simplificado.
- Inspecciones in situ o visitas de inspección realizadas.
- Actuaciones de supervisión de la idoneidad y registro de altos cargos.

**1.36.** La fiscalización de cada una de estas categorías de actuaciones se estructuró en los siguientes apartados: a) marco normativo y descripción de las actuaciones; b) datos de la actividad; y c) resultados de las comprobaciones sobre cada una de esas categorías de actuaciones realizadas durante el periodo fiscalizado. En este último epígrafe se exponen los resultados de los análisis de la información y documentación solicitada sobre cada una de estas

actuaciones; así como de los expedientes analizados de cada una de ellas, señalados en los puntos 1.29 y 1.30. El Cuadro 2 sintetiza los datos sobre el número de actuaciones de supervisión del periodo fiscalizado, teniendo en cuenta que se trata de actuaciones muy diversas y de muy distinta naturaleza, que se van explicando en los apartados correspondientes a cada una de ellas.

**Cuadro 2: Actuaciones de supervisión en 2015**

Categorías de actividades de supervisión	Nº de actuaciones
<b>Actuaciones de supervisión prudencial</b>	
- Inspecciones in situ en LSI	13
- Inspecciones in situ en otras entidades no de crédito	10
- Actuaciones de seguimiento de LSI	317
- Actuaciones de seguimiento de otras entidades no de crédito	282
<b>Actuaciones de supervisión de la idoneidad y registro de altos cargos</b>	
- Procedimientos de idoneidad de altos cargos de EC	266
- Procedimientos de idoneidad de altos cargos de otras entidades	169
<b>Actuaciones de supervisión de conducta de entidades, transparencia y protección a la clientela</b>	
- Actuaciones de comprobación a distancia	63
- Inspecciones in situ	14
- Seguimiento y control de la publicidad de servicios y productos bancarios	196

## I.8. TRÁMITE DE ALEGACIONES

**1.37.** De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual gobernador del BE, que también ocupó este puesto durante el periodo fiscalizado. Tras la concesión de la oportuna prórroga, se recibieron en el Tribunal de Cuentas las alegaciones que se adjuntan al presente Informe.

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

## II. MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BE

**2.1.** La entrada en funcionamiento del MUS provocó cambios significativos en la estructura organizativa interna del BE. La necesidad de estos cambios deriva de la nueva distribución de

competencias supervisoras y de la obligación de desarrollar nuevas funciones y aplicar nuevos procedimientos como consecuencia de la gradual entrada en vigor de la reciente normativa europea y su desarrollo interno. El proceso de organización interna, que se analiza en este apartado del Informe, se completó con la resolución de la comisión ejecutiva de 17 de noviembre de 2015, que fija las funciones de las direcciones generales y de la secretaría general y refleja las nuevas funciones relacionadas con las delegaciones de competencias y los cambios organizativos internos previamente realizados.

## **II.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL**

**2.2.** Desde 2013 se produjeron múltiples cambios organizativos en la DGS del BE que, especialmente en su fase final, tuvieron como objetivo conseguir un paralelismo con la estructura organizativa del BCE que facilitase la puesta en marcha del MUS y la absorción de nuevas funciones (una estructura “espejo” de la del BCE a la que se refiere la Memoria Anual de Supervisión de 2015). Estas modificaciones provocaron, por un lado, la separación de la DGS de las antiguas funciones que realizaba de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela, que no fueron asumidas por el MUS. Por otro, la absorción de nuevas funciones relativas al desarrollo e interpretación de la normativa prudencial y contable; además de las funciones referentes a la política supervisora en el ámbito del MUS, incluyendo la coordinación con la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y los Comités Europeos de regulación.

**2.3.** A principios de 2013, de la DGS dependían las siguientes unidades orgánicas: tres Departamentos de Inspección (I, II y III), una Dirección General Adjunta (con cuatro grupos operativos), una Jefatura de Planificación de Supervisión (con un grupo operativo) y una Secretaría Técnica de Relaciones Institucionales. Actualmente, la DGS consta de cuatro Departamentos de Inspección, una Dirección General Adjunta (con muchas más competencias) y un Servicio de Coordinación del MUS. Esta nueva organización es producto de todas las modificaciones y adaptaciones iniciadas en el ejercicio 2013, que se analizan en este epígrafe del Informe, y que tuvieron por finalidad, como ya se ha señalado, conseguir una estructura “espejo” de la del BCE que facilitase la puesta en marcha del MUS.

**2.4.** El primer paso se llevó a cabo por acuerdo de la Comisión Ejecutiva del BE de 2 de abril de 2013, con la creación del Departamento de Inspección IV, destinado a prestar funciones transversales de apoyo. El nuevo departamento se compuso de cuatro de los grupos especializados anteriormente adscritos a la Dirección General Adjunta de Supervisión (análisis a distancia; riesgo de crédito y operacional; mercado, liquidez y custodia; e innovación tecnológica). Se crearon, además, dos nuevos grupos adscritos a este departamento (el de cumplimiento normativo y el dedicado en exclusiva a la supervisión de SAREB).

**2.5.** Por otro lado, mediante acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 27 de junio de 2013 se creó el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR) al que, aproximadamente un año después, se acordó transferir, para su ejercicio desde el 1 de octubre de 2014, las competencias supervisoras en materia de conducta de entidades que antes residían en la DGS, tal y como se detalla en el epígrafe siguiente de este Informe.

**2.6.** Más adelante, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 4 de marzo de 2014, con el objetivo de fundamentar las posiciones de los representantes del BE en los órganos de gobierno del MUS, se produjo la creación de un nuevo servicio dentro de la DGS, el Servicio de Coordinación del MUS. Este Servicio asumió, entre otras funciones, la de apoyar al representante del BE en su participación en el Consejo de Supervisión del MUS para la toma de decisiones supervisoras.

Además, se encarga de la organización, distribución y seguimiento interno de la información recibida en el ámbito del MUS a esa escala y del análisis y seguimiento de las SI no españolas.

**2.7.** El acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 29 de septiembre de 2014 tuvo como finalidad directa reflejar en la DGS del BE una estructura espejo de la del BCE, con la finalidad de facilitar la interacción entre ambas autoridades y lograr la eficiencia en la gestión de los recursos. Este acuerdo organizó la DGS en dos departamentos para llevar a cabo la supervisión continuada de las SI (Inspección I e Inspección II); otro departamento para la supervisión de las LSI y el resto de las entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE (Inspección III); y un cuarto departamento que desarrollará funciones horizontales (Inspección IV), además de la inspección in situ de las SI. Antes de esta reforma existía una diferencia relevante entre el seguimiento continuado y la inspección in situ de las SI adoptado por el MUS y el modelo seguido tradicionalmente en España. Tradicionalmente estas dos labores eran propias del BE y venían realizándose por los mismos equipos, los denominados “grupos operativos de inspección”. A partir de la entrada en funcionamiento del MUS, se exigió que los equipos que realizasen las inspecciones in situ estuviesen separados jerárquica y funcionalmente de los equipos conjuntos de supervisión (ECS). Esta circunstancia motivó que se centralizara la función de inspección in situ de las SI en un departamento separado de la función de supervisión continuada, a semejanza del BCE. En el caso de las LSI, estas funciones también se separaron en grupos independientes dentro del departamento de Inspección III.

**2.8.** Durante el periodo fiscalizado el acuerdo de la Comisión Ejecutiva, de 29 de abril de 2015, introdujo nuevos cambios para favorecer una estructura más eficaz en la interlocución con el MUS y potenciar las funciones de desarrollo de normativa bancaria, además de favorecer la coordinación entre las funciones regulatorias y supervisoras y la colaboración con el BCE. Para ello, en la Dirección General Adjunta de Supervisión se Integraron el Departamento de Regulación y Política Supervisora, el Servicio de Planificación de Supervisión y el Grupo de Información y Análisis. En este nuevo departamento se aglutinaron las funciones relativas al desarrollo e interpretación de la normativa contable bancaria y de la normativa prudencial, y la coordinación de la participación del BE en la ABE, más las tareas relacionadas con el apoyo a los departamentos de Inspección y a la dirección de la DGS en materia regulatoria y de política supervisora. El departamento de regulación y política supervisora asumió, entre otras, las funciones de desarrollo normativo de la regulación bancaria e interpretación de la normativa contable y prudencial, además de nuevas funciones de política supervisora en el ámbito del MUS. Estas funciones, junto a las que ya realizaba el Servicio de Secretaría Técnica y Relaciones Institucionales, pasaron a ser cometido del nuevo servicio de regulación y secretaría técnica de supervisión. También se asignó a este departamento la coordinación con los organismos de regulación y supervisión internacional a nivel europeo, creándose el nuevo servicio de ABE y comités europeos. Las funciones de coordinación con organismos internacionales, anteriormente estaban asignadas al Departamento de Regulación y Coordinación Internacional, dentro de la antigua Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera (DGREF). Este Departamento desapareció cuando se transformó la DGREF en la nueva Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución (DGEFyR) que asumió la coordinación de la participación del BE en los comités alcance global o mundial (CSBB y CEF).

**2.9.** En el Servicio de Planificación de Supervisión (dependiente también de la nueva Dirección General Adjunta de Supervisión) se crearon dos nuevas unidades: la Unidad de Procedimientos y Metodología y la Unidad de Revisión Supervisora. Por otra parte, a partir del antiguo grupo 5º del Departamento de inspección IV, se creó el Grupo de Análisis e Información (integrado, a su vez, en la Dirección general Adjunta de Supervisión). Por último, el acuerdo de la Comisión Ejecutiva, de 29 de abril de 2015, introdujo ajustes en los departamentos de Inspección I y II con el fin de mejorar el funcionamiento de los ECS y favorecer la interlocución entre el personal del BE y del

BCE; y dotó de mayores competencias a la figura de los coordinadores ejecutivos, de los que dependen directamente los grupos de inspección que tienen asignados.

**2.10.** También se produjeron cambios organizativos relacionados con la valoración de la idoneidad y registro de altos cargos. La Comisión Ejecutiva del BE, en su reunión de 27 de junio de 2013, acordó la creación de la división denominada Registros de Entidades y Altos Cargos en el Departamento de Secretaría Técnica dependiente de la Secretaría General del Banco. Esta división asumió las funciones del BE en relación con el análisis de idoneidad de los altos cargos de las instituciones financieras, para dar cumplimiento al nuevo régimen establecido por el Real Decreto 256/2013. La división se constituyó con el personal y funciones anteriormente ubicados en la unidad de Registros Oficiales que pertenecía al departamento de Instituciones Financieras de la Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera. También se aprobó, en esta misma reunión, la creación de la Unidad de Análisis de Idoneidad dentro de la citada división.

**2.11.** Más adelante, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva, de 23 de mayo de 2014, cambió de nombre el Departamento de Secretaría Técnica, pasándose a denominar Vicesecretaría y la Unidad de Análisis de Idoneidad se convirtió en la Unidad de Análisis de Idoneidad y Registro de Altos Cargos. Debido al aumento y profundización de los requerimientos normativos de idoneidad regulados en el capítulo IV del título I de la LOSS, se produjo un importante incremento del volumen de trabajo así como del número de expedientes analizados por la Unidad de Análisis de Idoneidad y Registro de Altos Cargos. Como consecuencia de ello, el 29 de abril de 2015, la Comisión Ejecutiva del BE acordó la reorganización del Departamento de Vicesecretaría y se creó la División de Análisis de Idoneidad y Registro de Altos Cargos, incrementando el rango orgánico de la unidad que tenía el mismo nombre. Este cambio, a su vez, dio lugar a la modificación de la División de Registro de Entidades y Altos Cargos de la Vicesecretaría, donde se ubicaba la antigua unidad de Análisis de Idoneidad y Registro de Altos Cargos, que pasó a denominarse División de Autorizaciones y Registro de Entidades.

**2.12.** Con la separación de las funciones de análisis de idoneidad y registro de altos cargos, de las funciones de autorización y registro de entidades (por Resolución de la Comisión Ejecutiva de 29 de abril de 2015), se comenzó a hacer posible el objetivo de centralizar en una única unidad, al igual que en el BCE, los trabajos relacionados con el pasaporte comunitario de las entidades de crédito, tanto extranjeras actuando en España (realizado por la antigua Unidad de Registros Oficiales), como españolas actuando en la Unión Europea (antes realizado en el Grupo de Secretaría Técnica de Supervisión). Este cambio se extendió, igualmente, a las entidades de pago y a las entidades de dinero electrónico. Como consecuencia del anterior acuerdo, en el apartado Quinto. 3) de la Resolución de la Comisión Ejecutiva, de 22 de mayo de 2015, de aprobación del régimen de delegación de competencias, se asignó a la Secretaría General (concretamente a la Vicesecretaría), las funciones correspondientes a la resolución y notificaciones realizadas en el ámbito del pasaporte comunitario de EC, entidades de pago y entidades de dinero electrónico, como parte de los cometidos de la División de Autorizaciones y Registro de Entidades.

## **II.2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA REALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA**

**2.13.** Con fecha 27 de junio de 2013 la comisión ejecutiva del BE acordó la creación del DCMR a fin de centralizar, bajo la responsabilidad de la secretaría general, las competencias del BE en materia de conducta de mercado, transparencia informativa, buenas prácticas, información a consumidores, educación financiera, resolución de conflictos y otras similares, todas ellas interrelacionadas entre sí. Este nuevo departamento se formó a partir de la integración de las

antiguas unidades denominadas servicio de reclamaciones (que dependía de la secretaría general) y división de relaciones con la clientela bancaria (que dependía de la DGREF). El nuevo departamento contó inicialmente con dos divisiones, la de transparencia y buenas prácticas y la de relaciones con la clientela bancaria. Su creación se enmarcó en la estrategia del BE y en las nuevas exigencias normativas de garantizar y potenciar la correcta información de los usuarios de servicios financieros, promover las buenas prácticas en el mercado, ofrecer un sistema eficaz para la resolución de conflictos y fomentar la educación financiera.

**2.14.** El BE valoró positivamente la creación de este departamento y la centralización de estas competencias y consideró adecuado permitir, ya en 2014, que pudiera interactuar directamente con las entidades para ejercer las funciones de monitorización, supervisión y vigilancia de la conducta de mercado y del cumplimiento de la normativa de transparencia. Con este propósito la comisión ejecutiva aprobó, el 6 de junio de 2014, la creación de una tercera división en el DCMR con la denominación de división de supervisión de conducta de entidades. En esta nueva división se estableció una unidad de vigilancia e inspección con el fin de crear las estructuras administrativas necesarias para la asunción por parte de la secretaría general de los cometidos relativos a la supervisión de la conducta de mercado y transparencia bancaria. El acuerdo antes citado preveía que esta nueva unidad asumiera a partir del 1 de octubre de 2014 estas atribuciones, que anteriormente eran realizadas por la DGS, separando así su realización de la supervisión prudencial que realiza el Banco. A partir de esta fecha se empezaron a realizar actuaciones ante las entidades, que incluyeron requerimientos de información, seguimiento continuado y visitas in situ, tanto a los servicios centrales como a la red de oficinas; y en su caso, propuestas de medidas correctoras cuando se consideraron necesarias. La realización de estas actuaciones durante el ejercicio 2015 se analiza en el apartado IV de este Informe.

**2.15.** La Comisión Ejecutiva del BE, el 24 de marzo 2015, aprobó el desdoblamiento de la unidad de vigilancia e inspección del DCMR en las unidades de inspección y de vigilancia, dentro de la división de supervisión de conducta de entidades. Estas dos unidades empezaron a trabajar de forma coordinada desde junio del citado año. Esta distribución de atribuciones tuvo como objetivo la racionalización de la asignación de las funciones encomendadas a la citada división, reforzando el compromiso estratégico del BE por evitar el riesgo sistémico asociado a la conducta inadecuada de las entidades e incrementando sus recursos tras la experiencia de la reciente crisis bancaria. Con estas modificaciones se pretendió velar por una mayor transparencia en la comercialización de productos financieros complejos y por la protección del cliente bancario para recuperar la confianza en el sistema financiero adaptando la estructura organizativa a la nueva situación en esta materia que se analiza en el apartado IV de este Informe.

### **II.3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES**

**2.16.** A principio del ejercicio 2013, la antigua dirección general de regulación y estabilidad financiera (DGREF) contaba con tres departamentos: a) el departamento de estabilidad financiera, b) el departamento de información financiera y Central de Información de Riesgos (CIR), y c) el departamento de instituciones financieras. Los cambios normativos por la puesta en marcha de la unión bancaria provocaron varias reorganizaciones de esta dirección general que asumió otras funciones en el nuevo modelo de regulación bancaria. En este epígrafe se van a exponer los cambios que se produjeron en esta dirección general para asumir las funciones del BE en el nuevo marco regulatorio y supervisor europeo en materia de resolución de entidades de crédito, y para reforzar las funciones de estabilidad financiera y análisis macroprudencial.

**2.17.** La comisión ejecutiva, por acuerdo de 27 de junio de 2013, estableció en el ámbito de la antigua DGREF reforzar el área de estabilidad financiera mediante la creación de tres unidades integradas en las dos divisiones ya existentes en el departamento de estabilidad financiera. Este cambio pretendía hacer frente a las nuevas necesidades de análisis bancario, seguimiento de los desarrollos en política regulatoria de tipo macroprudencial y estudio del impacto de los numerosos y complejos cambios regulatorios que se estaban empezando a producir en ese momento con la aprobación del nuevo marco regulatorio de solvencia y supervisión de las entidades de crédito (ya en 2013 la Directiva CRD IV y el Reglamento CRR).

**2.18.** Tras la aprobación del Reglamento Marco del MUS, se produjo la reorganización del departamento de instituciones financieras (dependiente de la DGREF), por acuerdo de la comisión ejecutiva de 23 de mayo de 2014. El citado departamento cambió su denominación a departamento de regulación y coordinación internacional, más acorde con sus funciones, y simplificó su estructura, mediante la fusión de las actuales divisiones de análisis y asesoramiento y de regulación en una única división de regulación, que se reforzó y pasó a tener tres unidades (solvencia, regulación y autorizaciones). Por otra parte, se reforzó el papel de la coordinación internacional; la división que se ocupa de este área pasó a denominarse coordinación y política regulatoria internacional y se estructura en torno a tres unidades dedicadas al seguimiento de la actividad regulatoria del Comité de Basilea (CSBB), de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF).

**2.19.** El 29 de abril de 2015, la comisión ejecutiva del BE aprobó la reorganización de la DGREF, que pasó a denominarse Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución (DGEFyR). Este acuerdo pretendió favorecer una estructura más eficaz en el nuevo entorno del MUS, asumir las funciones del BE en materia de resolución de entidades de crédito (que deben desarrollarse con independencia funcional de la DGS) y reforzar las funciones de estabilidad financiera y análisis y activación de medidas de carácter macroprudencial. Para dar cumplimiento a estos objetivos, la nueva DGEFyR quedó organizada en torno a tres departamentos, dos de los cuales ya existían en la antigua estructura organizativa, el departamento de estabilidad financiera (aunque con nuevas funciones), el departamento de información financiera y CIR; y otro de nueva creación, el departamento de resolución.

**2.20.** El departamento de estabilidad financiera, que mantuvo su denominación, reforzó sus competencias en materia de análisis de la estabilidad financiera y de desarrollo de la política macroprudencial, de acuerdo con lo regulado en el capítulo III del título II de la LOSS, donde se establece que las entidades deben cumplir nuevas exigencias de capital por colchones y que el BE debe identificar a las G-SIIs y O-SIIs, fijar colchones para ellas y fijar periódicamente el colchón de capital anticíclico. La adopción de estas medidas se analiza en el apartado V de este Informe. Además, este departamento asumió determinadas funciones de regulación financiera internacional y de coordinación de la participación del BE en los comités internacionales de regulación y supervisión bancaria.

**2.21.** El Departamento de Resolución, de nueva creación, asumió las funciones relacionadas con la resolución preventiva de EC. Estas funciones deben desarrollarse con independencia funcional de la supervisión del BE e incluyen, entre otras, la elaboración de planes de resolución preventivos, la evaluación de las posibilidades de resolución de las entidades, la implantación de medidas para mitigar los impedimentos a la resolución de una entidad, la determinación de los requerimientos mínimos de pasivos exigibles y la colaboración con las autoridades de resolución nacionales e internacionales (principalmente, el FROB, en el plano nacional, y la Junta Única de

Resolución, en el europeo), el Departamento de Información Financiera y CIR mantuvo su denominación actual y sus principales funciones.

## II.4. OTROS CAMBIOS ORGANIZATIVOS

**2.22.** La antigua Dirección General del Servicio de Estudios, que fue diseñada coincidiendo con el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, contaba con tres departamentos: a) coyuntura y previsión económica, b) estadística, y c) estudios monetarios y financieros. La Comisión Ejecutiva aprobó, en su sesión de 17 de noviembre de 2015, la reorganización de esta dirección general, que pasó a denominarse dirección general de economía y estadística (DGEE) para adaptarse al nuevo entramado institucional del BE y al nuevo escenario económico y financiero tras las crisis. La nueva denominación busca reforzar la visualización de sus principales tareas (el análisis y la investigación económica, el asesoramiento sobre la economía española, las políticas económicas, los mercados financieros y monetarios, además de la producción estadística) y acercarse la denominación que reciben estas funciones en otros bancos centrales de nuestro entorno.

**2.23.** El acuerdo de la Comisión Ejecutiva, de 23 de abril de 2014, introdujo relevantes cambios organizativos en el Departamento Jurídico para adecuar su estructura a la nueva carga y modo de trabajo y modificaciones funcionales derivadas de la puesta en marcha del MUS. Se creó el puesto de coordinador ejecutivo, dependiente directamente del director del departamento; y otros cambios en las divisiones que conforman el departamento. La división de asesoría jurídica consultiva y sus dos unidades desaparecieron y fueron sustituidas por dos divisiones de nueva creación (dependientes del nuevo Coordinador Ejecutivo): a) la división de asesoría de banca central, que presta apoyo legal en temas de política monetaria, sistemas de pago y reservas exteriores; y b) la división de asesoría de regulación y supervisión, que se encargará de prestar apoyo legal a las áreas del BE con funciones regulatorias y supervisoras. Esta división cuenta con dos unidades, la de asuntos MUS (que presta apoyo legal, entre otras cuestiones, en la supervisión de las SI); y la unidad consultiva (que apoya las cuestiones legales derivadas de la aplicación del MUS a la supervisión sobre LSI y otras entidades supervisadas).

**2.24.** Por otro lado, desapareció el servicio de expedientes y colaboración con órganos jurisdiccionales, que se convirtió en la división de expedientes sancionadores y colaboración con órganos jurisdiccionales, dependiente directamente del director del departamento. Sus funciones principales se extienden a la tramitación de expedientes sancionadores incoados por el BE, así como a prestar asesoramiento en materia de derecho sancionador respecto de los procedimientos sancionadores tramitados por el BCE en cuestiones de su competencia que afecten a entidades españolas, analizando las propuestas de sanción emitidas para las SI dentro del ámbito del MUS.

## III. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

### III.1. ACTUACIONES DEL BE EN LA SUPERVISIÓN DE LAS SI ESPAÑOLAS

#### III.1.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones

**3.1.** En el marco del MUS la participación directa del BCE en la supervisión prudencial de las EC se ha establecido en función del tamaño y la complejidad de las entidades. El último párrafo del artículo 6.4 del Reglamento del MUS estableció que el BCE realizaría las tareas de supervisión prudencial directa de las SI. De acuerdo con este precepto son SI y están bajo la supervisión directa del BCE aquellas EC que cumplan alguno de los siguientes criterios: a) que el valor total

de sus activos supere los 30.000 millones de euros; b) que la ratio de sus activos totales respecto del producto interior bruto del Estado en que se hayan constituido supere el 20%, a menos que el valor total de sus activos sea inferior a 5.000 millones de euros; c) que la entidad esté entre las tres entidades de crédito de mayor tamaño de un Estado miembro participante; d) que el valor total de sus activos supera los 5.000 millones de euros y la ratio activos/pasivos transfronterizos en más de uno de los Estados miembros participantes y sus activos/pasivos totales supera el 20%; y e) que sea perceptora de asistencia directa del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

**3.2.** Aplicando estos criterios en 2015 se supervisaron por el BCE catorce grupos de SI españolas que suponían el 95,6% de los activos del sistema bancario español. La significatividad de las entidades españolas se establece anualmente por el BCE (de acuerdo con el artículo 43 del Reglamento Marco del MUS). El BCE debe revisar el estatus de cada entidad como mínimo una vez al año y proceder a la publicación de una lista revisada que se actualizará regularmente (artículo 49 del Reglamento Marco del MUS). La primera lista de SI se publicó por el BCE el 4 de septiembre de 2014, y la segunda, el 30 de diciembre de 2015.

**3.3.** La planificación de las actividades de supervisión de las SI también compete al BCE, que la realiza mediante un doble proceso de planificación: estratégica y operativa. El plan estratégico recoge la naturaleza, profundidad y frecuencia de las actividades que han de incluirse en los programas de evaluación supervisora (SEP por sus siglas en inglés, supervisory examination programme) que se definen para cada una de las SI. La planificación operativa corre a cargo de los ECS que elaboran los SEP anuales de cada una de las SI, atendiendo a su perfil de riesgo y a las prioridades supervisoras definidas en el ámbito del MUS. En 2015 el BE se limitó a tomar nota de la planificación supervisora sobre las SI españolas adoptada por el BCE.

**3.4.** En cuanto a los trabajos de supervisión de las SI, antes de la entrada en funcionamiento del MUS, el BE partía del perfil de riesgo de cada entidad para planificar las actividades supervisoras de seguimiento continuado e inspecciones in situ. Con los resultados de estas actuaciones se llevaba a cabo el Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (PRES), donde se valoraban los riesgos y controles de cada entidad que determinan su perfil de riesgo y a partir del mismo se establecía el plan de actuaciones supervisoras para el ejercicio siguiente y, en su caso, recomendaciones sobre el capital a mantener. La aplicación del MUS no supuso una ruptura con el enfoque de este modelo supervisor que tradicionalmente venía aplicando el BE, aunque produjo un cambio significativo en la metodología y los procesos supervisores de las SI, al formalizarse el resultado del PRES en una decisión anual de capital.

**3.5.** El artículo 3 del Reglamento Marco del MUS prevé un ECS para cada SI supervisada directamente por el BCE. Cada uno de estos equipos está formado por profesionales del BCE y de las ANC de los países en los que están radicadas las SI, y llevan a cabo su labor bajo la coordinación de un empleado del BCE, con el apoyo de uno o varios subcoordinadores, designados por la ANC. El tamaño, composición y organización de cada ECS pueden variar en función de la naturaleza, complejidad, magnitud, modelo de negocio y perfil de riesgo de la SI supervisada. De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento Marco del MUS, el BCE es el responsable de la composición y el establecimiento de los ECS, y aunque las ANC podrán nombrar a sus empleados miembros de los ECS, el BCE podrá solicitar a las ANC la modificación de estos nombramientos.

**3.6.** En 2015 las tareas de seguimiento continuado y las revisiones de modelos internos de las SI españolas fueron competencia del BCE y se llevaron a cabo por los ECS. Las inspecciones in situ se llevaron a cabo por otros equipos independientes de los ECS, también bajo mandato del BCE. La supervisión de las SI españolas se estructuró básicamente como en el antiguo modelo supervisor del BE, mediante un PRES que concluye con una valoración del perfil de riesgo y de la

adecuación de la solvencia y de la liquidez de las entidades; aunque en este ejercicio, sobre la base de la información recopilada y facilitada por los ECS coordinados por el BCE. Los ECS elaboraron las decisiones del PRES que se aplicaron en 2015, orientándolas hacia una supervisión armonizada mediante un PRES común para evaluar a todas las SI de la zona euro, mediante una metodología y un baremo común a todas ellas.

**3.7.** En el ejercicio 2015 se adoptaron las primeras decisiones de capital de SI en el ámbito del MUS como resultado de la aplicación de la citada metodología común de PRES. El proceso de elaboración de estas decisiones de capital partió de un primer borrador elaborado por los ECS, teniendo en cuenta las conclusiones de su seguimiento continuado y cualquier otra información relevante sobre la entidad (como los resultados de inspecciones in situ, también bajo la dirección del BCE). Con estos borradores, el BCE realizó distintas revisiones transversales con el objetivo de aplicar un nivel de rigor homogéneo en el capital requerido a todas entidades. El BCE comunicó a las SI el borrador de decisión de capital concediendo un trámite para realizar alegaciones. Las decisiones de capital definitivas de 2015 se aprobaron por el Consejo de Gobierno del BCE a propuesta del Consejo de Supervisión y se comunicaron a las SI españolas bajo supervisión directa del BCE.

**3.8.** Teniendo en cuenta lo señalado en los puntos anteriores, la clasificación de las SI, la planificación de las actuaciones de supervisión sobre las mismas, la realización de las actuaciones supervisoras y la adopción de las decisiones de capital y de liquidez durante el periodo fiscalizado no fueron competencia del BE. Por lo tanto, la comprobación de estas cuestiones excede del ámbito de esta fiscalización que, como se explica en el apartado I de este Informe, se circunscribe a la verificación de las actuaciones del BE, que es la entidad fiscalizada por este Tribunal. En relación con la supervisión de las SI el objetivo concreto de esta fiscalización consistió en la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que conserva el BE de acuerdo con la normativa aplicable a esta materia.

**3.9.** El BE interviene en la supervisión de las SI asistiendo al BCE dentro del marco del MUS: a) mediante la participación en los ECS y en los equipos de inspección in situ; b) realizando determinados procedimientos administrativos y preparando, en su caso, proyectos de decisión para la toma de decisiones por el BCE; y c) intercambiando con el BCE la información necesaria para la realización de sus tareas.

**3.10.** El artículo 12 del Reglamento del MUS y el título 5 de la Parte XI del Reglamento Marco del MUS regulan las inspecciones in situ. Las inspecciones in situ de SI se llevan a cabo bajo el mandato del BCE, vienen fijadas y previstas ex ante dentro del plan de actuaciones supervisoras anuales de los ECS, y sus resultados se trasladan al BCE para la adopción de las medidas que correspondan. Los equipos que realizan estas inspecciones están separados jerárquica y funcionalmente de los ECS encargados de la revisión continuada de las SI y proporcionan una revisión en profundidad de determinadas áreas de una entidad ofreciendo una visión independiente desvinculada del ECS que supervisa la entidad. La composición de cada equipo, en términos de tamaño, competencias, conocimientos especializados y niveles de responsabilidad se ajusta a cada inspección individual. La dotación de personal es responsabilidad del BCE, en estrecha colaboración con las ANC. El jefe del equipo de inspección (jefe de misión) y los inspectores son designados por el BCE en consulta con las ANC.

**3.11.** Por otra parte, el BE participa en los procedimientos administrativos asistiendo al BCE en la toma de decisiones supervisoras sobre las SI por medio de la elaboración de propuestas, proyectos de decisión o valoraciones previas. Existen procedimientos comunes en los que la decisión corresponde al BCE a propuesta del BE, independientemente de que la EC sea SI o LSI. Se trata de los procedimientos aplicables a las autorizaciones para el acceso a la actividad de EC,

la revocación de dichas autorizaciones y los procedimientos de evaluación de participaciones significativas. En el resto de procedimientos, la participación del BE se articula preferentemente a través de grupos transversales especializados, como es el caso de los previstos para la concesión de pasaportes (que permiten a los operadores de servicios financieros establecidos en un estado miembro prestar sus servicios en otro) y para la evaluación de la idoneidad de los miembros del órgano de administración de las SI, o a través de los ECS. También es competente el BE para realizar actuaciones de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela, tanto en relación con las SI como con las LSI, como se analiza en el apartado IV de este Informe.

**3.12.** Por último, el Reglamento Marco del MUS prevé distintos supuestos en los que las ANC deben remitir información al BCE en relación con la supervisión de las SI. Muchas de estas comunicaciones están relacionadas con la actividad de los ECS, la realización de inspecciones in situ y la tramitación de los procedimientos administrativos a los que se ha hecho referencia. Al margen de estos supuestos el Reglamento Marco del MUS también prevé comunicaciones entre el BE y el BCE en otras áreas, principalmente relacionadas con la actividad transfronteriza de las EC y con la clasificación de entidades como significativas.

### III.1.2. Datos de la actividad

**3.13.** En el momento de la puesta en funcionamiento del MUS, el 4 de noviembre de 2014, España fue el segundo país que en términos porcentuales traspasó al BCE mayores responsabilidades supervisoras. Se traspasó al BCE la supervisión prudencial directa de un total de quince grupos de SI que representaban el 94,9% de los activos de nuestro sistema bancario. En 2015, (debido a la adquisición de Catalunya Banc por el BBVA) se supervisaron por el BCE catorce grupos de SI españolas que suponían el 95,6% de los activos del sistema bancario español. En 2015 se adoptaron por el BCE 188 decisiones supervisoras relativas a SI españolas, además de 163 decisiones de carácter general o sobre aspectos de organización y políticas que también afectaban a las SI españolas.

**3.14.** El BE ha participado, de forma mayoritaria, en los ECS de los 14 grupos de SI españolas. Al cierre de 2015 el BE aportaba a la plantilla de estos ECS 155 inspectores y técnicos, lo que representaba en torno al 70 % del personal total asignado a estos equipos. El personal del BE también participaba en los ECS de los 22 grupos bancarios extranjeros significativos establecidos en nuestro territorio (ocho mediante filiales y catorce mediante sucursales). En 2015 se realizaron 35 inspecciones "in situ" de SI españolas, siendo el jefe de misión y el 95% del personal que ha participado en las mismas personal del BE.

### III.1.3. Análisis y comprobaciones sobre las actuaciones del BE en la supervisión de las SI españolas

**3.15.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones del BE para la supervisión de las SI españolas durante el periodo fiscalizado desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad. Hay que tener en cuenta que en 2015, como se analiza en el epígrafe III.1, la práctica totalidad de las competencias para la supervisión de este tipo de entidades ya se había traspasado al BCE en el marco del MUS, por lo que únicamente ha sido objeto de examen:

- La dotación de personal que forma parte de los ECS y los equipos de inspección in situ de SI.
- La participación del BE en procedimientos administrativos relativos a SI españolas.
- Supuestos en los que el BE debe remitir información al BCE en relación con la supervisión de las SI.

**3.16.** El artículo 4 del Reglamento Marco del MUS establece que el BCE es el responsable de la composición y el establecimiento de los ECS. La dotación de personal que integra cada equipo es una responsabilidad compartida por el BCE y el BE. El BCE tiene la competencia para designar a los coordinadores de los equipos y al personal del BCE, mientras que el BE designa al subcoordinador nacional y a los miembros o inspectores que sean empleados suyos. Hay que tener en cuenta que en 2015 el BE aportó a la plantilla de los ECS encargados de la supervisión continua de las SI españolas en torno al 70 % de su personal. Sin embargo, no existía un procedimiento formal preestablecido para que el BE determinase y proporcionase los recursos humanos adecuados que fuesen a formar parte de estos equipos, ni para que el BCE los solicitase. El proceso para la asignación formal del personal del BE a los ECS dependió de acuerdos bilaterales específicos para cada uno de ellos, de manera que el personal del BE que se puso a disposición del BCE no estaba previamente especificado de manera jurídicamente vinculante.

**3.17.** Según el Reglamento Marco del MUS el BCE está a cargo de la creación y la composición de los ECS, mientras que es competencia del BE la designación de los empleados del Banco que vayan a ser miembros de los mismos. En 2015 el BE designó qué parte de su personal de supervisión se integró en estos equipos siguiendo sus propios criterios y procedimientos para evaluar las cualificaciones, la experiencia, los conocimientos o la idoneidad de los candidatos. El BCE únicamente goza de la facultad discrecional de rechazar un nombramiento propuesto por una ANC, aunque ningún nombramiento propuesto por el BE en 2015 fue rechazado. Las inspecciones in-situ de las SI españolas también se programan y se realizan en el ámbito del MUS bajo la coordinación del BCE. En 2015 los jefes de misión de estos equipos fueron casi todos inspectores del BE y el 95% del personal que participó en ellas también era del Banco, seleccionado de acuerdo con sus propios criterios y procedimientos como se ha señalado anteriormente.

**3.18.** El sistema descrito en los dos puntos anteriores pone de manifiesto la existencia de una doble dependencia (funcional del coordinador del BCE y jerárquica del coordinador del BE) en los miembros de los equipos, que se ve especialmente claro en el caso de los ECS. La asignación de tareas y el flujo de comunicación en cada ECS es competencia del coordinador del mismo. El coordinador de cada ECS es nombrado por el BCE y según la guía de supervisión bancaria del BCE no debe ser, en general, un nacional del país de la entidad. Formalmente, todos los empleados que integraron los equipos (tanto procedentes del BCE como del BE) dependían jerárquicamente del coordinador de cada uno de ellos. Sin embargo, los miembros de los equipos procedentes del BE estaban también sujetos a la jerarquía de sus superiores en el BE. La pertenencia a un ECS no libera a sus miembros de sus funciones y obligaciones en el BE. Esta doble dependencia puede dar lugar, en opinión de este Tribunal, a problemas de organización y funcionamiento para el personal del BE en los equipos de inspección<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El BE señala en sus alegaciones que los análisis que se contienen en estos puntos del Informe podría entenderse que afectan al ámbito competencial del BCE. Las distintas competencias en esta materia se analizan en los puntos 3.5, 3.6, 3.9, 3.10 y 3.16 de este Informe. El propio BE reconoce, también en sus alegaciones, que es competencia suya la designación de los empleados del Banco que vayan a ser miembros de los equipos. Y esta cuestión, así como la situación de los empleados del BE que formaron parte de los equipos, es la que se analiza en estos puntos del Informe. Por otra parte, el BE hace referencia en sus alegaciones al Informe especial 29/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el MUS. Hay que señalar que el Tribunal de Cuentas Europeo analiza estas cuestiones desde la óptica del BCE y del funcionamiento de los ECS; mientras este Informe se limita a analizar, como se ha dicho, la designación y situación de los empleados del BE que formaron parte de los equipos en 2015. No obstante, los resultados y conclusiones de los dos Informes son coincidentes, cuando analizan aspectos similares, desde los dos ámbitos distintos en los que se realizaron las fiscalizaciones (apartados 122, 128 y recomendaciones 7, 8 y 9 del Informe especial 29/2016, del Tribunal de Cuentas Europeo)

**3.19.** En la tramitación de determinados procedimientos administrativos que afectan a EC españolas, que se señalan en el punto 3.11 de este Informe, corresponde al BE realizar las valoraciones previas y elaborar las propuestas de decisión sobre cada caso concreto, correspondiendo al BCE la decisión definitiva que se debe adoptar en cada procedimiento. En 2015 se tramitaron diez procedimientos administrativos comunes, todos ellos relacionados con la autorización de toma de participaciones significativas en entidades españolas. Sin embargo, ninguno de estos procedimientos se refería a SI españolas por lo que no tuvo lugar la aplicación de las previsiones legales sobre la participación del BE en la tramitación de este tipo de procedimientos en el periodo fiscalizado.

**3.20.** En relación con el análisis de los supuestos en los que el BE debe remitir información al BCE, entre otras que existen se eligieron para su comprobación las siguientes obligaciones legales concretas de remisión de información: a) notificación de la apertura de una sucursal en un estado miembro participante en el MUS por parte de una SI española (artículo 11.1 del Reglamento Marco del MUS); b) notificación de la apertura en España de una sucursal por parte de una entidad de un estado no participante en el MUS y condiciones en las que realizará su actividad (artículo 13 del Reglamento Marco del MUS); c) de la apertura de una sucursal en un estado miembro no participante en el MUS por parte de una SI (artículo 17.1 del Reglamento Marco del MUS); y d) la notificación de que el BE considera que una LSI cumple alguno de los criterios para ser SI (artículo 43.4 del Reglamento Marco del MUS).

**3.21.** En relación con las obligaciones de remisión de información seleccionadas para su comprobación, el BE cumplió estas previsiones legales y en 2015 remitió información al BCE notificando: a) en una ocasión la apertura de una sucursal en un estado miembro participante en el MUS por parte de una SI española, el 23 de septiembre de 2015; b) en otra la apertura en España de una sucursal por parte de una entidad de un estado no participante en el MUS y las condiciones en las que realizará su actividad, el 14 de mayo de 2015; y c) en otra más la apertura de una sucursal en un estado miembro no participante en el MUS por parte de una SI española, el 26 de junio de 2015. En 2015 no se produjo el supuesto previsto en el artículo 43.4 del Reglamento Marco del MUS, por lo que no hubo lugar a la aplicación de esta previsión legal por parte del BE en el periodo fiscalizado.

## III.2. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS LSI EN RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO ORDINARIO.

### III.2.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones

**3.22.** La supervisión directa de las LSI españolas corresponde al BE de acuerdo con la trasposición de la Directiva CRD IV que se contiene en los artículos 4.2.f), 50.1, 51, 52 y 53 de la LOSS y en su desarrollo reglamentario en los artículos 76 a 83 del RLOSS según el nuevo marco de distribución de competencias establecido en virtud del MUS. El BE debe remitir al BCE información periódica y puntual de la supervisión efectuada a las LSI españolas y sus resultados para hacer efectiva la supervisión indirecta que corresponde a este último, consistente en vigilar su realización y asegurar la aplicación de altos estándares de supervisión armonizados para todas las ANC.

**3.23.** La Circular interna del BE 2/2013, de 20 de septiembre, sobre el “marco general de los procedimientos aplicados en la DGS en el desarrollo de sus funciones” (en adelante Circular interna 2/2013) reguló los procedimientos de supervisión y los tipos de seguimiento de estas entidades. Los artículos 11 y siguientes de esta Circular prevén los diferentes tipos de seguimiento en función de la importancia de la entidad, distinguiendo entre seguimiento in situ y seguimiento a

distancia: ordinario y simplificado. La Ordenanza 7/2013, de 20 de septiembre, de protocolos de actuación y procedimientos de trabajo relativos al seguimiento a distancia (en adelante Ordenanza 7/2013) aprobó los protocolos de actuación y procedimientos de trabajo relativos al seguimiento a distancia. De este modo, la supervisión del BE sobre las LSI españolas incluyó actuaciones en las propias entidades supervisadas (in situ, que se analizan en el epígrafe III.5 de este Informe) y actuaciones a distancia realizadas en el propio BE con la información remitida por las distintas entidades (que se analizan en este epígrafe y el siguiente).

**3.24.** El seguimiento a distancia ordinario de LSI incluyó actuaciones de seguimiento generales (que se realizaron sobre determinadas áreas de las entidades sometidas a este modo de supervisión, como su gobierno y cumplimiento normativo, seguimiento financiero, riesgo de crédito, liquidez, riesgos macroprudenciales y riesgo operacional y tecnológico), así como las actuaciones de seguimiento de detalle, sobre áreas específicas, que se estimaron necesarias. En este epígrafe se analizan los resultados de las actuaciones supervisoras del BE sobre las catorce LSI sometidas a seguimiento ordinario de acuerdo con el marco de supervisión y plan de actuaciones de 2014. Sobre la base de los resultados de estas actuaciones realizadas en 2014 y 2015 se elaboraron los informes anuales de seguimiento de estas entidades y las decisiones de capital adoptadas sobre las mismas, que se aprobaron en 2015 de conformidad con las propuestas contenidas en los correspondientes informes de la comisión ejecutiva (ICE). Estos informes y decisiones de capital, así como las actuaciones de supervisión que se realizaron en régimen de seguimiento ordinario en 2015 también se analizan en este epígrafe del Informe.

**3.25.** Sobre la base de los resultados obtenidos de las actuaciones supervisoras se deben adoptar las decisiones de capital y de liquidez que el BE exigirá a cada LSI. Las decisiones de capital sobre las LSI en régimen de seguimiento ordinario se adoptaron en base a dos fuentes principales de información: a) la evaluación por la propia entidad de sus riesgos y base de capital, a este proceso se le denomina proceso de autoevaluación de capital (en adelante ICAP); y b) el proceso de revisión y evaluación en el marco del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES), en el que el BE realiza un análisis de la evolución de las principales magnitudes de la entidad (determina el perfil de riesgos de cada entidad que queda reflejado en una calificación numérica y una matriz de riesgos). Las decisiones de 2015 se han materializado en la fijación de un nivel específico de capital, en términos de capital de máxima calidad (CET1), que debe alcanzar cada entidad o grupo. En 2015, la aplicación de los artículos 68 y 69 de la LOSS, que regulan las competencias del BE en relación a las medidas de supervisión prudencial y requisitos adicionales de recursos propios y se analizan más adelante, obligó a la exigencia de un capital adicional al mínimo regulatorio que se ha reflejado en el ámbito de las decisiones de capital adoptadas en ese año.

**3.26.** De acuerdo con lo establecido en la Ordenanza 7/2013 una vez revisadas las cuentas anuales, el informe de auditoría externa y el informe de autoevaluación de capital, se elaborará un informe anual de seguimiento en el segundo o tercer trimestre del año siguiente al de referencia del informe, pudiendo en algunos supuestos finalizarse en el cuarto trimestre. En el mes de diciembre de 2015 se elaboraron los informes anuales de seguimiento y las decisiones de capital correspondientes a las actuaciones supervisoras contempladas en el marco de supervisión y plan de actuaciones de 2015. Sin embargo, en el año 2015 no se adoptaron decisiones de liquidez en relación a las LSI españolas. Las decisiones de liquidez, que ya estaban contempladas en el manual del MUS para las SI, para las LSI se prevén en la Guía de la ABE del PRES (ABE/GL/2014/13), que es aplicable solo desde el 1 de enero de 2016, por lo que no existía la obligación legal de adoptar decisiones de liquidez en 2015 (en el momento actual aún se está trabajando para su desarrollo en el ámbito de este tipo de entidades).

**3.27.** Los resultados derivados del PRES son, además, uno de los factores a considerar en la adopción de medidas de actuación temprana sobre las entidades supervisadas por parte de las ANC. La Guía ABE/GL/2015/03, establece los umbrales para la activación de medidas de actuación temprana con arreglo al artículo 27, apartado 4 de la Directiva 2014/59/UE. Esta normativa define tres tipos de umbrales: los basados en el resultado del PRES; los vinculados al seguimiento de indicadores financieros y no financieros y los vinculados a hechos relevantes que pudieran tener incidencia significativa en la situación financiera de la entidad. No obstante, una vez alcanzados los umbrales fijados, las autoridades competentes podrían considerar la no conveniencia de activar dichas medidas justificando razonadamente dicha decisión. Del mismo modo, podrían acordar la activación de dichas medidas si lo consideran necesario, aun cuando dichos umbrales no se alcancen. Las decisiones sobre la activación de estas medidas en las LSI sometidas a seguimiento ordinario también es objeto de análisis en este epígrafe del Informe.

### III.2.2. Principales datos de la actividad

**3.28.** Las actuaciones de supervisión que se analizan en este epígrafe permitieron la valoración del perfil de riesgos de cada LSI en régimen de seguimiento ordinario y la fijación del nivel de capital adecuado para cada una de ellas. De acuerdo con este plan de actuaciones, de un total de 81 LSI españolas (incluidas las entidades sobre las que se realiza un seguimiento simplificado) se sometieron a decisiones de capital 57 de ellas en 2015. Las 24 entidades restantes no fueron sometidas a decisiones de capital por concurrir en las mismas razones diversas, como tratarse de sucursales de entidades ubicadas en un país miembro de la UE pero que no forma parte del MUS, encontrarse en proceso de liquidación, carecer de actividad, haberse adoptado las decisiones de capital en el marco de colegios supervisores y otras legalmente previstas. En esta fiscalización se realizaron comprobaciones sobre las actuaciones de supervisión de las 57 LSI sometidas a decisiones de capital en 2015 y se analizaron las decisiones adoptadas. El Cuadro 3 refleja los distintos tipos de LSI con indicación de si se sometieron a decisión de capital o no.

**Cuadro 3: Número y tipos de LSI sometidas a decisiones de capital en 2015**

Tipo de entidad	Número	No se someten a decisión	Sí se someten a decisión
Bancos españoles	12	2	10
Banco filiales de grupos no UE	8	1	7
Entidades filiales de grupos LSI en MUS	4	4	0
Cajas de ahorro	2	0	2
Cooperativas de crédito	44	6	38
Sucursales de grupos UE/no MUS	11	11	0
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>24</b>	<b>57</b>

**3.29.** De los 57 grupos de LSI sometidas a decisiones de capital en 2015 estuvieron bajo supervisión en régimen de seguimiento ordinario catorce de ellos. Cuatro de estos grupos de LSI eran bancos y los diez restantes cooperativas de crédito. En este apartado del Informe se reflejan los resultados de las comprobaciones efectuadas sobre las actuaciones de supervisión y las decisiones de capital relativas a estas catorce LSI sometidas al régimen de seguimiento ordinario. El Cuadro 4 refleja los distintos tipos de LSI sometidas a decisiones de capital en 2015, detallando el tipo de seguimiento al que estuvieron sometidas cada una de ellas.

**Cuadro 4: Tipo de seguimiento de las LSI sometidas a decisiones de capital en 2015**

Tipo de seguimiento	Bancos españoles	Bancos filiales de grupos no UE	Cajas de ahorro	Cooperativas de crédito	Total
Ordinario	4	0	0	10	14
Simplificado	6	7	2	28	43
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>57</b>

### III.2.3. Análisis, valoraciones y comprobaciones sobre las actuaciones de supervisión de las LSI en régimen de seguimiento ordinario.

**3.30.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones de supervisión sobre las LSI en régimen de seguimiento ordinario desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad y de la valoración de los sistemas y procedimientos que se utilizaron. En particular han sido objeto de examen:

- La planificación de las actuaciones de supervisión y la identificación de las entidades sometidas a cada uno de los regímenes de seguimiento.
- El cumplimiento de la planificación.
- La metodología aplicada a las decisiones de capital sobre las LSI.
- La elaboración de informes periódicos y anuales de seguimiento a distancia.
- La elaboración y contenido de los ICE.
- Las decisiones de capital.
- Valoración de los IAC.
- Los requerimientos y recomendaciones formulados a las LSI por el BE y el seguimiento que se hizo de su cumplimiento.
- El cumplimiento por el BE de las obligaciones de comunicación e información a autoridades nacionales y BCE.
- Los supuestos en los que concurren los umbrales para la adopción de medidas de actuación temprana y las decisiones adoptadas por el BE en estos supuestos.

**3.31.** El artículo 3 de la Circular interna 2/2013 establece que la planificación de las actuaciones supervisoras a realizar por el BE en las diferentes entidades se debe recoger anualmente en el marco de supervisión y plan anual de actuaciones que se deberá aprobar, respecto a las LSI españolas y entidades fuera del ámbito del MUS, por la Comisión Ejecutiva del BE (como se señala en el punto 3.3, tras la entrada en vigor del MUS el BE ya no aprueba la planificación de las actuaciones sobre las SI españolas sino que se limita a tomar nota de la adoptada por el BCE). Esta Circular obliga al BE a actualizar anualmente el marco de supervisión y a identificar para cada LSI su perfil institucional, perfil de riesgos, estrategia supervisora y prioridad para la supervisión. A la vista del marco de supervisión, el plan anual de actuaciones deberá elaborarse en el último trimestre del año y contener la relación de entidades supervisadas, tipo de seguimiento a aplicar y periodicidad del mismo.

**3.32.** El marco de supervisión y el plan de actuaciones para el año 2015 no se presentó a la comisión ejecutiva del BE para su aprobación hasta el 24 de marzo de 2015. Su contenido cumplió con las exigencias señaladas en el punto anterior, identificando a las LSI a las que se deben aplicar los distintos modos de seguimiento de acuerdo con criterios basados en la relevancia, importancia sistémica, perfil de riesgo y volumen de depósitos de las entidades, así como las inspecciones in situ a realizar en el ejercicio.

**3.33.** El análisis del cumplimiento del plan anual de actuaciones de 2015, a fecha de 6 de mayo de 2016, ofrecía los siguientes resultados: en esa fecha, de las 610 actuaciones planificadas en relación a las LSI españolas se habían finalizado 553; continuaban en curso dieciocho; se habían cancelado treinta y siete; y pospuesto dos. Adicionalmente, se iniciaron en 2015 cincuenta y siete actuaciones no previstas en la planificación. Treinta y seis de ellas habían finalizado en mayo de 2016 y veintiuno continuaban en curso. Asimismo, se finalizaron 38 actuaciones que estaban en curso a junio de 2015 correspondientes al plan de actuaciones del año 2014. En 2015 se realizaron también trece actuaciones de inspección in situ de LSI, que se analizan en el epígrafe III.5 de este Informe. Se realizaron once de las doce inspecciones in situ que habían sido planificadas, junto a otras dos que no figuraban en el plan anual de actuaciones. Este Tribunal considera que las actuaciones de supervisión se fueron adaptando adecuadamente a las circunstancias que se produjeron durante el año fiscalizado y que se cumplió correctamente la planificación aprobada.

**3.34.** En el marco del MUS aún no existe una metodología específica aplicable a las decisiones de capital sobre las LSI bajo supervisión directa de las ANC de los distintos países. En su labor de coordinación y supervisión indirecta, el BCE está trabajando en una adaptación a la supervisión nacional de las LSI de la metodología utilizada para las SI en el marco del MUS. Sin embargo, en 2015, la realización del PRES para la supervisión directa de las LSI españolas ha seguido un proceso basado en las normas internas del BE aunque, bajo un criterio de proporcionalidad, también se ha tenido en cuenta la metodología del MUS para la supervisión de las SI. En esta metodología el BE ha concedido gran relevancia al juicio experto obtenido a través de la experiencia acumulada por los equipos de supervisión del BE en cada una de las entidades supervisadas. Las normas tomadas en consideración en el desarrollo de las labores supervisoras han sido, principalmente, las siguientes: a) la guía del proceso de revisión del capital, de 5 de febrero de 2010; b) la guía para la elaboración de la matriz de riesgos, de 28 de marzo de 2012; c) la guía de la ABE sobre procedimientos comunes y metodologías para el PRES, documento ABE/GL/2014/13, de 19 de diciembre de 2014; y d) el capítulo 7 del manual de supervisión del BCE sobre procesos, procedimientos y metodología para la supervisión de entidades.

**3.35.** De acuerdo con la metodología aplicada, los procesos de supervisión se iniciaron mediante la valoración por parte de los inspectores del BE de los diferentes factores de riesgo que afectan a las entidades y elaborando la correspondiente matriz de riesgo. Una vez obtenido el RAS (resultado final de la matriz de riesgos), el resultado final es modulado en función del coeficiente de solvencia de la entidad, fijando finalmente el capital mínimo a exigir a las entidades. Adicionalmente, en la adopción de la decisión de capital debe ser objeto de consideración la valoración realizada por la propia entidad en el IAC, en el que ella misma debe ofrecer una estimación del capital que considera necesario. Adicionalmente, como parte del PRES debe ser analizada la autoevaluación de capital que hace la entidad que incluye una estimación del capital mínimo necesario para la cobertura de todos los riesgos. Tras su análisis el BE puede hacer suya la estimación de la entidad fijando en la decisión de capital el nivel estimado por la misma, como se analiza en el punto 3.72.

**3.36.** El artículo 10 de la Ordenanza 7/2013 prevé la elaboración de informes periódicos de seguimiento a distancia para actualizar la situación de cada entidad (trimestral, semestral o anualmente, de acuerdo con la periodicidad del seguimiento que se esté haciendo), regula el contenido de estos informes y exige que sean fechados y firmados. Además, el artículo 13 de la misma Ordenanza exige que cada año, una vez revisadas las cuentas anuales, el informe de auditoría externa y el informe de autoevaluación, se elabore un informe anual del seguimiento a distancia con un contenido más amplio que el de los informes periódicos. Este informe anual debe elaborarse en el segundo o tercer trimestre del año siguiente al de referencia, salvo circunstancias extraordinarias, en cuyo caso deberá estar finalizado en el cuarto trimestre.

**3.37.** En cumplimiento de lo dispuesto en la normativa citada, se emitieron los informes de seguimiento periódicos y anuales previstos en la misma. De acuerdo con la previsión contenida en la norma, los informes anuales fueron emitidos en el cuarto trimestre del año, y se justificó dicho extremo en las circunstancias extraordinarias que supuso la implantación del MUS.

**3.38.** El artículo 15 de la Ordenanza 7/2013 exige la confección y remisión de un informe a la comisión ejecutiva (ICE) en el que se recojan las propuesta de medidas a adoptar; y por tanto, que incorpore las conclusiones alcanzadas en el Informe anual de seguimiento a distancia. Estos ICE exponen el proceso de revisión y evaluación revisora realizado por el BE (PRES). En cada uno de los ICE se estima la posible existencia de debilidades que determinan unos requerimientos adicionales de capital (decisiones de capital); y en su caso, se propone realizar otros requerimientos específicos o recomendaciones a la entidad.

**3.39.** Para las catorce entidades sujetas a régimen de seguimiento ordinario se emitieron los correspondientes ICE. De este modo, se presentaron ante la Comisión Ejecutiva del BE los catorce ICE que se aprobaron en 2015: trece informes individuales (dos entidades se incorporaron a un informe único por tratarse de un grupo consolidado) y un informe conjunto para las 43 entidades sujetas a seguimiento simplificado (que se analiza en el epígrafe II.3 de este Informe).

**3.40.** Con anterioridad a la aprobación de las decisiones de capital los borradores se pusieron en conocimiento de las entidades afectadas y conforme al artículo 84 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (entonces vigente), se les concedió un plazo de 10 días para formular alegaciones. Se recibieron escritos de contestación de tres entidades y formuló alegaciones formales únicamente una de ellas. En este caso la entidad aportó documentación para justificar las alegaciones formuladas. En la decisión de capital adoptada por el BE se consideraron dichas alegaciones, ajustando el requerimiento de capital en función de las razones argumentadas. En el resto de los casos, las entidades respondieron a este trámite señalando las medidas que habían adoptado o estaban en curso de adoptar para subsanar las deficiencias o debilidades señaladas en el borrador, sin cuestionar la decisión de capital propuesta por el supervisor.

**3.41.** El Reglamento CRR en su artículo 92.1, letras a), b) y c) regula los requisitos de fondos propios que en todo momento deben cumplir las entidades exigiendo: a) un ratio de capital de nivel 1 ordinario del 4,5 %; b) un ratio de capital de nivel 1 del 6 %; y c) un ratio total de capital del 8 %. El apartado 2 de la norma describe la forma en que se calcularán dichos ratios. Las decisiones de capital adoptadas en el año 2015 se refieren únicamente al cumplimiento del requisito de fondos propios "ratio capital de nivel ordinario 1 (CET1)", sin mencionar los requisitos exigidos en las letras b) y c) de este artículo (Tier 1 de 6% y capital total de 8%). Todas las decisiones de capital aplicaron la previsión de los artículos 68 y 69 de la LOSS y establecieron requerimientos adicionales de recursos propios. El BE requirió a todas las LSI niveles de CET1 que eran como mínimo del 9,25% de forma que, una vez deducido el colchón de conservación de capital aplicable (0,625%), se pueden entender cumplidos los requisitos de Tier 1 y de capital total que exige el artículo 92 con un tipo de capital de mayor calidad, aunque las decisiones de capital no hicieron referencia a estos requisitos.

**3.42.** A aquellas entidades que presentaban un nivel de capital, en junio de 2015, inferior al requerimiento de capital que el BE se planteaba exigirles, el Banco les concedió un plazo para su cobertura. En el caso de las entidades sujetas a seguimiento ordinario, únicamente tres entidades se encontraban en esta situación. Una de ellas tenía esta situación a nivel individual pero no a nivel consolidado y presentó una solicitud, que fue concedida, de exención a nivel individual de este requerimiento de recursos propios. En la comunicación de las decisiones de capital, que se tomaron en diciembre de 2015, se concedió a las otras dos entidades un plazo para la cobertura

de estos requisitos que finalizaba el 30 de junio de 2016. A dicha fecha todas las entidades cumplían los requisitos de fondos propios exigidos por el BE.

**3.43.** Los ICE elaborados en 2015 presentaron una estructura y contenido homogéneo, incluyendo todos ellos una descripción de las actuaciones de seguimiento realizadas (con indicación de las conclusiones más relevantes derivadas de las mismas); y un seguimiento financiero de la entidad (perfil institucional, balance, cuenta de resultados, situación de solvencia, situación de liquidez, matriz de riesgos actualizada). Asimismo, todos incluyeron una valoración de los informes de auditoría externa, del IAC y de las alegaciones realizadas por cada una de las entidades al borrador de decisión de capital. En relación con los informes de auditoría externa los distintos ICE incluyeron la valoración realizada sobre los mismos y constataron su existencia y la opinión de auditoría manifestada, que fue favorable en todos los casos. Además, todos los ICE contienen valoraciones sobre los IAC de las entidades. En tres casos se consideró que el documento elaborado por la entidad supervisada era mejorable y se señalaron deficiencias, limitaciones y/o mejoras a los mismos que sería necesario introducir. En otros ocho casos se consideró que los IAC eran aceptables y en dos casos más se consideraron buenos sin señalar deficiencias o requerir mejoras.

**3.44.** Además de esta valoración de los IAC contenida en los ICE elaborados en 2015, el artículo 2 de la Ordenanza 7/2013 dispone que la revisión del IAC y la revisión del informe anual de auditoría externa de las entidades sujetas a seguimiento ordinario se incluirán en el plan anual de supervisión como una actuación de seguimiento a distancia de detalle. En cumplimiento de lo dispuesto en la norma, el plan anual de supervisión incluyó como seguimientos a distancia de detalle la revisión de los IAC e informes de auditoría externa correspondientes a estas entidades. Esta documentación fue remitida por todas las entidades y valorada por el BE, que emitió los correspondientes “Informes de seguimiento anual de estados auditados e informe del auditor externo” para cada entidad, así como los “Informes de seguimiento de revisión de los IAC presentados por las entidades”.

**3.45.** El análisis de los IAC efectuado por este Tribunal permitió comprobar que carecen de un formato uniforme y que fueron elaborados por las distintas entidades en la forma que consideraron conveniente, dando lugar a diferencias en el grado y detalle de la información incorporada a cada uno de ellos. Este Tribunal considera conveniente que el BE insista en la mejora de la calidad de los IAC y su uniformidad, fijando un orden de prioridades de las cuestiones que deben mejorar. En el momento actual existe una “guía del proceso de autoevaluación del capital” que no es obligatoria para las entidades. Las cartas remitidas a las entidades por el BE, cuando los IAC se calificaron como “mejorables”, suelen incluir la recomendación de que se aplique esta Guía. También el BE debe insistir en estas comunicaciones en determinar las mejoras que se deben incorporar a los IAC de las distintas entidades y para la fijación de un orden de prioridades en las cuestiones que se deben valorar en los mismos<sup>2</sup>.

**3.46.** Las cartas trasladando las decisiones de capital a las entidades incluyeron, además de la propia decisión de capital, en tres casos otros requerimientos y recomendaciones, y en cinco casos únicamente recomendaciones (en materia de remuneraciones, gobierno corporativo, riesgo de mercado, etc...). Cuando se incluyeron requerimientos adicionales se impuso la obligación de

<sup>2</sup> El Tribunal pone de manifiesto, en este punto, la falta de uniformidad y las diferencias en la calidad de los IAC de las entidades que ha analizado. El BE señala en sus alegaciones que no tiene sentido exigir una excesiva uniformidad en la información remitida por las entidades, que podría dar lugar a soluciones más estéticas que veraces; y que prefiere un criterio de flexibilidad y proporcionalidad mediante orientaciones sobre la información que deben incluir los IAC. Por eso, aunque se mantiene en este punto del Informe el reflejo de los resultados que se han obtenido, se matiza la redacción de las conclusiones y recomendaciones relativas a este punto en línea con el criterio supervisor manifestado por el BE (puntos 8.11 y 9.2).

informar, en el plazo máximo de un mes a la DGS del BE (Departamento III), de los acuerdos adoptados para el cumplimiento de los requerimientos efectuados, indicando el plan de acción que se había de llevar a cabo para cumplirlos y el plazo y la persona responsable de su ejecución. Adicionalmente, en un caso se fijó una fecha límite para cumplir un requerimiento. Cuando se incluyeron recomendaciones, se estableció la obligación de informar a la DGS del BE (Departamento III) en el plazo máximo de un mes, de los acuerdos adoptados y las fechas previstas para su aplicación, o en su caso, de las razones por las que hubiera decidido no seguirlas. Todos los escritos contemplaron de forma expresa la advertencia de que el incumplimiento del/de los requerimiento/s efectuado/s podría dar lugar a la apertura del correspondiente procedimiento sancionador de acuerdo con lo previsto en el título IV de la LOSS. La verificación del cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones se documentó en el correspondiente tríptico; y otras cuestiones cuya solución podía requerir más tiempo se remitieron, para su verificación, a las tareas a realizar dentro del seguimiento ordinario de las entidades.

**3.47.** Este Tribunal considera que el BE debe mejorar la metodología definida para el seguimiento posterior de la aplicación por parte de las entidades de los requerimientos y recomendaciones realizadas. Podría ser oportuno detallar un calendario no sólo para la adopción de las medidas requeridas o recomendadas, sino también para la verificación de su adopción efectiva<sup>3</sup>.

**3.48.** El artículo 68.4 de la LOSS obliga al BE a comunicar al FROB las decisiones de capital adoptadas. En cumplimiento de esta obligación el BE remitió, el 13 de enero de 2016, comunicación global y única al FROB de las decisiones de capital adoptadas en 2015 sobre todas las LSI españolas (tanto supervisadas en régimen de seguimiento ordinario como simplificado). Además remitió al FROB documentación adicional más detallada sobre cuatro entidades.

**3.49.** Como ya se ha indicado en el punto 3.25 los resultados derivados del PRES son, además, uno de los factores a considerar en la adopción de medidas de actuación temprana. La Guía ABE/GL/2015/03 establece unos umbrales para la activación de este tipo de medidas, si bien prevé que aun alcanzando los umbrales fijados las autoridades competentes podrían considerar la no conveniencia de activación de dichas medidas justificando razonadamente dicha decisión. De acuerdo con esta normativa, también podrían acordar la activación de dichas medidas si lo consideran necesario, aun cuando dichos umbrales no se alcancen. En relación con las entidades analizadas el BE ha aplicado las previsiones anteriores, ha valorado la concurrencia de los factores para la adopción de la situación de actuación temprana y no ha considerado necesario declarar esta situación respecto a ninguna de las LSI en régimen de seguimiento ordinario en 2015.

### **III.3. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE LAS LSI EN RÉGIMEN DE SEGUIMIENTO SIMPLIFICADO.**

#### **III.3.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones.**

**3.50.** El régimen de competencias para la supervisión de las LSI españolas se analizó en los

<sup>3</sup> El punto 3.46 refleja los resultados del análisis de los expedientes examinados y el 3.47 la valoración que este Tribunal realiza de los mismos. El BE manifiesta en sus alegaciones que entiende que es conveniente que sea la entidad requerida la que plantee inicialmente el calendario para cumplir los requerimientos y recomendaciones formulados; y que debido a la diferente casuística que se puede presentar en cada entidad, el establecimiento normativo ex-ante de un calendario para la adopción de las medidas podría no ser oportuno ni efectivo. Por eso se matiza la redacción de las conclusiones y recomendaciones relativas a estos puntos en línea con el criterio supervisor manifestado por el BE (puntos 8.13 y 9.3).

puntos 3.22 y siguientes de este Informe. Los artículos 4.2.f), 50.1, 51, 52 y 53 de la LOSS y su desarrollo reglamentario en los artículos 76 a 83 del RLOSS atribuyen al BE la supervisión directa de las LSI españolas. La Circular interna 2/2013 reguló los diferentes tipos de seguimiento que se aplicaron en el periodo fiscalizado para la supervisión de estas LSI; y la Ordenanza 7/2013, de 20 de septiembre, aprobó los protocolos de actuación y procedimientos de trabajos relativos al seguimiento a distancia que incluye el seguimiento simplificado, que es el que se analiza en este epígrafe del Informe.

**3.51.** El artículo 14 de la Circular interna 2/2013 prevé la aplicación del régimen de seguimiento simplificado a aquellas entidades que no sean de depósito, o aquellas que lo sean pero el volumen de depósitos captados en el mercado minorista no sea relevante. De acuerdo con esta Circular la aplicación de este sistema de seguimiento persigue utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles, simplificando los tradicionales seguimientos sobre las entidades con menor riesgo sistémico, pero manteniendo un nivel de análisis adecuado sobre las mismas. Estuvieron bajo supervisión en régimen de seguimiento simplificado cuarenta y tres LSI durante los ejercicios 2014 y 2015. Además, se sometieron a este régimen de seguimiento otras entidades, distintas de las de crédito, como se analiza en el epígrafe siguiente de este Informe.

**3.52.** El régimen de seguimiento simplificado de las LSI está basado en el establecimiento de un sistema de alertas trimestrales, a partir de la información que proviene de los estados reservados que las entidades deben rendir al BE, y de la que proviene de la central de información de riesgos. Mediante estas alertas se pretenden detectar y prever potenciales problemas futuros de liquidez, solvencia o rentabilidad en las entidades. El marco de supervisión y plan anual de actuaciones de cada año debe identificar las entidades a las que será de aplicación en el ejercicio siguiente este régimen de seguimiento. Dicho documento para el año 2015 fue aprobado por la Comisión Ejecutiva del BE el 24 de marzo de 2015.

**3.53.** El objetivo básico del sistema de alertas es la comprobación de que las magnitudes y ratios de cada entidad se mantienen dentro de unos márgenes de tolerancia, tomando como valor de referencia los valores de esas magnitudes y ratios a 30 de septiembre de cada uno de los años y analizando su evolución. A partir de estos valores de referencia se activan las alertas previamente diseñadas que ponen de manifiesto los riesgos para cada entidad en el caso de que se sobrepasen unos determinados importes. Estos importes se fijaron, en algunos casos, por el juicio profesional de los inspectores del BE; y en otros, resultan de limitaciones legales y permiten comprobar su cumplimiento. Las alertas individuales generan valores penalizadores que se acumulan en una alerta global para cada entidad. El detalle de las alertas individuales en la supervisión de las LSI y su contribución a la alerta global se recoge en el cuadro 7.

**3.54.** Adicionalmente, en el desarrollo de las labores de supervisión fueron objeto de revisión los informes de auditoría externa y los informes de autoevaluación de capital (IAC) que deben remitir al BE todas las LSI (también las sujetas a seguimiento simplificado) de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 3 de la Ordenanza 7/2013. Se analizó la revisión efectuada por el BE de los informes de auditoría externa en las entidades seleccionadas como muestra, así como la revisión que el BE debe hacer de los IAC de todas estas entidades.

**3.55.** El proceso de supervisión de las LSI en régimen de seguimiento simplificado finaliza con la presentación de un informe a la comisión ejecutiva del BE (ICE) en el que se contienen las decisiones de capital exigibles a cada una de ellas. Respecto a las LSI en régimen de seguimiento simplificado se emitió en 2015 un informe conjunto para todas ellas con las correspondientes decisiones de capital que fue sometido a la comisión ejecutiva del BE y aprobado el 23 de diciembre de 2015.

### III.3.2. Datos de la actividad

**3.56.** Los cuadros 3 y 4 reflejan las LSI sometidas a decisiones de capital en el año 2015 y el tipo de seguimiento (ordinario o simplificado) aplicable a cada una de ellas. En total fueron 57 los grupos de LSI sometidos a decisiones de capital en ese ejercicio y 43 de ellos estuvieron bajo supervisión en el régimen de seguimiento simplificado que se analiza en este epígrafe del Informe.

**3.57.** De los 43 grupos de LSI sometidos a decisiones de capital en 2015 que estuvieron sometidos a supervisión del BE en régimen de seguimiento simplificado seis eran bancos, siete bancos filiales de grupos de fuera de la UE, dos eran cajas de ahorro, y los veintiocho restantes cooperativas de crédito. En este apartado del Informe se reflejan los resultados de las comprobaciones efectuadas sobre las actuaciones de supervisión y las decisiones de capital relativas a estas entidades. Las comprobaciones se efectuaron sobre las actuaciones supervisoras realizadas en una muestra de entidades compuesta de dos bancos, tres bancos filiales de grupos de fuera de la UE, una caja de ahorros y cinco cooperativas de crédito. El Cuadro 5 detalla las distintas LSI en régimen de seguimiento simplificado y la muestra de entidades sobre las que se efectuaron las comprobaciones.

**Cuadro 5: Tipos de LSI en régimen de seguimiento simplificado y datos de la muestra utilizada en la fiscalización**

TIPO DE ENTIDAD	Nº ENTIDADES	MUESTRA	%
Bancos Españoles	6	2	33
Bancos filiales de grupos no UE	7	3	43
Cajas de ahorro	2	1	50
Cooperativas de crédito y Banco Cooperativo Español	28	5	18
TOTAL ENTIDADES	43	11	26

### III.3.3. Análisis y comprobaciones sobre las actuaciones de supervisión de las LSI en régimen de seguimiento simplificado.

**3.58.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones de supervisión de las LSI en régimen de seguimiento simplificado desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad y de la valoración de los sistemas y procedimientos que se utilizaron. Algunas cuestiones analizadas se refieren a los resultados obtenidos del análisis de una muestra de expedientes de supervisión de once entidades descrita en el punto anterior. En particular han sido objeto de examen:

- La planificación de las actuaciones de supervisión y la identificación de las entidades sometidas al régimen de seguimiento simplificado.
- El funcionamiento del sistema de alertas.
- Emisión de los informes de seguimiento periódicos de las entidades.
- Emisión de los informes anuales de seguimiento a distancia.
- La tramitación y contenido del ICE relativo a estas entidades.
- La exigencia de incrementos a los requerimientos de capital y la cobertura de los déficits de capital.
- Otros requerimientos diferentes a los de capital realizados en las comunicaciones a las entidades.
- Cumplimiento por el BE de las obligaciones de comunicación e información al FROB.

**3.59.** Como se ha señalado en el punto 3.31, la Circular interna 2/2013 obliga a que el marco de supervisión y plan de actuaciones de cada año contenga la relación de entidades supervisadas, el tipo de seguimiento a aplicar a cada una de ellas y la periodicidad del mismo. La Circular también exige que para cada entidad se identifique su perfil institucional, perfil de riesgos, estrategia supervisora y prioridad para la supervisión.

**3.60.** Estas previsiones se cumplieron en el marco de supervisión y el plan de actuaciones para el año 2015 aprobado por la Comisión Ejecutiva del BE el 24 de marzo de 2015. La planificación identificó a las LSI a las que se deben aplicar los distintos modos de seguimiento, estableciendo la realización de un seguimiento a distancia simplificado sobre 43 grupos de LSI. En relación con estas entidades el marco de supervisión informó del perfil de riesgo de manera agregada, distinguiendo entre Bancos nacionales menos significativos (10), entidades filiales españolas de bancos extranjeros extracomunitarios (7), cajas de ahorro (2), y cooperativas de crédito y Banco Cooperativo Español (28). El marco de supervisión además del perfil institucional de cada entidad y el perfil de riesgo de manera agregada de cada tipo de entidades, señala la estrategia supervisora y el tipo de seguimiento a llevar a cabo sobre cada una de las entidades y prevé someterlas a un seguimiento informático trimestral mediante el sistema de alertas. En consecuencia, la planificación de la supervisión de estas entidades cumplió con las previsiones legales señaladas en el punto anterior.

**3.61.** La Ordenanza 7/2013 regula el seguimiento a distancia basado en alertas trimestrales a partir de la información de los estados reservados y de la central de información de riesgos. Las alertas que se utilizaron fueron de dos tipos: a) alertas legales, para conocer cuando la entidad incumple la normativa vigente en alguno de los ratios legales de vigilancia (los ratios o coeficientes de solvencia, de liquidez y de concentración de riesgos); y b) alertas cuantitativas, que permiten el seguimiento de la evolución de ratios y magnitudes económico-financieras y de calidad crediticia de las entidades. Estas alertas cuantitativas utilizan como referencia el valor del coeficiente o magnitud que analizan de cada entidad a una fecha determinada (en este análisis fue septiembre de 2014) fijando este valor como base o referencia para las mediciones de las variaciones en los trimestres posteriores. Hay alertas cuantitativas primarias que ponen de manifiesto la posición y la evolución de las ratios de cada entidad en los aspectos más representativas de cada área; y otras secundarias, en aspectos menos representativos. Las primarias pueden activar alertas rosas y las secundarias amarillas. Las más graves, las rojas, se activan cuando se incumple una alerta legal; y en las cuantitativas, cuando el valor global de la alerta de una entidad se incrementa en más del 30% del valor base o referencia del trimestre anterior y cuando el valor global de la alerta de una entidad supera la peor puntuación (nota de corte) del grupo de entidades que se adscribieron a seguimiento simplificado en base a la información disponible a 30 de septiembre anterior. El Cuadro 6 muestra los tipos de alertas aplicados en el año 2015.

**Cuadro 6: Alertas aplicadas en el año 2015**

TIPO	DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN		SUMA ALERTA GLOBAL	COLOR	SUBTIPOS ALERTA
LEGALES	Incumplimiento de los ratios o coeficientes de solvencia, liquidez y de concentración de riesgos.		NO	ROJA	
CUANTITATIVAS	PRIMARIAS	Son las más representativas de cada área.	SI	ROSA	ALERTAS DE POSICIÓN ALERTAS DE EVOLUCIÓN
	SECUNDARIAS	Son las de menor valor explicativo	NO	AMARILLO	ALERTAS DE EVOLUCIÓN ALERTAS DE COMPARACIÓN

**3.62.** Las alertas individuales generan valores penalizadores que se van acumulando en una alerta global cuyo valor máximo podría ser 100. El Cuadro 7 relaciona las alertas individuales que se utilizaron en la supervisión de las LSI en 2015, el área al que pertenecen las distintas alertas y su contribución a la alerta global. Entre ellas, se utilizaron ratios y alertas relacionadas con el crecimiento del balance de las entidades y la inversión crediticia; la exposición al riesgo promotor; el equilibrio financiero del mercado minorista y, en su caso, el peso y estructura de la financiación mayorista recibida; la medida de la morosidad; y la cantidad y calidad de los recursos propios.

**Cuadro 7: Áreas tenidas en cuenta en el desarrollo de las alertas en 2015 y ponderaciones de las mismas**

AREAS	CONTRIBUCIÓN GLOBAL	NÚMERO DE ALERTAS			
		PRIMARIAS		SECUNDARIAS	TOTAL
		NUMÉRICAS	LEGALES		
Actividad y Estructura	10	6	0	0	6
Solvencia	15	3	5	17	25
Liquidez	20	3	2	16	21
Rentabilidad	25	9	0	48	57
Morosidad	20	6	0	35	41
Concentración	10	1	1	8	10
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>124</b>	<b>160</b>

**3.63.** Las alertas rojas activadas a 31 de diciembre de 2015 afectaban a nueve de las entidades supervisadas por este procedimiento, tres de los trece bancos supervisados (incluyendo los filiales de grupos no UE) y seis de las 30 cajas de ahorro y cooperativas de crédito. En todos los casos las mencionadas alertas fueron analizadas por los respectivos equipos de inspección involucrados. Cuando la activación de estas alertas no dio lugar a la adopción de medidas concretas se justificó razonadamente esta decisión. En otros casos se adoptaron medidas como la solicitud de información adicional, informar a la entidad y solicitar medidas correctoras, iniciar una inspección temática, abrir un expediente sancionador y otras previstas en la normativa. Las entidades que durante el periodo fiscalizado estaban en el peor cuartil de valor de alerta global dentro de su grupo de comparación (alerta global azul) también se analizaron todas ellas por los grupos de inspección aunque no hubieran activado a nivel individual una alerta roja.

**3.64.** Este Tribunal considera que este sistema de seguimiento resulta adecuado para detectar eventuales problemas futuros de liquidez, solvencia o rentabilidad de las entidades poco complejas a las que se aplica. Aunque la intensidad no puede ser la misma que para las entidades en régimen de seguimiento ordinario, el sistema permite la supervisión de este tipo de entidades con un menor empleo de recursos, proporcionado a la complejidad y relevancia de las mismas.

**3.65.** El contenido del seguimiento simplificado se recoge en el artículo 3 de la Ordenanza 7/2013, que establece el sistema de alertas que se realiza trimestralmente. Igualmente prevé la revisión específica de los informes de auditoría y el IAC, cuya revisión deberá realizarse en las correspondientes notas de seguimiento. Todas las entidades remitieron al BE los IAC y los informes de auditoría externa exigidos en la normativa de supervisión y los informes complementarios de auditoría solicitados por el Banco. El BE cumplió la obligación prevista en el artículo 3 de la Ordenanza 7/2013 y realizó las notas de seguimiento periódico para todas las entidades sometidas a seguimiento simplificado.

**3.66.** El artículo 13 de la misma Ordenanza prevé la elaboración de otros informes anuales de seguimiento de cada una de las entidades con un contenido más amplio. No se elaboraron estos informes anuales de seguimiento previstos en el artículo 13 de la Ordenanza para ninguna de las entidades sometidas a seguimiento simplificado (bancos, cajas de ahorro, ni Cooperativas de

Crédito). La Ordenanza 7/2013, en su artículo 3, dispone que por decisión del director del departamento y con el visto bueno del director general podría no elaborarse el informe anual regulado en el artículo 13 de la misma para este tipo de entidades. No se aplicó esta previsión normativa sino que el Plan de Actuaciones para 2015, aprobado por la Comisión Ejecutiva, estableció que solo se realizaría este informe para las entidades en seguimiento ordinario, por lo que no se elaboraron estos informes anuales de seguimiento para ninguna de las entidades sometidas a seguimiento simplificado.

**3.67.** El artículo 15 de la Ordenanza 7/2013 exige la confección y remisión de un Informe anual para su aprobación por la comisión ejecutiva del Banco (ICE). Se elaboró un informe de seguimiento conjunto correspondiente a las 43 entidades en régimen de seguimiento simplificado, que fue remitido a la comisión ejecutiva y aprobado por esta en su reunión de 23 de diciembre de 2015. Este ICE conjunto para todas las entidades recoge las decisiones de capital exigibles a cada una de ellas.

**3.68.** En todos los casos el borrador de las decisiones de capital se puso en conocimiento de las entidades afectadas y se les concedió un plazo de 10 días para formular alegaciones. Se recibieron escritos de alegaciones de dos entidades. El BE rechazó las alegaciones de una de ellas y mantuvo en su integridad el borrador de la decisión de capital comunicada a la misma. En el otro caso admitió las alegaciones y la documentación presentada por la entidad para su justificación, si bien, mantuvo el requerimiento de capital exigido ya que las alegaciones no versaban sobre este aspecto.

**3.69.** El Reglamento CRR en su artículo 92.1, letras a), b) y c) regula los requisitos de fondos propios que en todo momento deben cumplir las entidades exigiendo: a) un ratio de capital de nivel 1 ordinario del 4,5 %; b) un ratio de capital de nivel 1 del 6 %; y c) un ratio total de capital del 8 %. Igual que sucedió con las LSI sometidas a seguimiento ordinario (como se analiza en el punto 3.41) las decisiones de capital de las LSI en seguimiento simplificado también se refieren únicamente al cumplimiento del requisito de fondos propios “ratio de capital de nivel ordinario 1 (CET1)”, establecido en el artículo 92.1.a) del Reglamento, sin mencionar los requisitos exigidos en las letras b) y c) de este artículo (Tier 1 de 6% y capital total de 8%). No obstante, como se analiza en el punto 3.41, el BE hizo a todas las entidades requerimientos adicionales de recursos propios en términos del capital de máxima calidad (CET1), como mínimo hasta el 9,25%, por lo que se pueden entender cumplidos todos los requisitos, aunque las decisiones de capital no mencionen los de las letras b) y c) del artículo 92.1 del Reglamento CRR.

**3.70.** El Artículo 68 de la LOSS prevé que las decisiones de capital puedan ser objeto de incremento cuando alguna LSI no cumpla con las obligaciones de solvencia, o el BE tenga razones fundadas para considerar que va a incumplir. El artículo 69.1 de la LOSS explicita algunos supuestos en los que el BE debe exigir dicho incremento o “Add-on” de capital. El BE utilizó en el año fiscalizado los siguientes motivos: a) si la entidad no cumple los requisitos establecidos en los artículos 29 (gobierno corporativo), 30 (plan general de viabilidad), 41 (autoevaluación de capital) o 393 del Reglamento CRR; b) si hay riesgos que no quedan cubiertos por los requerimientos de recursos propios establecidos en la normativa de solvencia; y e) si existiesen razones fundadas para considerar que los riesgos pudieran quedar subestimados a pesar del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa de solvencia.

**3.71.** De acuerdo con lo dispuesto en el punto anterior, el BE acordó incrementos en los requisitos de capital para todas las entidades. Las once entidades de la muestra se incluyeron en el supuesto de la letra b) del artículo 69.1 (riesgos no cubiertos por los requerimientos de la normativa de solvencia); diez de ellas se incluyeron también en el supuesto de la letra e) por

considerar que subestimaban sus riesgos; y dos de ellas, también en el supuesto de la letra a), por lo que el incremento de sus requerimientos se fundamentaba en los tres motivos expuestos.

**3.72.** Como se ha señalado en el punto 3.35, las propias entidades propusieron un nivel de capital mínimo que se refleja en cada IAC. Tras su análisis el BE puede hacer suya la estimación de la entidad fijando en la decisión de capital el nivel estimado por la misma. Eso sucedió en 2015 en relación con las LSI en régimen de seguimiento simplificado, para las que el BE consideró en todos los casos exigible el capital mínimo reflejado en sus IAC, cuando el mismo era superior al obtenido por el BE en su proceso de evaluación (PRES). Las decisiones de capital aprobadas en 2015 correspondientes a seis de los trece bancos sometidos a seguimiento simplificado tomaron como nivel de capital de CET1 el propuesto en el IAC por esas seis entidades. Esto mismo sucedió en cinco de las treinta entidades de los subgrupos de cajas de ahorro y cooperativas de crédito<sup>4</sup>.

**3.73.** En aquellos supuestos en los que las entidades presentaban un nivel de capital, en junio 2015, inferior al requerimiento de capital que el BE se planteaba exigirles, el Banco concedió un plazo para su cobertura. En el caso de las entidades sujetas a seguimiento simplificado, únicamente tres entidades presentaron tal circunstancia. En la comunicación de las decisiones de capital, que se tomaron en diciembre de 2015, se concedió a estas entidades un plazo para la cobertura de estos requisitos que finalizaba el 30 de junio de 2016. A dicha fecha todas las entidades cumplían los requisitos de fondos propios exigidos por el BE.

**3.74.** Las comunicaciones a las entidades incluyeron, además de las decisiones de capital, otro tipo de requerimientos. Los más frecuentes fueron la necesidad de que las entidades ajustasen la realización de su IAC a la guía PAC (a siete entidades); la necesidad de tomar medidas para mantener resultados positivos recurrentes (políticas de contención de costes a tres entidades); la necesidad de mejora del ratio de eficiencia (a dos entidades); y por último, a una entidad se le requirió sobre la necesidad de establecer medidas para cubrir adecuadamente el riesgo-país y para adoptar medidas que garantizaran que los gastos de representación de sus directivos estuviesen adecuadamente documentados y se correspondiesen con su naturaleza y finalidad.

**3.75.** Como se analiza en el punto 3.48, en cumplimiento del artículo 68.4 de la LOSS el BE remitió, el 13 de enero de 2016, comunicación global y única al FROB de las decisiones de capital relativas a todas las LSI españolas, también las sometidas a régimen de seguimiento simplificado, y acompañó documentación adicional en relación con cuatro de estas entidades.

## III.4. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN SOBRE ENTIDADES DISTINTAS DE LAS DE CRÉDITO.

### III.4.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones

**3.76.** El BE ha aplicado el régimen de seguimiento simplificado mediante el sistema de alertas que se ha analizado en el epígrafe anterior para la supervisión de otras entidades distintas de las de crédito sobre las que ejerce su supervisión. Se trata de competencias propias del BE, que ejerce

<sup>4</sup> El BE señala en sus alegaciones que la distinción que se hace en el Informe entre la estimación de capital que hace la propia entidad y la del BE debería suprimirse, ya que el capital que cada entidad considera que debe mantener para cubrir sus riesgos, y que especifica en su IAC, ya es tenido en cuenta en el proceso PRES del BE para establecer el requerimiento de capital mínimo exigible. Aunque esto sea así, en este punto del Informe únicamente se quiere reflejar un dato que resulta del análisis de las decisiones de capital adoptadas en 2015: el número de veces en las que se adoptó por el BE como nivel de capital mínimo exigible el propuesto por la propia entidad en el IAC.

esta supervisión fuera del ámbito del MUS y con una base jurídica diferente según el tipo de entidad de que se trate en cada caso (establecimientos financieros de crédito, sociedades de garantía recíproca, sociedades de tasación, entidades de pago, entidades de dinero electrónico, establecimientos de cambio de moneda, fundaciones bancarias y SAREB).

**3.77.** Los establecimientos financieros de crédito dejaron de tener la consideración de entidades de crédito desde el 1 de enero de 2014 y están sometidos a la supervisión del BE de acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial. Estos establecimientos están sujetos a la normativa de solvencia establecida en la LOSS y sus principales peculiaridades son: a) la especialización de su actividad, que se limita a la realización de operaciones crediticias en diversas modalidades, y la concesión de avales y garantías; y b) la imposibilidad de captar depósitos del público. Los trabajos de supervisión sobre los establecimientos financieros de crédito consisten en la revisión de la calidad de su cartera crediticia, de su rentabilidad y de sus controles internos

**3.78.** Las sociedades de garantía recíproca (SGR) son un instrumento de promoción empresarial para facilitar el acceso a la financiación (fundamentalmente de las PYMEs). Las SGR están sometidos a la supervisión del BE de acuerdo con artículo 66 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, de régimen jurídico de las SGR y en el artículo 9 del Real Decreto 2345/1996 de 8 de noviembre relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las SGR. Los trabajos de supervisión sobre las SGR consisten en el análisis de la calidad de la cartera de avales, su liquidez, rentabilidad y solvencia mediante actuaciones de seguimiento y, en su caso, inspecciones "in-situ".

**3.79.** Las sociedades de tasación están sometidas a la supervisión del BE de acuerdo con el artículo 15 del Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, de régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación. El BE debe homologar a las sociedades de tasación para que sus valoraciones surtan efectos y analizar los procedimientos utilizados para llevar a cabo la valoración de los bienes. El BE ha desarrollado una herramienta para la revisión, por procedimientos estadísticos, de las valoraciones realizadas, que en 2015 se ha aplicado a la totalidad del sector lo que ha permitido el análisis comparativo de 875.000 tasaciones realizadas en 2014.

**3.80.** Las entidades de pago, entidades de dinero electrónico y establecimientos de cambio de moneda están sometidos a la supervisión del BE de acuerdo con los artículos 15 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, 20 de la Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico, y 6 del Real Decreto 2660/1998, de 14 de diciembre, de cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público distintos de las entidades de crédito. Los trabajos de supervisión del BE sobre estas entidades consisten en revisar la adecuada salvaguarda de los fondos recibidos de los clientes, la solvencia de las entidades y su control interno.

**3.81.** Las fundaciones bancarias también están bajo la supervisión del BE que debe verificar la influencia que ejercen sobre la gestión sana y prudente de la entidad de crédito en la que participan. Aquellas fundaciones bancarias que posean una participación igual o superior al 30% del capital en una entidad de crédito o que les permita el control de ella deben elaborar un protocolo de gestión y un plan financiero de la participación que se someten a la autorización por el BE. Además, en los casos que dicha participación alcance el 50% o que permita el control, las fundaciones bancarias tienen el deber de reforzar el plan financiero y constituir un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de la entidad de crédito participada o presentar un programa de desinversión para reducir su participación.

**3.82.** Por último, también la SAREB está bajo supervisión del BE. La competencia del BE para la supervisión de esta entidad está recogida en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 9/2012,

de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Los trabajos de supervisión consisten en verificar la correcta aplicación de los procedimientos aprobados para la enajenación de los bienes recibidos de determinadas entidades de crédito, así como la adecuada valoración de los mismos.

#### III.4.2. Datos de la actividad

**3.83.** Los datos a fin de los ejercicios 2014 y 2015 sobre el número de las entidades distintas de las de crédito supervisadas de manera exclusiva por el BE se reflejan en el siguiente Cuadro 8.

**Cuadro 8: Otras entidades distintas de las de crédito sujetas a supervisión prudencial**

TIPO DE ENTIDAD	2014	2015
Establecimientos financieros de crédito	47	44
Sociedades de garantía recíproca y Reafianzamiento	25	22
Sociedades de tasación	40	36
Sociedades de cambio de moneda extranjera	10	13
Entidades de pago	45	45
Entidades de dinero electrónico	4	3
Fundaciones bancarias	13	14
SAREB	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>185</b>	<b>178</b>

**3.84.** Para el análisis de las actuaciones de supervisión realizadas por el BE sobre entidades distintas de las de crédito se utilizó como muestra la supervisión realizada sobre las SGR en 2015. Estas entidades son sociedades de capital variable especializadas en el otorgamiento de garantías a sus socios, que deben ser pequeñas y medianas empresas. Sirven para que estas empresas puedan obtener financiación en condiciones más favorables que si acuden por sí mismas a una EC prestando; además, servicios complementarios como los de asesoramiento en la negociación con las EC y en la evaluación de proyectos de inversión. Suelen estar vinculadas a un determinado territorio o sector empresarial, y su actividad se apoya también en la cooperación que reciben de sus socios protectores públicos (lo normal es que sean administraciones e instituciones públicas autonómicas o locales) u otras entidades privadas de arraigo local o sectorial. Empezaron a constituirse a partir de 1978 y están bajo la supervisión del BE desde 1988.

**3.85.** La elección de la supervisión de este tipo de entidades tuvo en cuenta el marco de supervisión para 2015, que señalaba que la situación del sector era complicada, solo paliada por el apoyo institucional que viene recibiendo por parte de las administraciones autonómicas. También se consideró el cambio legal al que tuvieron que adaptarse estas entidades en 2015. A finales de 2015 eran veintidós las SGR sometidas a supervisión del BE, que participaron en la concesión de avales por importe de 4.199.754 miles de euros. En atención al carácter no sistémico del sector el BE decidió que la estrategia supervisora sobre estas entidades fuera de un seguimiento a distancia simplificado soportado en el sistema de alertas, con periodicidad semestral. Este modo de seguimiento se aplicó a todas las SGR salvo a una, que quedó sometida al régimen de seguimiento ordinario continuado durante 2015. En este apartado del Informe se reflejan los resultados de las comprobaciones efectuadas sobre las actuaciones de supervisión del BE en relación con las SGR y sus resultados.

### III.4.3. Análisis y comprobaciones sobre las actuaciones de supervisión sobre las entidades distintas de las de crédito

**3.86.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones de supervisión sobre las entidades distintas de las de crédito durante el periodo fiscalizado, desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad. Las cuestiones que se señalan proceden del análisis de los expedientes de supervisión de las SGR, que se utilizaron como muestra. En particular han sido objeto de examen:

- Las alertas legales incorporadas al sistema.
- Los incumplimientos detectados en 2015 y las actuaciones del BE para corregirlos.
- La adaptación de las SGR a la nueva normativa y las actuaciones del BE para controlar esta adaptación.

**3.87.** Las alertas legales incorporadas al sistema reflejaron las principales exigencias legales impuestas a las SGR, contenidas en Real Decreto 2345/1996 que regula este tipo de entidades, y que se sistematizaron en la Circular BE 5/2008, de 31 de octubre, a las SGR, sobre recursos propios mínimos y otras informaciones de remisión obligatoria (en adelante, Circular 5/2008). Los tipos de incumplimientos legales que se incorporaron para su comprobación mediante el sistema de alertas permiten el control de los límites a la inversión de los recursos propios de las SGR; los límites que afectan al inmovilizado de estas entidades; y otros límites a los riesgos que pueden asumir. Este Tribunal considera que las alertas incorporadas al sistema permiten un control de las principales exigencias legales a las que están sometidas las SGR, como se analiza en los puntos siguientes.

**3.88.** En 2015, mediante el sistema de alertas se detectaron incumplimientos: a) en la inversión de los recursos propios de las SGR (deben invertirse en una proporción mínima del 75%, en valores de deuda pública emitidos por el Estado o las Comunidades Autónomas, en valores de renta fija negociados en mercados secundarios organizados, o en depósitos en entidades de crédito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Real Decreto 2345/1996, y la norma 5ª de la Circular 5/2008); b) en los límites al activo inmovilizado material y a las acciones y participaciones (la suma de las inmovilizaciones materiales y de las acciones y participaciones no podrá superar el 25 % de los recursos propios de la SGR, de conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 2345/1996, y la norma 4ª de la Circular 5/2008); y c) en los límites a los grandes riesgos que pueden asumir (el valor de todos los riesgos que una SGR puede contraer con una sola persona o grupo económico no debe exceder del 20 % de sus recursos propios, de conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 2345/1996, y la norma 3ª de la Circular 5/2008).

**3.89.** Se detectaron seis incumplimientos legales por cuatro de las SGR supervisadas por el BE (en dos entidades se detectaron dos incumplimientos). Tres de estos incumplimientos afectaron a la inversión de los recursos propios de las SGR, y consistieron en el incumplimiento de la inversión mínima del 75% en valores de deuda pública, de renta fija, o en depósitos, y las tres entidades fueron requeridas por el BE para su cumplimiento. Una de estas entidades superó también el límite de que sus inmovilizaciones materiales, acciones y participaciones no excedieran el 25% de sus recursos propios. El BE hizo requerimientos y mantuvo reuniones con los responsables de la entidad, que justificaron dichos excesos en que la crisis del sector obligó a ejecutar garantías hipotecarias y a aceptar daciones en pago sin que se hubiesen podido realizar las oportunas ventas de los inmuebles. La situación se había solventado en el primer trimestre de 2016 tras la venta de un inmueble.

**3.90.** Dos SGR incumplieron durante 2015 los límites a los grandes riesgos que pueden asumir al exceder del 20 % de sus recursos propios el valor de los riesgos contraídos con una sola persona

o grupo económico. Una SGR mantenía, a 31 de diciembre de 2015, una posición con una misma entidad que alcanzaba el 23,53% de sus recursos propios (excediendo el límite en 530,20 miles de euros). Otra SGR incumplía estos límites a 31 de diciembre de 2014, manteniendo dos posiciones por encima del 20% en relación a dos entidades distintas, si bien, ambos incumplimientos se corrigieron en 2015. Durante el periodo fiscalizado el BE realizó actuaciones para intentar corregir todos los incumplimientos detectados por el sistema de alertas.

**3.91.** Durante el ejercicio de 2015 se aplicó un cambio legislativo relevante para las SGR, introducido por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización, que modificó la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre régimen jurídico de las SGR. La modificación legislativa elevó el capital mínimo de estas entidades a 10 millones de euros e introdujo un nuevo mínimo de recursos propios computables de 15 millones de euros. La LOSS, en su disposición adicional decimoséptima, retrasó la fecha límite de cumplimiento de esta nueva regulación hasta el 28 de febrero de 2015. Las entidades que no cumplían los nuevos requerimientos legales debieron presentar al BE un plan para su cumplimiento.

**3.92.** El BE analizó los planes de adaptación de once SGR que no cumplían los nuevos requerimientos. Tras la entrada en vigor de las nuevas exigencias, el BE revisó el cumplimiento por todas las SGR de los nuevos requerimientos de capital social mínimo y recursos propios a la fecha de entrada en vigor la nueva normativa, en base a la documentación semestral que están obligadas a rendir, y consideró que todas cumplieron los nuevos requerimientos. El análisis de la documentación realizado por este Tribunal puso de manifiesto que, en cinco casos, la inscripción de los nuevos capitales sociales en los correspondientes registros mercantiles se ha efectuado con posterioridad a fecha límite de 28 de febrero de 2015.

### III.5. ACTUACIONES DE INSPECCIÓN IN SITU DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO

#### III.5.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones

**3.93.** Las inspecciones in situ o visitas de inspección constituyen un tipo específico de actuación supervisora que se regula, en relación con las EC, en el artículo 12 del Reglamento del MUS; en el título 5 de la Parte XI del Reglamento Marco del MUS y en el artículo 50 de la LOSS. Los procedimientos internos del BE en materia de realización de inspecciones se establecen en la Ordenanza 5/2013, de 20 de septiembre, de protocolos de actuación y procedimientos de trabajo relativos a las visitas de inspección (en adelante, Ordenanza 5/2013). A través de este tipo de inspecciones se pueden analizar y evaluar los riesgos inherentes de una entidad, la adecuación y calidad de su gobierno corporativo y marco de control interno considerando su tipo de negocio y sus riesgos; evaluar el cumplimiento de la normativa bancaria; y llevar a cabo revisiones de aspectos tales como riesgos principales, controles y gobernanza.

**3.94.** Las visitas de inspección a SI se llevan a cabo bajo el mandato del BCE y vienen fijadas y previstas en el SEP dentro del plan de actuaciones aprobado por el BCE. Sus resultados también se trasladan al BCE para que adopte las medidas que correspondan. Los equipos que realizan estas inspecciones están separados jerárquica y funcionalmente de los ECS encargados de la revisión continuada de las SI y persiguen proporcionar una revisión en profundidad de determinadas áreas de una entidad ofreciendo una visión independiente y desvinculada del ECS que la supervisa. Entre los trabajos acometidos mediante inspecciones in situ a SI españolas se realizaron revisiones de controles internos y calidad de la cartera crediticia, revisiones temáticas de ciber-seguridad y revisiones de modelos internos de riesgos. No obstante, al tratarse de actuaciones supervisoras del BCE su análisis excede del ámbito de esta fiscalización (fueron

planificadas por el BCE, realizadas bajo su mandato y sus resultados dieron lugar a la adopción de medidas por el BCE)

**3.95.** Las visitas de inspección a LSI y a entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE son competencia del mismo y se aplican los procedimientos internos previstos en la Ordenanza 5/2013, que explicita de forma pormenorizada los protocolos de actuación y los procedimientos de trabajo relativos a las mismas. En este Informe se han analizado las inspecciones in situ realizadas a estas entidades y los expedientes de tres de ellas, dos de crédito y otra distinta de las de crédito. La Ordenanza 5/2013 prevé una periodicidad no superior a tres años para las visitas de inspección a estas entidades y establece los documentos a elaborar antes del inicio de la visita, así como el desarrollo de los trabajos de inspección y su documentación. Prevé la elaboración de un escrito de conclusiones preliminares de la inspección, y posteriormente, un informe de inspección que debe reflejar el alcance y las conclusiones de los trabajos desarrollados y elaborarse en un plazo no superior a un mes desde la finalización de la visita.

**3.96.** La Ordenanza 5/2013 prevé también la elaboración de un informe a la comisión ejecutiva del BE que debe recoger las conclusiones de la inspección señaladas en el informe de inspección. A la vista de su contenido el director general debe proponer a la comisión ejecutiva del BE, en un plazo máximo de 60 días desde la fecha del informe de inspección, alguna o varias de las siguientes medidas: la formulación de un escrito de recomendaciones o requerimientos; la apertura de un expediente sancionador; la sustitución de uno o de varios administradores; la intervención de la entidad u otras medidas previstas en la legislación vigente. Cuando del informe de inspección concluya que no existen errores o deficiencias relevantes, el director general propondrá a la comisión ejecutiva enviar un escrito al responsable de la entidad informándole del fin de la inspección. Adoptado el acuerdo por la comisión ejecutiva el director general firmará y remitirá los escritos que correspondan a la entidad.

**3.97.** Una vez recibido el escrito de contestación de la entidad en un plazo máximo de un mes se confeccionará el tríptico, que es un documento que debe recoger las recomendaciones o requerimientos efectuados, la respuesta de la entidad a los mismos y una valoración del grado de cumplimiento de cada uno de ellos. En caso de que la respuesta de la entidad no se considere adecuada, el director general, previa consulta al director del departamento, decidirá entre reiterar las recomendaciones o requerimientos (solo podrá hacerse una vez); proponer a la comisión ejecutiva la adopción de alguna otra medida prevista en la ordenanza; o iniciar una nueva visita de inspección. En los demás casos, finalizarán los trabajos de la inspección, se comprobará el archivo de la documentación y se cerrará la actuación.

### III.5.2. Datos de la actividad

**3.98.** En el periodo fiscalizado se realizaron 48 inspecciones in situ de EC españolas, 35 de SI y 13 de LSI. El Cuadro 9 detalla las distintas entidades en las que se realizaron inspecciones in situ en 2015.

**Cuadro 9: Inspecciones in situ realizadas en 2015 según el tipo de entidad en la que se realizaron**

ENTIDADES	2015		Total
	SI	LSI	
<b>A) Entidades de crédito</b>			
Bancos	35	3	38
Cajas de ahorros	0	2	2
Cooperativas de crédito	0	8	8
Sucursales de entidades de crédito extranjeras	0	0	0
<b>Total Entidades de crédito</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>48</b>
<b>B) Entidades no de crédito</b>			
Establecimientos financieros de crédito			3
Sociedades de tasación			0
Sociedades de garantía recíproca			2
Entidades de pago			3
Establecimientos de compra y venta de moneda			0
Entidades de dinero electrónico			1
SAREB			1
<b>Total Entidades no de crédito</b>			<b>10</b>
<b>TOTAL ENTIDADES</b>			<b>58</b>

**3.99.** En 2015 el BCE realizó 35 inspecciones “in situ” de SI españolas. Dieciséis de ellas fueron revisiones de modelos internos de riesgos. Salvo una, que incorporó recursos del BCE, todas estas revisiones de modelos internos se han llevado a cabo por personal del BE. Estas actuaciones dieron lugar a trece autorizaciones relacionadas con la validación de modelos internos, de las que doce han correspondido a modelos de riesgo de crédito. Las restantes 19 inspecciones “in situ” se realizaron en once de las catorce SI españolas, por lo que en tres de ellas no se han efectuado visitas de inspección en 2015. Doce de estas inspecciones in situ han sido consideradas esenciales y las siete restantes importantes. Se realizaron inspecciones del riesgo de crédito en 5 ocasiones; de los modelos de negocio y posición de capital en 4; de los riesgos de liquidez y operacionales en una ocasión cada uno; y otras cuatro inspecciones versaron sobre aspectos mixtos de los antes mencionados.

**3.100.** El plan de actuaciones para 2015 aprobado por la comisión ejecutiva del BE preveía la realización de doce inspecciones in situ a LSI. Este plan fue elaborado tomando en consideración el perfil de riesgo supervisor de las distintas entidades y los años transcurridos desde la última actuación. Durante el ejercicio se realizaron once de las doce inspecciones in situ planificadas y se pospuso a 2016 la inspección in situ a un banco por estar inmerso en la migración de su sistema informático. Además, se realizaron otras dos inspecciones in situ que no habían sido planificadas. Así pues, se realizaron trece inspecciones, todas ellas de carácter global, tres a bancos, dos a cajas de ahorro y las restantes ocho a cooperativas de crédito.

**3.101.** Bajo la dirección y competencia del BE también se realizaron diez inspecciones in situ a entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE. Se realizaron tres a establecimientos financieros de crédito; dos a SGR; tres a entidades de pago; una a Entidades de dinero electrónico y otra a SAREB. De ellas todas tuvieron el alcance de inspecciones globales excepto una entidad de pago en la que el motivo de la inspección era verificar los hechos denunciados por el Director General de la entidad en relación a diversos incumplimientos.

### III.5.3. Análisis y comprobaciones sobre las inspecciones in situ

**3.102.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las inspecciones in situ

realizadas durante el periodo fiscalizado a LSI y a entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE, desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad. Algunas cuestiones analizadas se refieren a todas las visitas de inspección y otras a los resultados obtenidos del análisis de los expedientes de inspecciones in situ de tres entidades, dos LSI y una SGR. En particular han sido objeto de examen:

- La periodicidad de las visitas de inspección.
- El cumplimiento del plazo previsto en los procedimientos internos para la elaboración del informe de inspección.
- El cumplimiento del plazo previsto en los procedimientos internos para la propuesta que el director general debe hacer a la comisión ejecutiva a la vista de las conclusiones del informe de inspección.
- Los resultados de las inspecciones y el seguimiento de los requerimientos para corregir las deficiencias.

**3.103.** De conformidad con lo regulado en la normativa interna del Banco, el artículo 1 de la Ordenanza 5/2013 prevé que las entidades de depósito en seguimiento a distancia simplificado bajo la supervisión del BE deben ser objeto de una visita de inspección de alcance global con una periodicidad no superior a tres años. El artículo 3 de la Ordenanza 5/2013 matiza que en función de los recursos disponibles, para las entidades de depósito cuyos depósitos minoristas sean reducidos, dicha periodicidad podría demorarse hasta cuatro años, a juicio del director del departamento.

**3.104.** Para conocer la periodicidad con la que se vienen haciendo las inspecciones in situ este Tribunal ha estudiado las realizadas en los últimos nueve años (desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2015) sobre las 43 entidades sometidas a régimen de seguimiento simplificado. Durante este periodo se llevaron a cabo 44 inspecciones lo que supone prácticamente una media de una inspección por entidad durante esos nueve años. En este periodo hubo tres entidades sometidas a este tipo de seguimiento sobre las que no se ha efectuado inspección alguna; y otras siete sobre las que se realizó más de una inspección (el plazo medio entre inspecciones en este periodo para estas siete entidades fue de 4,2 años). En cuanto a las tres entidades de la muestra, la última inspección in situ anterior a 2015 se había producido; a una de ellas en 2002; a otra en 2009; y a otra en 2012. Lo señalado anteriormente no supone un incumplimiento normativo (la ordenanza es aplicable desde 2013 y únicamente contiene procedimientos internos de actuación del BE); sin embargo, en opinión de este Tribunal, pone de manifiesto que el Banco ha marcado en sus propias normas internas unos objetivos sobre la periodicidad de estas inspecciones (tres o cuatro años) que resultan muy exigentes y no se habían alcanzado en el periodo fiscalizado.

**3.105.** El artículo 11 de la Ordenanza 5/2013 establece que el informe de inspección se debe elaborar en un plazo no superior a un mes desde la finalización de la visita de inspección. En caso de que por circunstancias extraordinarias no pueda finalizarse en ese plazo, en el apartado del informe relativo al alcance de los trabajos se deben explicar las razones. El párrafo final de este mismo artículo prevé que en cualquier caso, el informe de inspección deberá estar finalizado tres meses después de la fecha de entrega a la entidad de la nota preliminar de conclusiones.

**3.106.** En las tres entidades de la muestra que se analizaron el informe de inspección se emitió en un plazo superior al mes desde la finalización de la visita de inspección, superando el plazo máximo que fija el artículo 11 de la Ordenanza 5/2013. Únicamente en un caso se ha justificado la tardanza explicando las razones, al señalar en el informe que el retraso se debió a la falta de remisión de una documentación esencial para la inspección. En uno de los expedientes analizados también se incumplió lo previsto en el párrafo final del artículo 11 de la Ordenanza

5/2013, ya que el informe de inspección se firmó 116 días después de haber presentado a la entidad el escrito de conclusiones, excediendo los tres meses establecidos en dicho precepto.

**3.107.** El artículo 14 de la Ordenanza 5/2013 establece que la propuesta que debe realizar el director general a la comisión ejecutiva del BE a la vista de las conclusiones del informe de inspección debe tener lugar en un plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha del informe de inspección, salvo causa justificada. Si se excede este plazo en el propio informe a la comisión ejecutiva se deben explicar las razones del retraso.

**3.108.** En uno de los expedientes de la muestra se sobrepasó el plazo estipulado en el artículo 14 de la Ordenanza 5/2013, ya que transcurrieron 90 días entre la fecha del informe de inspección y la de la propuesta que hizo el director general a la comisión ejecutiva. Tampoco se hizo justificación alguna explicando las razones del retraso en el informe a la comisión ejecutiva, como exige el artículo 14 de la Ordenanza 5/2013.

**3.109.** El artículo 20 de la Ordenanza 5/2013 establece que si tras el escrito de contestación de la entidad quedan deficiencias pendientes de resolver, el jefe de grupo, previa consulta con el director del departamento debe iniciar una actuación de seguimiento del cumplimiento de los requerimientos planteados en el escrito a la entidad abriendo el correspondiente proceso en SIGAS (Sistema integrado de Gestión de la Actividad Supervisora).

**3.110.** De las entidades seleccionadas en la muestra, en una de ellas se encontraron diversas deficiencias; la revisión de las mismas efectuada por el BE concluyó que la entidad las había subsanado y había cumplido los requerimientos efectuados. En los otros dos casos se encontraron nuevamente aspectos a corregir que en sus respectivas revisiones no fueron solventados en su totalidad. De conformidad con lo establecido por parte del BE en la normativa que regula sus procedimientos internos, estos casos deberían de haber dado lugar al inicio de una actuación de seguimiento para cada uno de los requerimientos no cumplidos, abriendo los correspondientes procesos informáticos de alta en el sistema SIGAS; y a seguir el procedimiento, tramitación y calendario que el artículo 20 de la Ordenanza 5/2013 prevé para cuando esos requerimientos no son atendidos. En los supuestos analizados el BE archivó la documentación en uno de ellos; y en los otros dos la trasladó al grupo encargado del seguimiento de la entidad.

## III.6. ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE LA IDONEIDAD Y REGISTRO DE ALTOS CARGOS DE LAS ENTIDADES.

### III.6.1. Marco normativo y descripción de las actuaciones

**3.111.** Este tipo de supervisión tiene por objeto comprobar la concurrencia de los requisitos de idoneidad y ausencia de incompatibilidades o conflicto de intereses exigidos en la normativa aplicable a los altos cargos de las entidades supervisadas por el BE. Actualmente esta normativa está compuesta básicamente por la LOSS (Capítulo IV del Título I); el RLOSS (artículos 29 a 34); el RD 256/2013, de 12 de abril, por el que se incorporó al ordenamiento jurídico español la Guía ABE 2012/6 sobre la evaluación de los miembros de los órganos de administración y titulares de funciones claves de las EC; y la Circular del BE 2/2016, de 2 de febrero, a las EC, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la CRDIV y al CRR (en adelante, Circular 2/2016), que completó la adaptación del ordenamiento jurídico español a la normativa europea.

**3.112.** Los requisitos de idoneidad son exigibles a los administradores de las entidades, directores generales o asimilados, así como a los responsables de las funciones de control interno y otros

puestos clave para el desarrollo diario de la actividad financiera de la EC; a las personas físicas que representen en el consejo de administración a los consejeros que sean personas jurídicas; y a las personas que determinen de modo efectivo la orientación de las sucursales de EC no autorizadas en un Estado miembro de la Unión Europea; así como a estos mismos cargos de la sociedad dominante de una EC (artículo 24 de la LOSS). También son de aplicación los requisitos de idoneidad a los altos cargos del resto de entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE.

**3.113.** Los requisitos que se establecen en la normativa señalada anteriormente se extienden a los siguientes ámbitos: a) honorabilidad comercial y profesional; b) conocimiento y experiencia adecuados para ejercer sus funciones; c) cumplimiento del régimen de incompatibilidades y limitaciones cuando resulte de aplicación; y d) en relación con los miembros del consejo de administración de las entidades, su disposición para ejercer un buen gobierno. La idoneidad de los candidatos exige el respeto al régimen de incompatibilidades y limitaciones previsto en el artículo 26 de la LOSS, a fin de garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones. La LOSS establece limitaciones al número máximo de cargos que los miembros del consejo de administración, directores generales o asimilados pueden ocupar simultáneamente; y a la obtención de créditos, avales o garantías a recibir de la entidad

**3.114.** Correspondió al BCE la competencia de supervisión en materia de idoneidad en el caso de consejeros de SI en 2015, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 del Reglamento Marco del MUS. Esta supervisión se realizó en estrecha colaboración con las ANC, que tramitaron los procedimientos, aunque fue el BCE quien aprobó o denegó esa idoneidad. El BE mantuvo la competencia para la supervisión de la idoneidad de los cargos de las LSI y del resto de entidades que supervisa. Asimismo, en 2015, el BE evaluó y decidió sobre la idoneidad de los directores generales y asimilados de las SI, a la espera de que se dictasen las oportunas instrucciones por el BCE al respecto, aunque en este ámbito compartieron la información más relevante sobre las candidaturas participando de ese modo el BCE en dichas evaluaciones.

**3.115.** En relación con las LSI y las entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE, la comprobación de los requisitos de idoneidad y la llevanza del registro de altos cargos se realizó por la división de análisis de idoneidad y registro de altos cargos, integrada en la secretaría general del BE. El BE debe dictar resolución sobre la idoneidad de los altos cargos en los plazos previstos en el artículo 29 del RLOSS. Asimismo, el BE también evalúa la idoneidad de los altos cargos de las entidades con ocasión de su nueva creación o de la adquisición de una participación significativa en los plazos previstos en los artículos 3 y 25 del RLOSS. A falta de resolución en el plazo fijado se entenderá que la valoración es positiva. La valoración de los requisitos de idoneidad se realiza, en primer lugar, por las propias entidades o sus promotores (cuando soliciten autorización para el ejercicio de la actividad, nuevos nombramientos o concurren circunstancias que aconsejen volver a valorarla); y por el adquirente de una participación significativa (cuando de ello se deriven nuevos nombramientos). En estos casos, la idoneidad también se evalúa por el BE con ocasión de la autorización de creación o adquisición de una EC; de la adquisición de participaciones significativas de las que se deriven nuevos nombramientos; la notificación que se haga al Banco de propuestas de nuevos nombramientos; y la presencia de indicios que hagan necesario volver a valorar la idoneidad de algún alto cargo (artículo 29.2 del RLOSS).

**3.116.** El procedimiento general de valoración de la idoneidad por el Banco se inicia mediante la notificación de la propuesta de nombramiento que realicen las entidades, acompañando la documentación justificativa procedente; y en todo caso, la evaluación de la idoneidad realizada por la propia entidad (artículo 33.3 del RLOSS). También se puede iniciar a instancia del propio BE o BCE si existen indicios para ello. El BE para valorar la idoneidad puede requerir la información que estime conveniente y entrevistar al evaluado, así como solicitar información a otros supervisores

nacionales como la CNMV o la DGS o internacionales. Las entidades deben comunicar al BE cualquier incumplimiento de los requisitos de idoneidad en un plazo de quince días desde que tuvieran conocimiento de ello (artículo 29.3 del RLOSS) con la finalidad de que se evalúe dicha circunstancia.

**3.117.** Pone fin al procedimiento de valoración de la idoneidad la resolución que dicte la comisión ejecutiva del BE de acuerdo con las competencias que le son asignadas por el artículo 23.1.b) de la LBE. Esta competencia ha sido delegada en el vicesecretario del Banco en el supuesto de expedientes con valoración positiva, de acuerdo con lo previsto en las Resoluciones de delegación de competencias de la comisión ejecutiva, por lo que en los supuestos más habituales es una resolución del vicesecretario la que pone fin al procedimiento. Mediante resolución de la comisión ejecutiva concluyen los expedientes con pronunciamiento negativo sobre la idoneidad de los candidatos; y aquellos otros en los que se hubiera evaluado la existencia de delitos, faltas, infracciones administrativas o investigaciones fundadas en el ámbito penal o administrativo. También pone fin al procedimiento el desistimiento por la propia entidad solicitante de la propuesta de nombramiento efectuada.

**3.118.** Finalizado el procedimiento con resolución positiva y comunicada a la entidad, deberá solicitarse la inscripción en el registro de altos cargos del BE en un plazo máximo de 15 días desde la aceptación del cargo. La inscripción en el RAC es requisito previo necesario para el ejercicio de las funciones del cargo. Deben igualmente inscribirse en el RAC las bajas, variaciones de funciones y reelecciones de cargos que se produzcan. El RAC es un registro no sujeto a publicidad. También se practican en el RAC la inscripción de consejeros y directores generales o asimilados de las sociedades dominantes de EC españolas, cuando tales entidades sean sociedades financieras de cartera o sociedades financieras mixtas de cartera (artículo 27.3 LOSS y 34.2 RLOSS).

**3.119.** La división de análisis de idoneidad y RAC es la encargada también de tramitar: a) la autorización para ocupar un cargo no ejecutivo adicional a los miembros del consejo de administración y directores generales o asimilados (art 26 .4 LOSS); y b) la autorización para el ejercicio simultáneo del cargo de presidente (del consejo de administración) y consejero delegado (art 29.4 LOSS).

### III.6.2. Datos de la actividad

**3.120.** En el ejercicio 2015 se tramitaron 181 expedientes de idoneidad sobre EC en ejercicio de competencias propias del BE. Fueron expedientes finalizados en 2015 (iniciados ese año o años anteriores) sobre la idoneidad de los altos cargos de las LSI y de los directores generales o asimilados de SI. De estos expedientes 163 consistieron en propuestas de nuevos nombramientos, y 18 fueron debidos a la adquisición de participaciones significativas; 144 de ellos finalizaron con resolución positiva y los 37 restantes por desistimiento o no evaluación por tratarse de cargos no sujetos a evaluación de idoneidad por parte del supervisor. Además, el BCE tramitó 85 expedientes en el marco de las competencias propias del MUS sobre la idoneidad de los consejeros de las SI españolas, cuyo análisis excede del ámbito de esta fiscalización. Por último, se tramitaron 169 expedientes referidos a entidades distintas de las de crédito de los que 141 finalizaron con resolución positiva; 11 con resolución negativa; y 17 fueron retirados por las entidades o no evaluados por tratarse de cargos no sujetos a requisitos de idoneidad. El Cuadro 10 refleja los procedimientos de idoneidad tramitados en el ejercicio fiscalizado.

Cuadro 10: Procedimientos de idoneidad tramitados en el año 2015

Idoneidad de altos cargos de EC	En el ejercicio de las competencias exclusivas del BE		Como parte del MUS				Total		
	181		85				266		
Idoneidad de altos cargos de otras entidades	Entidades de pago	Entidades de dinero electrónico	Establecimientos financieros de crédito	Sociedades de garantía recíproca	Sociedades de tasación	Establecimientos de cambio de moneda	SAREB	Fundaciones bancarias	Total
	45	18	88	0	14	4	0	0	169

### III.6.3. Análisis y comprobaciones sobre las actuaciones de supervisión de la idoneidad y registro de altos cargos de las entidades

**3.121.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones de evaluación de idoneidad sobre EC y entidades distintas de las de crédito realizadas por el BE. Se ha analizado una muestra de dieciséis expedientes de idoneidad, de los cuales once correspondieron a LSI y cinco a otras entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE. Asimismo se ha analizado un expediente de autorización para compatibilizar el ejercicio de dos cargos en el consejo de administración por una misma persona (único procedimiento de esta naturaleza resuelto en el año 2015). En particular han sido objeto de consideración:

- El contenido y uniformidad de los informes de autoevaluación de la idoneidad emitidos por las entidades.
- El momento en el que se solicita la idoneidad y el momento en el que se hacen los nombramientos.
- La realización de consultas a otras autoridades supervisoras.
- Las recomendaciones formuladas en los expedientes de la muestra.
- La realización de la evaluación de la idoneidad del consejo de administración en su conjunto en los expedientes de la muestra.
- La fiabilidad y actualización de los datos del RAC.

**3.122.** Los artículos 25 de la LOSS y 29 del RLOSS prevén un sistema en el que la valoración de la idoneidad de los altos cargos de las entidades se realiza tanto por la propia entidad como por el BE. La evaluación de la idoneidad que realizan las entidades concluye con la emisión de un informe de los candidatos en el que, al menos, deben motivar de forma detallada la concurrencia en el sujeto evaluado de los requisitos de honorabilidad, experiencia y buen gobierno (este último requisito solo exigible a cargos de administración) contenidos en la normativa correspondiente para el cargo concreto que se vaya a desempeñar. Las entidades en sus procedimientos internos hacen la comprobación documental de los datos de los candidatos y son responsables de la veracidad de la información proporcionada. Las solicitudes al BE para la valoración de la idoneidad de sus candidatos deben contener los informes de evaluación realizados por las propias entidades, con los datos de los candidatos y las descripciones detalladas de los cargos y de las funciones a desempeñar por los mismos.

**3.123.** En la muestra de expedientes analizados todas las entidades acompañaron a su solicitud un informe elaborado por la propia entidad de evaluación de su candidato. El contenido de los mencionados informes elaborados por la entidad que se han examinado no es uniforme ni exhaustivo en cuestiones de importancia para la valoración del candidato, como la descripción de las funciones del puesto a desarrollar y los análisis de la concurrencia de los requisitos de

idoneidad. Algunos de los citados informes de evaluación de idoneidad elaborados por las entidades no contienen una descripción detallada del cargo y de las funciones a desempeñar pese a la trascendencia que las mismas deberían tener al valorar la idoneidad y el perfil profesional del candidato. Por otra parte, la acreditación documental de los datos de los candidatos (titulación, formación, experiencia, y otras cuestiones) se realizó en los procedimientos internos de evaluación ante las propias entidades, que se hacen responsables de la veracidad de la información proporcionada. Este Tribunal considera que dada la importancia que tienen para evaluar la idoneidad tanto los procedimientos internos de las entidades como el contenido de los informes que realizan dichas entidades, el BE debe insistir en sus comunicaciones con las entidades en la necesidad de mejorar sus procedimientos sobre evaluación de idoneidad; así como en mejorar la calidad y uniformidad de los informes que realizan, para poder llegar a un contenido mínimo y más homogéneo de los mismos.

**3.124.** El artículo 33.3 del RLOSS obliga a las entidades a notificar al BE las propuestas de nombramiento de los candidatos a efectos de la correspondiente evaluación de su idoneidad. El artículo 33 de la Circular 2/2016 señala que la evaluación del BE comienza con la notificación de la propuesta de nombramiento, que debe ir acompañada de la documentación que se describe en la oficina virtual de la página web del BE. Por lo tanto, el régimen para la evaluación de la idoneidad diseñado ya desde el RD 256/2013 y la Guía ABE de 2012, y posteriormente tras la entrada en vigor de la LOSS y RLOSS está pensado para que las entidades notifiquen al BE las propuestas de nombramiento de sus altos cargos, aprobadas por los órganos de las mismas que sean competentes para ello y de acuerdo con las formalidades y los procedimientos que sean aplicables al respecto. El artículo 27.1 de la LOSS exige la previa inscripción en el RAC, para que dichos altos cargos puedan ejercer sus funciones, tras la evaluación favorable de idoneidad por parte del BE. Finalmente, el artículo 34 del RLOSS exige la presentación de la solicitud de inscripción en el RAC en un plazo máximo de 15 días desde la aceptación del cargo.

**3.125.** Todas las entidades de la muestra seleccionada tramitaron las notificaciones al BE de las propuestas de nombramiento después de haberlo realizado. El análisis de los expedientes de la muestra ha puesto de manifiesto que las entidades aprueban los nombramientos de sus candidatos y posteriormente los remiten al BE para que se tramite el reconocimiento de su idoneidad y la inscripción en el RAC para que puedan ejercer sus funciones. En todo caso, los altos cargos no pueden ejercer sus funciones hasta su inscripción en el Registro del BE<sup>5</sup>. Todas las solicitudes analizadas se acompañaron de la documentación requerida por el BE para la tramitación del procedimiento (currículum vitae, certificado de antecedentes penales, informe de evaluación de idoneidad de la entidad, etc). En tres expedientes analizados se excedió por parte de la entidad el plazo de 15 días establecido en el artículo 34 del RLOSS para solicitar la inscripción después de la aceptación del cargo. En uno de los supuestos transcurrieron más de cuatro meses desde el nombramiento y aceptación del cargo hasta que la entidad presentó la solicitud de la idoneidad e inscripción del candidato. En estos casos, el control sobre si las personas ya nombradas ejercen sus funciones antes de la inscripción en el RAC no se realiza por la división de análisis de idoneidad y RAC, que no realizó actuaciones sobre este aspecto en 2015, sino en el ámbito de la supervisión ordinaria de las entidades (con ocasión de las actuaciones de seguimiento e inspecciones in situ que se realicen). Este Tribunal considera que el BE debe insistir en sus comunicaciones con las entidades en explicar y aclarar la tramitación, finalidad y plazos de sus procedimientos de evaluación de la idoneidad de los altos cargos.

<sup>5</sup> El BE señala en sus alegaciones que las entidades solo pueden notificar al BE propuestas de nombramiento o nombramientos que ya estén respaldados por los órganos de administración competentes de las entidades (sujetándolos, en ocasiones, expresamente a su evaluación de idoneidad positiva por el BE); y destaca que estas personas no pueden, en todo caso, ejercer sus funciones, hasta su inscripción en el Registro del BE.

**3.126.** El artículo 30.2 del RLOSS faculta al BE para hacer consultas sobre la honorabilidad comercial y profesional de los candidatos con autoridades supervisoras nacionales e internacionales. Asimismo el RD 256/2013 previó el establecimiento de un comité de expertos independientes, que se creó por acuerdo del consejo de gobierno del BE, de 30 de octubre de 2013, para informar los expedientes de valoración cuando concurra una condena penal, e incluso cuando la persona evaluada se encuentre sujeta a una investigación penal relevante y fundada.

**3.127.** En todos los casos de la muestra el BE solicitó información sobre los candidatos tanto a la CIR, como a la DGS y al Registro Mercantil, sobre aspectos que debía valorar en los procedimientos de idoneidad. En dos supuestos de la muestra se solicitó información a autoridades supervisoras de otros países (uno a Inglaterra y otro a Japón); en otras dos ocasiones a la CNMV; y en otra a la CNMV y a la DGSP, al haber tenido el candidato relación con estas entidades. También se realizaron consultas informales y a bases de datos informáticas para obtener información sobre los candidatos en algunos de los expedientes analizados; si bien, no existen herramientas ni procedimientos específicos para obtener información. Asimismo se formuló consulta al comité de expertos independientes en un supuesto de la muestra analizada en el que el candidato estaba incurso en una investigación penal relevante. El comité de expertos independientes conoció, en 2015, de un total de catorce procedimientos de los que nueve afectaron a SI y los cinco restantes a LSI; nueve de ellos afectaban a personas ya inscritas anteriormente en el RAC, para la reevaluación de los requisitos de idoneidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 29.c.4) del RLOSS.

**3.128.** El artículo 24 de la LOSS y los artículos 30 a 32 del RLOSS establecen los requisitos de idoneidad que deben reunir los candidatos a los puestos, consistentes en a) la honorabilidad comercial y profesional; b) conocimientos y experiencias adecuados para el ejercicio de sus funciones; c) cumplimiento de régimen de incompatibilidades y limitaciones; y d) en relación con los miembros del consejo de administración, estar en disposición de ejercer un buen gobierno de la entidad. La Guía de la ABE de 2012, sobre evaluación de los miembros del órgano de administración y de los titulares de funciones clave, en su norma 11 encomienda a las ANC la evaluación de la información proporcionada por las EC a estos efectos, y les faculta para exigir, en su caso, nuevas pruebas de reputación o experiencia. De acuerdo con lo anterior, la Norma 33 de la Circular 2/2016, dispone que el BE evaluará la concurrencia de los requisitos de idoneidad en los candidatos considerando la información de que disponga, pudiendo recurrir a medidas adicionales como la consulta a otros supervisores, entrevistas al evaluado, solicitud de información o documentación y utilizar cualquier otro medio que considere adecuado, pudiendo requerir la subsanación de las deficiencias detectadas durante el proceso. La autoridad competente emitirá una evaluación negativa, debidamente motivada, si el candidato no reúne los requisitos de idoneidad o no se subsanan las deficiencias señaladas.

**3.129.** En los expedientes analizados el BE valoró todos los requisitos exigidos a los candidatos y se cumplieron las demás disposiciones sobre requerimientos y solicitud de información señaladas en el punto anterior. En tres de los supuestos analizados el BE formuló recomendaciones adicionales relacionadas con la exigencia de formación específica a los candidatos en áreas de interés profesional. Las entidades adoptaron las medidas oportunas a los efectos de subsanación de las deficiencias detectadas proporcionando a los candidatos los cursos adecuados a sus necesidades y acreditando con posterioridad la cumplimentación de las recomendaciones formuladas por el Banco. En cuatro de los supuestos analizados se detectaron deficiencias por posibles incompatibilidades, problemas de dedicación de tiempo, conflictos de intereses u honorabilidad. El BE solicitó y analizó la información adicional aportada por las entidades y consideró acreditada la idoneidad en tres de los supuestos evaluados. En el otro caso se concedió la idoneidad que se valoraba al candidato, pero tras renunciar a otro puesto con el que podría existir una incompatibilidad. La tramitación de los procedimientos se suspendió mientras se

aportaba la documentación requerida a los candidatos, aplicando la ley de procedimiento administrativo. Este Tribunal considera que con la finalidad de evitar dilaciones que pudieran retrasar los procedimientos de evaluación de idoneidad sería conveniente que los escritos del BE establecieran unos plazos máximos para la aportación de lo requerido, con la flexibilidad necesaria para atender a las circunstancias de cada caso

**3.130.** El RD 256/2013 ya recogía la necesidad de evaluar en los procedimientos la idoneidad del órgano de administración en su conjunto, no solo la del candidato concreto, con la finalidad de comprobar la independencia y autonomía del máximo órgano gestor de la entidad. El artículo 31.3 del RLOSS reitera la exigencia de que los miembros del órgano de administración en su conjunto reúnan la experiencia profesional suficiente para asegurar su capacidad de adoptar decisiones de forma independiente y autónoma en beneficio de la entidad.

**3.131.** En todos los expedientes analizados al evaluar a cada candidato el BE realizó también las evaluaciones de idoneidad del consejo de administración de las entidades en su conjunto. En todos ellos se hicieron consultas al RAC y a la DGS sobre la formación y experiencia de los diferentes miembros del consejo de administración; y en todos los expedientes se contienen pronunciamientos sobre la idoneidad del órgano en su conjunto, señalando que reúne suficiente experiencia profesional para asegurar la capacidad efectiva del consejo de tomar decisiones de forma independiente y autónoma en beneficio de la entidad.

**3.132.** Compete al BE, además de comprobar los requisitos de idoneidad en los supuestos analizados, la llevanza del RAC. La Circular 2/2016, con la finalidad de mantener actualizado el RAC, estableció la obligación de las entidades de identificar los puestos claves y los responsables de las funciones de control interno, poniendo a disposición del BE una relación actualizada de las personas que los desempeñan, la valoración de la idoneidad de esas personas realizada por la entidad y la documentación que acredite la misma. La disposición transitoria 3ª de la Circular estableció un plazo, que finalizó el 30 de junio de 2016, para que todas las entidades actualizaran la información contenida en el RAC de sus consejeros, directores generales y asimilados, debiendo remitirla al BE antes de esa fecha. Sin embargo, a la conclusión de estos trabajos de fiscalización esta información no había sido remitida en su totalidad.

**3.133.** Con la finalidad de lograr una mayor fiabilidad y actualización de los datos incorporados al RAC, el BE ha iniciado un proceso de modernización de las herramientas informáticas que utiliza. Durante el periodo fiscalizado se utilizó una aplicación informática muy antigua para la gestión del registro que estaba en proceso de actualización y mejora. En algunos supuestos se tramitan por las entidades conjuntamente las solicitudes de inscripciones en el RAC de uno o varios cargos, incluyendo simultáneamente la baja del cargo cesante y variaciones en las funciones del cargo, que quedan pendientes de anotación en tanto se tramita el procedimiento de evaluación y pueden originar confusiones y retrasos en la adecuada actualización de los datos del registro y la información que proporciona. Este Tribunal considera que el BE debe continuar con la modernización de las herramientas informáticas que utiliza en esta área con la finalidad de garantizar un adecuado nivel de fiabilidad del RAC, incorporando al mismo la mayor cantidad de datos disponibles de forma que pueda incrementarse su utilidad con diferentes propósitos. También se debe instar a las entidades a respetar los procedimientos y plazos y es necesaria una mayor sistematización en los procedimientos de inscripción en el RAC.

## **IV. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA**

### **IV.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LAS ACTUACIONES**

**4.1.** El artículo 7 de la LBE establece que corresponde al BE promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y le atribuye la función de supervisar el cumplimiento de la normativa específica de entidades bancarias y otros auxiliares financieros, entre la que figura la relativa a conducta de mercado. El artículo 5 de la LOSS faculta al ministro de economía y competitividad para dictar disposiciones que protejan los intereses de los clientes de servicios o productos bancarios en materia de información, transparencia, actividad publicitaria y contratación. Con el mismo objetivo habilita al ministro para dictar normas sobre la comercialización de préstamos o créditos. Las normas dictadas al amparo de este artículo se consideran de ordenación y disciplina y la supervisión de su cumplimiento corresponde al BE. En este epígrafe se analizan las actuaciones del BE en ejercicio de esta supervisión durante el periodo fiscalizado.

**4.2.** La regulación vigente en materia de transparencia bancaria, protección a la clientela y adecuado funcionamiento de los mecanismos de atención y resolución de conflictos con dicha clientela incluye, tanto normativa nacional, como europea directamente aplicable en España. La enumeración de esta normativa resulta prolija, se incorpora como Anexo I una sistematización de la vigente en el momento de concluir los trabajos de esta fiscalización. Entre esta normativa hay que resaltar que la disposición adicional vigésima de la LOSS daba un plazo de un año desde su entrada en vigor para que el Gobierno remitiera a las Cortes Generales un proyecto de ley de incorporación de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, pudiendo incluir mejoras de la normativa de protección de la clientela bancaria y del sistema de resolución de conflictos. El plazo otorgado al gobierno ha terminado el día 21 de marzo de 2016 sin que se hubiese realizado en el momento de concluir los trabajos de esta fiscalización.

**4.3.** Durante 2015, la supervisión realizada por el BE del cumplimiento de esta normativa se centró, fundamentalmente, en la revisión de la comercialización y liquidación de las operaciones con garantía hipotecaria; la comprobación de la aplicación de las medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; la utilización de las cláusulas suelo; y las estrategias de reacción de las entidades ante las reclamaciones de sus clientes en relación con dichas cláusulas. Correspondió al BE la supervisión de la conducta de mercado de todas las entidades sujetas a su supervisión (incluidas las SI) ya que no se transmitieron competencias en esta materia en el ámbito del MUS.

**4.4.** Como ya se ha señalado en el epígrafe II.3, la comisión ejecutiva del BE acordó, a partir del 1 de octubre de 2014, la asignación formal a la secretaría general del Banco de las competencias en materia de supervisión de la conducta de entidades y protección a la clientela, que hasta esa fecha estaban atribuidas a la DGS. Posteriormente, se han ido delegando competencias en la secretaría general mediante diversas resoluciones de la comisión ejecutiva del BE al irse ampliando el campo de actividades cuya supervisión recae en el DCMR.

**4.5.** La comisión ejecutiva aprobó la Circular interna 3/2015, de 18 de marzo, con la denominación de “marco general de los procedimientos aplicados en la división de supervisión de conducta de entidades en el desarrollo de sus funciones” (en adelante, Circular interna 3/2015). En esa misma fecha la Circular interna 3/2015 se publicó en la intranet del Banco y entró en vigor el mismo día de su publicación conformando el marco general de los procedimientos utilizados por el BE para la

supervisión de la conducta de mercado y transparencia informativa que se analizan en este epígrafe del Informe.

4.6. De acuerdo con la Circular interna 3/2015, la valoración supervisora se llevará a cabo de modo que permita determinar y mantener actualizado el perfil de conducta de cada entidad y que proporcione un marco uniforme y estructurado de calificación supervisora de las entidades. Esta labor supervisora debe ser desarrollada dentro de un marco ordenado y sistemático, para lo cual el BE debe elaborar anualmente el programa supervisor, previsto en el artículo 55 de la LOSS, que a la vista de los recursos disponibles, debe establecer las actuaciones supervisoras de inspección in situ y de seguimiento de las diferentes entidades. El año 2015 fue el primer ejercicio en el que se elaboró este programa y las actuaciones de supervisión se desarrollaron por el DCMR, en el ámbito de la secretaria general del BE, orgánica y funcionalmente independiente de la DGS.

#### IV.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD

4.7. Las competencias de supervisión de conducta de entidades no se transmitieron al BCE en el ámbito del MUS, por lo que el BE conservó las competencias en relación a todas las entidades incluidas las SI españolas. Durante 2015 se llevaron a cabo 63 actuaciones de comprobación a distancia, diez de las cuales continuaban realizándose al inicio de 2016. Asimismo, a lo largo de 2015 se desarrollaron catorce inspecciones in situ, una de ellas comenzada en 2014. Once de estas inspecciones continuaban realizándose al inicio de 2016 y se incluyeron para su finalización en el plan de actuaciones de 2016. En cuanto a la actividad supervisora del DCMR en el seguimiento y control de la publicidad de servicios y productos bancarios, durante 2015 se han realizado 196 requerimientos de cese o rectificación de anuncios en prensa y en Internet, que fueron atendidos en su totalidad. Las actuaciones señaladas especificando las áreas sobre las que se realizaron se reflejan en el Cuadro 11.

**Cuadro 11: Actividad de supervisión de conducta de entidades durante 2015**

Áreas de actuación	Nº Actuaciones de comprobación a distancia (a)	Nº Inspecciones (b)
<b>Créditos y Préstamos Hipotecarios</b>	<b>21</b>	<b>10</b>
- Cumplimiento Código de Buenas Prácticas	19	2
- Cláusulas Suelo	2	0
- Transparencia de productos hipotecarios	0	8
<b>Créditos Consumo</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Servicios de Atención al Cliente</b>	<b>7</b>	<b>0</b>
<b>Transparencia de mercado no hipotecaria</b>	<b>23</b>	<b>1</b>
- Cobro de Comisiones	9	0
- Deber de Información	9	1
- Servicios de Pago	5	0
<b>Otros</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
- Publicidad Expuesta	1	0
- Conceptos Diversos	7	0
<b>TOTAL</b>	<b>63 (c)</b>	<b>14 (d)</b>
<b>Requerimientos de cese o rectificación</b>	<b>Número</b>	<b>Atendidos</b>
Seguimiento y control de la publicidad de servicios y productos bancarios	196	Todos atendidos

(a) De estas actuaciones, 12 fueron iniciadas en 2014 y 10 no terminadas en 2015.

(b) De estas inspecciones, 1 fue iniciada en 2014 y 12 no terminadas en 2015.

(c) 3 actuaciones programadas (sin finalizar a cierre de 2015, 1 proveniente de 2014) y 60 no programadas.

(d) 12 inspecciones programadas (1 proveniente de 2014 y terminada) y 2 no programadas

**4.8.** Las actuaciones supervisoras pueden dar lugar a la adopción de distintas medidas, como la remisión a la entidad de recomendaciones, observaciones u otros escritos por parte del DCMR; la remisión de requerimientos previamente aprobados por la comisión ejecutiva del BE; o eventualmente, la incoación de un expediente sancionador. La tramitación de los expedientes sancionadores, incluyendo la elaboración del pliego de cargos y de la propuesta de resolución (archivo o sanción), compete al departamento jurídico del BE. Las 53 actuaciones de comprobación a distancia concluidas durante 2015, dieron lugar a la adopción de 58 medidas supervisoras; y la realización de las inspecciones in situ a la adopción de otras cinco medidas. El Cuadro 12 ilustra el tipo de medidas que se han adoptado en el ámbito de la supervisión de conducta de entidades durante 2015.

**Cuadro 12: Tipo de medidas que se han adoptado en la supervisión de conducta durante 2015**

Áreas de actuación	Nº Medidas adoptadas en actuaciones de comprobación (a)	Nº Medidas adoptadas en Inspecciones (b)
Incoación de expediente sancionador	0	1
Escrito de requerimientos (c)	5	2
Escrito de recomendaciones y observaciones	25	2
Otros escritos	12	0
Archivo de actuaciones	16	0
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>5</b>

(a) De estas actuaciones, 11 fueron iniciadas en 2014.

(b) De estas inspecciones, 1 fue iniciada en 2014.

(c) Los 5 escritos de requerimientos emitidos en el ámbito de las actuaciones de comprobación contienen 12 requerimientos específicos para las entidades. Por otro lado, los 2 requerimientos formulados en el ámbito de inspecciones contienen 15 requerimientos específicos.

**4.9.** Además de los escritos de requerimiento, recomendación u observación, las doce medidas agrupadas bajo la rúbrica "otros escritos" fueron comunicaciones remitidas a las entidades por el BE por correo postal o electrónico, que no tienen la relevancia formal de requerimiento, recomendación u observación. Las dieciséis actuaciones de comprobación que concluyeron con su archivo, sin la adopción de medidas, no encontraron evidencias de incumplimiento de la normativa de transparencia o de las buenas prácticas bancarias, ni debilidades en la conducta de las entidades en la materia analizada en cada una de ellas, que justificaran su adopción.

**4.10.** El consejo de gobierno del BE acordó, el 24 de marzo de 2015, concluir los seis expedientes sancionadores que ya estaban incoados a principios de ese año en el ámbito de la supervisión de conducta y protección a la clientela imponiendo una sanción de multa a una cooperativa de crédito. Estos expedientes se habían incoado por posible incumplimiento de las obligaciones establecidas a las entidades en las normas sobre transparencia en su contratación con la clientela.

**4.11.** Durante 2015 el BE acordó incoar un solo procedimiento sancionador en el ámbito de la supervisión de conducta, que aún no se ha resuelto, como consecuencia de los trabajos de supervisión a un establecimiento financiero de crédito, al apreciar deficiencias tanto en la información precontractual facilitada a los clientes como en la información contenida en los contratos suscritos con aquellos.

**4.12.** El DCMR es también competente para conocer las quejas, reclamaciones y consultas que formulen los usuarios de servicios financieros. La Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, regula los procedimientos ante los servicios de reclamaciones del BE, la CNMV y la DGS, en desarrollo del artículo 30.3 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. En 2015, el DCMR atendió 59.223 nuevos casos presentados por usuarios de servicios financieros, de los que 20.262 fueron reclamaciones y 157 quejas (que dieron lugar a la apertura de expediente). Otras 3.237 fueron consultas escritas, presentadas en su mayor parte a través de medios telemáticos; y 35.567 consultas atendidas por el servicio de atención telefónica del DCMR.

### **IV.3. RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA**

**4.13.** En el presente epígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones del BE para la supervisión de la conducta de entidades y protección a la clientela durante el periodo fiscalizado. Algunas cuestiones analizadas se refieren a las actuaciones de supervisión de conducta en su conjunto y otras a los resultados obtenidos del análisis sobre una muestra de diez expedientes, ocho de actuaciones de comprobación a distancia y dos de inspecciones in situ de entidades. En particular han sido objeto de examen:

- La elaboración y contenido del programa supervisor.
- El cumplimiento de la planificación.
- La realización de actuaciones no planificadas.
- La determinación del perfil de conducta de las entidades y las prioridades y estrategias de supervisión.
- La realización de informes sobre grado de cumplimiento del programa supervisor
- El cumplimiento de la obligación de coordinación entre la DGS y el DCMR.
- La verificación de que los procedimientos aplicados por el DCMR cumplieron la normativa interna del Banco en una muestra de expedientes.
- La verificación de que se adoptaron medidas por el DCMR para hacer cumplir la normativa de transparencia y buenas prácticas en una muestra de expedientes.
- La evolución y los resultados de las reclamaciones ante el BE.

**4.14.** El artículo 55 de la LOSS prevé que la labor supervisora de conducta de entidades y protección a la clientela sea desarrollada dentro de un marco ordenado y sistemático, para lo cual obliga al BE a elaborar anualmente un programa supervisor en este ámbito.

**4.15.** La comisión ejecutiva del BE, en sesión de 18 de marzo de 2015, aprobó el primer programa supervisor anual cumpliendo la obligación establecida en el artículo 55 de la LOSS. El contenido del programa cumplió las previsiones legales: fija los objetivos supervisores para cada entidad y la intensidad supervisora a aplicar a cada una, señala las cuestiones a las que se prestará mayor atención, e incluye los planes de actuación anuales, en los que se detallan las tareas concretas que se van a realizar en relación a cada entidad.

**4.16.** El programa supervisor de 2015 se elaboró en función de las reclamaciones de los años 2012 y 2013. En 2015 no se había desarrollado un módulo de riesgo de conducta que permitiese un análisis sistematizado de la información en esta materia; por eso, la principal fuente de información para elaborar la planificación fue (además de la proveniente de la DGS) la proporcionada por las reclamaciones que se habían presentado los años anteriores. Esta información permitió la visión de aquellas áreas de la actividad de las entidades supervisadas en las que se produjo un mayor número de reclamaciones, así como profundizar el conocimiento

sobre el funcionamiento de los servicios de atención al cliente y sobre los posibles quebrantamientos de la normativa de transparencia o alejamiento de las buenas prácticas bancarias por cada una de ellas.

**4.17.** Concretamente, el programa de 2015 se elaboró a partir de la información sobre las reclamaciones en 21 entidades que representaban el 86% de la cuota de actividad financiera. En base a esta información se fijaron como prioridades la adecuada comercialización de los productos bancarios, con singular atención a los préstamos hipotecarios; el control de la aplicación del código de buenas prácticas (CBP) para la protección de deudores hipotecarios sin recursos (establecido mediante el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo); y la verificación del funcionamiento de los servicios de atención al cliente y defensores del cliente de las entidades. En 2015 el DCMR también analizó de forma separada las reclamaciones relativas a cláusulas suelo por la especial casuística y el elevado número de reclamaciones existentes. Este Tribunal considera, no obstante, que el programa supervisor debió utilizar también los datos provisionales de 2014 y no solo los definitivos 2013 y 2012, en atención a lo cambiante que fue el mercado en cuanto a la ingeniería financiera de los productos y para prever más adecuadamente cuestiones como las cláusulas suelo que dieron lugar a gran parte de las actuaciones de 2015.

**4.18.** El programa supervisor de 2015 incorporó doce actuaciones de comprobación a distancia (CBP, transparencia, incumplimientos,...) y una inspección in situ que ya estaban previstas en el ejercicio 2014. Además se programaron cinco nuevas actuaciones de seguimiento a distancia de entidades y 23 inspecciones in situ para realizar en 2015 (doce sobre cartera hipotecaria, cinco sobre cumplimiento CBP, dos sobre préstamos personales, dos sobre liquidaciones de cuentas y dos en relación con tarjetas de crédito) y se trabajó en tres actuaciones de procedimientos para el desarrollo de los trabajos por la División.

**4.19.** Quince de las actuaciones planificadas para 2015 (tres actuaciones de comprobación a distancia y doce inspecciones in situ) no se llevaron a cabo. Se realizaron, por lo tanto, catorce actuaciones planificadas de comprobación a distancia y doce inspecciones in situ planificadas para 2015. De las quince actuaciones planificadas que no se realizaron en 2015, nueve se incorporaron al plan de actuación para el año 2016 y la realización de las seis restantes se suspendió provisionalmente atendiendo a los recursos disponibles del DCMR y a las prioridades de supervisión. Estas actuaciones planificadas que no se realizaron fueron dos seguimientos transversales, una actuación de adecuación de los procedimientos de las entidades a una nueva directriz ABE, y doce inspecciones in situ a entidades concretas. Se trasladaron al plan de actuaciones de 2016 las dos actuaciones transversales de seguimiento y siete inspecciones in situ.

**4.20.** Hay que tener en cuenta que al margen de las actuaciones planificadas el DCMR debe realizar otras no programadas que van surgiendo como consecuencia de las reclamaciones y denuncias realizadas por los clientes de las entidades y de los resultados de las actuaciones de comprobación, requerimientos y recomendaciones que va realizando el propio Banco. Las actuaciones no planificadas más numerosas realizadas en 2015 fueron las dedicadas a verificar la correcta aplicación del CBP y vinieron motivadas por las denuncias de su posible incumplimiento por distintas entidades. En concreto, se han desarrollado 19 actuaciones supervisoras de comprobación en esta materia, habiéndose concluido 15 de las mismas en el ejercicio 2015 con la remisión de ocho escritos de recomendaciones y observaciones y cuatro de requerimientos. Otras actuaciones no planificadas estuvieron relacionadas con aspectos relativos a la transparencia en la operativa con la clientela bancaria. Se hicieron 22 actuaciones en esta materia que versaron sobre aspectos diversos, como las comisiones, los servicios de pago o las obligaciones de información. Entre ellas cinco tuvieron por objeto una nueva problemática surgida en 2015 como consecuencia del cobro de comisiones por retirada de efectivo a débito en cajeros automáticos.

**4.21.** Durante 2015, el DCMR trabajó en un total de 60 actuaciones supervisoras no planificadas, que tuvieron diferente contenido, alcance y carga de trabajo asociada. No obstante, se puede concluir que fueron más las actuaciones no planificadas que las que se realizaron en cumplimiento del programa supervisor. De estas 60 actuaciones supervisoras no planificadas 53 se habían finalizado el 31 de diciembre de 2015 y quedaron siete actuaciones pendientes para su finalización durante 2016, que se incorporaron al programa de supervisión de ese año. Este Tribunal considera que aunque se cumplió con la obligación de elaborar un programa supervisor para 2015, éste no se ejecutó en grado suficiente a lo largo de dicho ejercicio por la asignación de recursos a actividades no planificadas. El grado de cumplimiento del mismo y la importancia de las actuaciones realizadas que no se habían previsto en la planificación ponen de manifiesto la necesidad de ir mejorando el proceso y la información que se tiene en cuenta para elaborar la planificación. Como ya se ha señalado en el punto 4.14, para la planificación de 2015 se utilizó información de los ejercicios 2012 y 2013 y no existía una herramienta informática específica para definir las variables y utilizar los datos para la determinación del perfil de conducta y de riesgo de las entidades. Esta herramienta informática se fue desarrollando a partir de 2015 y se prevé su utilización de cara a la elaboración del programa supervisor de 2017.

**4.22.** Una de las actuaciones de comprobación que por su complejidad se extendió a 2016 fue una comprobación transversal, que abarcó a 226 entidades, con el objetivo de profundizar en el análisis del funcionamiento de los servicios de atención y los defensores del cliente, así como identificar las mejores (y peores) prácticas existentes en este ámbito. Los resultados pusieron de manifiesto que estos servicios presentan una situación media mejorable. Solo un reducido número de entidades de mayor complejidad y tamaño estarían comprendidas dentro de la mejor calificación y los servicios de atención de un grupo relevante de ellas se ha evaluado con la peor calificación. Los rangos con peor valoración se relacionan con los recursos y plan de formación, política de remuneración, divulgación de reglamento y accesibilidad para clientes, y mecanismos de seguimiento y control de quejas y reclamaciones.

**4.23.** Otra actuación, sobre la aplicación por una entidad de cláusulas suelo que no habían sido pactadas se extendió a 2016, y superó varias veces los plazos concedidos por la comisión ejecutiva del BE. La comisión ejecutiva aprobó esta actuación a propuesta del secretario general, el 23 de diciembre de 2014, para que antes del 30 de septiembre de 2015 se pudiese identificar a los usuarios afectados y restituir las cantidades a que tuviesen derecho. Aunque se habían revisado y subsanado un número muy elevado de casos las actuaciones no se concluyeron en la fecha prevista y la comisión ejecutiva del BE acordó el 25 de noviembre de 2015 la remisión de un nuevo escrito a la entidad y la fijación de nueva fecha límite para la devolución de las cantidades el 31 de diciembre de 2015. En esta fecha tampoco habían concluido íntegramente las actuaciones y el DMCR ha continuado realizando trabajos de seguimiento que no se prevén terminar hasta finales de 2016.

**4.24.** El programa anual supervisor del DCMR de 2015 solo hace una pequeña mención a la metodología al señalar que para el cumplimiento de sus objetivos la división determinará y mantendrá actualizado el perfil de riesgo de conducta de cada entidad o conjunto de entidades, estableciendo así la prioridad para la supervisión y la estrategia supervisora. La Circular interna 3/2015 señala en su artículo 3.2 que el programa supervisor se actualizará anualmente e identificará para cada entidad su perfil de conducta, la prioridad para la supervisión y la estrategia supervisora.

**4.25.** Durante 2015 el DCMR clasificó las entidades supervisadas en cinco grupos en función de la importancia relativa de sus negocios y actividades. La asignación de cada entidad a las distintas categorías se hizo atendiendo a su cuota de mercado en determinados productos y servicios financieros, su naturaleza jurídica, y la prestación o no de servicios bancarios a personas físicas.

Para esta categorización se consideraron 10 productos y servicios bancarios significativos. El 14 de agosto de 2015 se habían clasificado las entidades con establecimiento permanente inscritas en el registro oficial del BE en cuatro categorías de conducta y una quinta categoría agrupaba a las autorizadas a operar en España sin establecimiento permanente.

**4.26.** La categoría de conducta de cada entidad refleja una estimación de su perfil de riesgo en el ámbito de la conducta de mercado. Las reclamaciones presentadas ante el propio BE fueron una de las fuentes más valiosas de información utilizadas para establecer estos perfiles. La combinación de categoría y perfil de conducta determinó los niveles y la intensidad de la supervisión programada en 2015 y permitió establecer unas prioridades de supervisión (que se graduaron de 1 a 3) y las estrategias supervisoras cumpliendo, de este modo, las previsiones legales señaladas en el punto 4.22.

**4.27.** La Circular interna 3/2015 sobre el marco general de los procedimientos aplicados en la división de supervisión de conducta de entidades del DCMR en el desarrollo de sus funciones no prevé la elaboración de informes periódicos sobre el grado de cumplimiento del programa supervisor y los planes de actuaciones. Esta regulación contrasta con la previsión de este tipo de informes en el ámbito de la supervisión prudencial que realiza la DGS, que se contiene en el artículo 10 de la ordenanza 7/2013 y cuyo cumplimiento se analiza en los puntos 3.35, 3.36 y 3.67 de este Informe. El grado de cumplimiento del programa en la supervisión de conducta se prevé que sea objeto de seguimiento continuo, y la información relativa a ese cumplimiento, únicamente se explicita en el programa supervisor del ejercicio siguiente. De acuerdo con este régimen jurídico el análisis del grado de cumplimiento del programa supervisor del año 2015 se realizó en el programa de 2016.

**4.28.** La disposición final segunda de la Circular interna 3/2015 establece que a los efectos de optimizar la coordinación de las labores supervisoras asignadas al BE que desarrollan la DGS y la secretaría general a través del DCMR, ambas intercambiarán aquellas informaciones, criterios, experiencias y prácticas supervisoras que consideren adecuadas para el desarrollo armónico de sus respectivas funciones. Para cumplir esta disposición se establecieron ámbitos de comunicación formal o procedimental entre la DGS y el DCMR y también se constató la existencia de mecanismos de comunicación no convencional o informal.

**4.29.** La comunicación formal se produjo en 2015 a través de las llamadas comunicaciones interiores, que son los documentos electrónicos de correspondencia interna oficial entre las diferentes unidades administrativas del BE. El envío, registro, recepción y archivo de las comunicaciones interiores se debe realizar obligatoriamente a través de una aplicación informática que se regula en una Circular interna del BE. También existe el cauce de comunicación que deriva de que todos los asuntos tramitados por el DCMR que son elevados a la comisión ejecutiva del BE son conocidos por el director general de supervisión es miembro de la comisión. Adicionalmente se constató la existencia de mecanismos de coordinación informal y de interlocuciones frecuentes por diversas vías para compartir información y el conocimiento de las entidades supervisadas y de los criterios y prácticas de supervisión. De hecho, la propuesta de incoación del único expediente sancionador en el ámbito de conducta en 2015 procedió de actuaciones que se realizaron como consecuencia del conocimiento de hechos informalmente comunicados por la DGS.

**4.30.** El DCMR aplicó correctamente la normativa interna del Banco que regula los procedimientos de supervisión en una muestra de diez expedientes, ocho de actuaciones de comprobación a distancia y dos de inspecciones in situ de entidades. Entre estos expedientes se eligieron los que habían dado lugar a medidas supervisoras (emisión de escritos de requerimientos, recomendaciones y observaciones o incoación de expediente) para poder analizar su contenido y seguimiento (punto 4.31). En todos los casos se cumplió la regulación de los procedimientos

contenida en la Circular interna 3/2015; los escritos de requerimiento se emitieron a través del Registro General del BE; en los casos previstos contienen la necesidad de que se entregue copia al presidente de la comisión de auditoría de la entidad y de ponerlo en conocimiento del consejo de administración; establecen la obligación de remitir dación de cuentas al BE, informando por escrito de las medidas adoptadas para su cumplimiento; y de todos ellos se obtuvo acuse de recibo al remitirse por correo certificado. En todos los casos se dio cumplimiento a las resoluciones sobre delegación de competencias y se dio cuenta del ejercicio de las facultades delegadas de acuerdo con estas resoluciones. También se verificó que el acuerdo de inicio de las actuaciones se adoptó por el órgano competente del BE de acuerdo con las formalidades legales.

**4.31.** El DCMR adoptó, en la muestra de expedientes señalada en el punto anterior, las medidas reguladas en la normativa de transparencia y buenas prácticas para hacer cumplir sus previsiones. Los escritos de requerimientos analizados, que incluían adicionalmente observaciones y recomendaciones, instaban a las entidades a cumplir adecuadamente las estipulaciones dictadas en el RD-L 6/2012. Concretamente, el cumplimiento del artículo 5.9 del RD-L 6/2012 (que establece el deber de las entidades bancarias de informar adecuadamente a sus clientes sobre la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en el CBP); el artículo 5.4 del citado RD-L 6/2012 (cuando las entidades ofrecieron a sus clientes la reestructuración de un préstamo hipotecario sin retrotraer sus efectos a la fecha en que los solicitantes acreditaron hallarse comprendidos en el umbral de exclusión a que se refiere esa); y el artículo 6.5 del RD-L 6/2012 (referido a la información que las entidades han de declarar al BE relativa al número, volumen y características de las operaciones solicitadas, ejecutadas y denegadas en aplicación del CBP).

**4.32.** Como ya se ha señalado en el punto 4.12, en 2015 el DCMR atendió 59.223 reclamaciones, quejas y consultas, de las que 20.262 fueron reclamaciones y dieron lugar a la apertura del correspondiente expediente. Del total de expedientes, 9.354 correspondieron a reclamaciones sobre cláusulas suelo (46%). La sentencia del Tribunal Supremo nº 241/2013, de 9 de mayo, consideró nulas las cláusulas suelo utilizadas por tres concretas entidades al no resultar claras y comprensibles para el consumidor; lo que produjo, en 2013, un incremento exponencial de las reclamaciones y quejas por este motivo. Aunque en 2015 ya descendieron significativamente las reclamaciones por esta causa (31%), su volumen permaneció en niveles muy superiores a los registrados con anterioridad a 2013 lo que viene a indicar, en opinión de este Tribunal, que las entidades no están eliminando dicha cláusula a pesar del criterio del Tribunal Supremo. El Cuadro 13 refleja la evolución que tuvieron las reclamaciones, quejas y consultas formuladas ante el BE entre 2012 y 2015.

**Cuadro 13: Evolución de las reclamaciones, quejas y consultas ante el BE entre 2012 y 2015**

Conceptos	2012	2013	2014	2015
Reclamaciones	14.313	34.645	29.528	20.262
Quejas			159	157
Consultas escritas	2.768	3.590	3.304	3.237
Consultas telefónicas	26.566	43.231	51.682	35.567
<b>TOTAL</b>	<b>43.647</b>	<b>81.466</b>	<b>84.673</b>	<b>59.223</b>

**4.33.** En 2015 el 74% de las resoluciones emitidas (que recogieron informes, allanamientos y desistimientos) tuvieron un sentido favorable a los reclamantes (nivel prácticamente igual a 2014, que había sido el 73%). No obstante, en 2015, se produjo un aumento relevante en los allanamientos (del 26% al 29%). Este dato, a pesar de redundar en una mejor atención final de las

pretensiones de los reclamantes plantea, en opinión de este Tribunal, interrogantes sobre la adecuada actuación de algunas entidades ya que podría indicar que tienden a rechazar, en primera instancia, la reclamación de los clientes para allanarse después si la reclamación se reitera ante el BE. Cuando las reclamaciones ante el BE concluyen con un informe favorable al cliente, la entidad afectada puede aceptar ese criterio y rectificar su conducta. En 2015 la media de rectificaciones se situó en el 37% de los informes favorables al reclamante, lo que representa un significativo incremento respecto al ejercicio anterior (19% en 2014) y una notable mejoría sobre las ratios existentes los tres o cuatro años anteriores. La mejoría fue especialmente significativa para las reclamaciones por cláusulas suelo, que pasaron de rectificarse en un 16% en 2014 a un 35% en el año 2015.

## **V. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES**

### **V.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS MACROPRUDENCIALES**

**5.1.** Las herramientas macroprudenciales constituyen una de las principales novedades que se incorporaron a la regulación internacional tras la crisis financiera. Su objetivo final es contribuir a la salvaguarda de la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, reforzando su capacidad de resistencia y atenuando los riesgos sistémicos, con el fin de garantizar una aportación sostenible del sector financiero al crecimiento económico. Para conseguir estos objetivos el marco regulatorio Basilea III previó la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos de capital regulatorio cuyo uso se enmarca dentro de la política macroprudencial. De este modo, se establecieron los llamados colchones de capital (capital buffers), que implican una serie de requisitos adicionales de CET1 que se deberían aplicar progresivamente a partir del 1 de enero de 2016, hasta entrar plenamente en vigor el 1 de enero de 2019. La actividad realizada por el BE para su activación, a partir del ejercicio 2015, es lo que se analiza en este apartado del Informe desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad.

**5.2.** El artículo 5 del Reglamento del MUS definió las funciones e instrumentos macroprudenciales en el marco del MUS y estableció la competencia de las ANC para imponer los requisitos de fondos propios y de colchones de capital de acuerdo con la normativa europea y la nacional que los regula. Este artículo también estableció la competencia de las ANC para tomar cualquier otra medida destinada a subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales en relación con las EC. De acuerdo con esta normativa, diez días hábiles antes de tomar una decisión de este tipo, la ANC debe notificar su intención al BCE. En el caso de que el BCE se opusiera deberá exponer sus razones por escrito en un plazo de cinco días hábiles y la ANC deberá considerar las razones del BCE antes de proceder con la decisión. Hay que tener en cuenta que en el marco del MUS el BCE tiene atribuciones directas sobre la política macroprudencial desarrollada por los países de la unión, ya que tiene la capacidad de endurecer las medidas que tomen las ANC. De este modo, el BCE podría imponer requisitos más elevados de fondos propios o de colchones de capital, y aplicar medidas más rigurosas que las previstas por las autoridades nacionales en los países incorporados al MUS.

**5.3.** La regulación de los distintos instrumentos macroprudenciales se contiene, dentro de la normativa europea, en el Reglamento CRR y en la Directiva CRD IV. Esta directiva se ha traspuesto a la legislación nacional a través de la LOSS, el RLOSS y la Circular 2/2016, que asignaron al BE las competencias sobre los instrumentos macroprudenciales cuyo cumplimiento se va a analizar en este epígrafe. La cantidad de CET1 requerida a las entidades para la constitución de los colchones de capital se establecerá como un determinado porcentaje del

importe total de su exposición al riesgo (APR), calculado de conformidad con el artículo 92.3 del reglamento CRR y teniendo en cuenta, en su caso, las precisiones que pudiera establecer el BE.

**5.4.** Las medidas macroprudenciales establecidas en la CRD IV están traspuestas en el capítulo III del título II de la LOSS, donde se prevén los siguientes colchones de capital enmarcados dentro de la política macroprudencial:

- Colchón de capital anticíclico (CCyB: Countercyclical Capital Buffer). Es un instrumento obligatorio previsto para hacer frente a riesgos cíclicos que solo se debe activar en momentos buenos del ciclo (cuando existe un incremento excesivo del crédito) y liberarse en los momentos bajos. Supone un porcentaje entre el 0% y el 2,5% de los APR, aunque con ciertos requisitos podría ser incluso superior.
- Colchones de capital para instituciones de importancia sistémica: Se exige de forma obligatoria un colchón adicional de capital para las entidades identificadas por la ANC como entidades de mayor importancia sistémica mundial (G-SIIs). También se podrá exigir de modo opcional (a determinar por la ANC) un colchón adicional para las entidades sistémicas a nivel nacional (O-SIIs).
- Colchón contra riesgos sistémicos: No es obligatorio su establecimiento por las ANC y está previsto para hacer frente a riesgos a largo plazo o riesgos estructurales de naturaleza no cíclica.

**5.5.** Estos colchones de capital fueron exigibles a partir del ejercicio 2016, aunque solamente el CCyB y el Colchón para G-SIIs eran de aplicación obligatoria. Los colchones para O-SIIs y el Colchón para Riesgos Sistémicos eran opcionales y, por tanto, podían ser aplicados discrecionalmente por la ANC a partir del citado ejercicio.

**5.6.** Los artículos 124, 164 y 458 del reglamento CRR establecen otros instrumentos macroprudenciales adicionales, todos ellos de uso opcional para las ANC, aunque antes de ser exigidos deberán ser notificados a la ABE y en algunos casos a la JERS. Ninguno de ellos se activaron por el BE durante el periodo fiscalizado:

- Ponderaciones por riesgo más altas y criterios más estrictos de concesión de crédito en el sector inmobiliario (artículo 124 del reglamento CRR).
- Las ANC podrán, basándose en consideraciones de estabilidad financiera, fijar unos valores mínimos más elevados de pérdida en caso de impago para las exposiciones garantizadas con bienes inmuebles situados en su territorio (artículo 164 del reglamento CRR).
- Medidas adicionales si la ANC observa cambios en la intensidad del riesgo macroprudencial o sistémico (el artículo 458 del reglamento CRR prevé requerimientos más estrictos de capital, incremento del colchón de conservación de capital, aumentar los requerimientos de liquidez o reforzar el límite de las grandes exposiciones).

**5.7.** El Cuadro 14 resume los principales instrumentos macroprudenciales que se encontraban definidos en la normativa durante el ejercicio fiscalizado:

Cuadro 14: Instrumentos macroprudenciales definidos en la normativa

Instrumento	Base legal	Aplicación	Descripción
Colchón de capital anticíclico	LOSS, art. 45	Obligatorio	Colchón adicional de capital acumulado en expansiones para absorber pérdidas en recesiones
Colchón para entidades de importancia sistémica	LOSS, art. 46	Obligatorio para G-SIIs Opcional para O-SIIs	Colchón de capital adicional para tratar las externalidades producidas por entidades sistémicas, tanto globales (G-SIIs), como nacional (O-SIIs).
Colchón contra riesgos sistémicos	LOSS, art. 47	Opcional	Colchón de capital para prevenir y mitigar riesgos sistémicos no cíclicos que no estén cubiertos en la CRR.
Requerimientos de liquidez bajo Pilar 2	LOSS, art. 42	Opcional	Tratamiento de riesgos sistémicos de liquidez a través de recargos de liquidez
Otros usos macroprudenciales del Pilar 2	RLOSS, art 76	Opcional	Tratamiento de riesgos sistémicos derivados de instituciones con perfil similar
Medidas adicionales (paquete de flexibilidad)	CRR, art. 458	Opcional	Requerimientos más estrictos de capital, colchón de conservación, liquidez, grandes exposiciones, información y ponderaciones por riesgo.
Ponderaciones por riesgo más altas y criterios más estrictos de concesión de crédito en el sector inmobiliario	CRR, art. 124	Opcional	Instrumentos de capital orientados a un sector concreto. La motivación es similar a la del colchón de capital anticíclico, pero aplicado al sector inmobiliario.
Valores mínimos más elevados de pérdida en caso de impago	CRR, art. 164	Opcional	

## V.2. RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE LAS MEDIDAS MACROPRUDENCIALES

**5.8.** El presente epígrafe expone el resultado de las comprobaciones sobre la actividad realizada por el BE para la activación de las medidas macroprudenciales y el establecimiento de los dos colchones de capital obligatorios (para entidades de importancia sistémica y anticíclico), desde la perspectiva del cumplimiento de la legalidad. En particular han sido objeto de examen:

- La designación de una autoridad macroprudencial en España.
- La identificación de las entidades españolas de importancia sistémica, su notificación a las autoridades europeas y la publicidad de los indicadores económicos de cada una de ellas.
- La metodología empleada para la identificación de estas entidades.
- El establecimiento, revisión y publicidad de los colchones de capital para riesgos de entidades con importancia sistémica.
- El establecimiento, revisión y publicidad de los colchones anticíclicos para exposiciones en España

**5.9.** Entre las recomendaciones más importantes que ha realizado el JERS se encuentra la de que cada país ponga en marcha una autoridad encargada de la supervisión macroprudencial y, por tanto, de la vigilancia y mitigación del riesgo sistémico. La recomendación JERS/2011/3, de 22 de diciembre de 2011, sobre el mandato macroprudencial a las autoridades nacionales, establecía que todos los países de la Unión deberían designar en su legislación nacional una autoridad

macroprudencial encargada de este tipo de supervisión. Recomendaba que la autoridad responsable fuera identificada de forma clara y transparente definiendo sus funciones y facultades; también recomendó a los Estados miembros que garantizaran que dicha autoridad fuera independiente en sus operaciones, en particular respecto a los órganos políticos y el sector financiero. Por eso preveía que el banco central desempeñase un papel principal en la autoridad macroprudencial, para garantizar su independencia, pero también que otras instituciones (como el ministerio de economía) también formasen parte de la autoridad para canalizar sus opiniones. Estas medidas recomendadas, de haberse seguido la recomendación, deberían haber entrado en vigor antes de 1 de julio de 2013.

**5.10.** La evaluación por parte de la Junta General JERS sobre las medidas aplicadas y las justificaciones comunicadas por los estados miembros decidió que España había cumplido parcialmente esta recomendación, por encontrarse recogidas ciertas medidas en la disposición adicional decimoctava de la LOSS. Esta disposición adicional bajo la rúbrica “refuerzo del marco institucional de estabilidad financiera” ordena al gobierno, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, que informe a las Cortes Generales sobre las medidas a adoptar para potenciar la supervisión macroprudencial, así como reforzar el marco institucional actual, haciendo participar de forma conjunta al Ministerio de Economía y Competitividad, al BE y la CNMV. Este mandato legal no se ha cumplido hasta el momento, por eso, durante el periodo fiscalizado, se ha aplicado la Disposición transitoria primera del RLOSS que recoge que, en tanto la legislación española no prevea la creación de una autoridad macroprudencial específica, el BE será la autoridad competente para la aplicación del artículo 458 del CRR. Este Tribunal considera, no obstante, que se debe dar cumplimiento a estas previsiones legales sobre el refuerzo del marco institucional de estabilidad financiera contenidas en la LOSS.

**5.11.** En desarrollo de las medidas macroprudenciales, el Reglamento Delegado (UE) N° 1222/2014 de la Comisión, de 8 de octubre, en vigor desde el 1 de enero de 2015 (en adelante Reglamento Delegado 1222/2014), obligó a la clasificación de las entidades atendiendo a su importancia sistémica y estableció una definición de cinco subcategorías de las mismas. En el derecho nacional, el artículo 46 de la LOSS recogió la obligación del BE de identificar anualmente a las G-SIIs y O-SIIs españolas. De acuerdo a esta normativa el BE debió identificar a estas entidades de importancia sistémica a principios de 2015, sobre la base de los datos correspondientes al cierre del ejercicio 2013, publicados en julio de 2014. El artículo 7 del Reglamento Delegado 1222/2014 obligaba al BE a notificar a la Comisión, a la JERS y a la ABE, las G-SIIs identificadas y a publicar sus nombres, junto con sus puntuaciones correspondientes a 2014, a más tardar, el 28 de febrero de 2015.

**5.12.** La decisión con la clasificación de las entidades que fueron G-SIIs y O-SIIs fue tomada en la reunión de la Comisión Ejecutiva del BE el 25 de noviembre de 2015 (incluía las decisiones sobre los colchones de capital macroprudenciales que se analizan más adelante). El artículo 5 del Reglamento del MUS obliga a que diez días hábiles antes de tomar una decisión sobre riesgos sistémicos o macroprudenciales el BE notifique su intención al BCE para que, si no existe objeción en ese plazo, pueda adoptarse. La decisión se había notificado al BCE el 11 de noviembre de 2015 sin que mostrase objeción alguna, y se notificó a JERS, ABE y a la Comisión Europea el 24 de noviembre de 2015. Se aprobó por la Comisión Ejecutiva del BE el 25 de noviembre de 2015, se publicó en nota de prensa el 28 de diciembre de 2015, y se explicó en más detalle en una nueva nota informativa, incluyendo las puntuaciones de las entidades, el 11 de enero de 2016.

**5.13.** En consecuencia, durante el periodo fiscalizado el BE hizo la clasificación de las entidades españolas, la notificó a las autoridades europeas y aprobó y publicó las listas de entidades y las puntuaciones sobre la importancia sistémica de todas ellas, cumpliendo los procedimientos legales. No obstante, se incumplieron los plazos previstos en relación con las G-SIIs, que

concluían el 28 de febrero de 2015, de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento Delegado 1222/2014<sup>6</sup>. En relación con la clasificación, notificación y publicación de las entidades designadas como O-SIIs se cumplieron los plazos legales ya que la Guía ABE aplicada a este proceso permitía publicar la lista de entidades hasta el 1 de enero de 2016 (artículo 20 de la Guía ABE/GL/2014/10).

**5.14.** El Reglamento Delegado 1222/2014 ya contenía normas sobre la metodología para la clasificación de las entidades. La LOSS se remitió al desarrollo reglamentario para determinar el método de identificación de las EC en varias subcategorías en función de su importancia sistémica. El RLOSS y la Circular 2/2016 desarrollaron los criterios para la evaluación y clasificación de las entidades. La identificación de las G-SIIs se debe basar en las siguientes circunstancias: a) el tamaño del grupo; b) la interconexión del grupo con el sistema financiero; c) la posibilidad de sustitución de los servicios o de la infraestructura financiera que presta; d) su complejidad; y e) la actividad transfronteriza del grupo. Para la identificación y evaluación de las O-SIIs deberá tenerse en cuenta, al menos alguno de los siguientes criterios: a) tamaño; b) importancia para la economía española o de la Unión Europea; c) importancia de las actividades transfronterizas; y d) la interconexión de la entidad o grupo con el sistema financiero.

**5.15.** Para la identificación de las G-SIIs el BE empleó la metodología desarrollada por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y aceptada por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Los cinco criterios para valorar la importancia sistémica de las entidades se midieron mediante doce indicadores que se agregaron para obtener una puntuación final (cada uno de los 5 bloques citados tuvo un peso del 20% en esta puntuación). La clasificación de las G-SIIs y su puntuación se basó en unas plantillas que desarrollaron estos doce indicadores (aprobadas como anexo al Reglamento de ejecución UE N° 1030/2014 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2014) y que cumplimentaron y enviaron todas las entidades al BE, al CSBB y al CEF sobre los datos de cierre del ejercicio anterior. Este Tribunal considera que la metodología tuvo en cuenta la situación de las entidades en los cinco bloques enumerados en el punto anterior, cumpliendo con las previsiones de la normativa nacional al respecto.

**5.16.** De acuerdo con esta metodología, aquellas entidades cuya puntuación basada en estos indicadores superasen los 130 puntos quedarían automáticamente identificadas como G-SIIs (fue el caso de Banco Santander, que alcanzó 196 puntos). No obstante, esta normativa también permitía al BE reclasificar como G-SIIs a otras entidades aunque su puntuación hubiese sido inferior, aplicando su criterio supervisor basado en una evaluación del impacto negativo que pudiera tener la quiebra de esas entidades en el mercado financiero mundial o en la economía mundial (así lo hizo inicialmente el BE que consideró G-SIIs al BBVA, con 92 puntos). Estas dos entidades se identificaron como G-SIIs dentro de la primera subcategoría en la lista publicada por el CEF el 6 de noviembre de 2014 y se les requirió, por decisión de la Comisión Ejecutiva del BE de 25 de noviembre de 2015, la implantación de un colchón de capital del 1%, gradualmente en un periodo de 4 años a partir de 2016 (en 2016 solo resulta exigible el 25 % de este colchón). Sin embargo, la entidad que no alcanzaba la puntuación prevista para su clasificación automática no fue considerada G-SIIs en la lista publicada por el CEF en noviembre de 2015, por lo que quedó excluida de esta consideración en la nueva clasificación elaborada por el BE en 2016, así como de la obligación de constituir este colchón de capital para el ejercicio 2017.

---

<sup>6</sup> El BE señala en sus alegaciones que no supuso un retraso en la entrada en vigor de la medida, por lo que no tuvo transcendencia a efectos de retrasos en las exigencias de capital; y que la designación ya era una noticia esperada por las entidades afectadas desde que, en noviembre de 2014, aparecieran en la lista de G-SIIs publicada por el CEF.

**5.17.** Para la identificación de las O-SIIs el BE aplicó las Directrices de la ABE sobre la identificación de O-SIIs (ABE/GL/2014/10) y evaluó el grado de importancia sistémica de las entidades a través de la agregación de un conjunto de 10 indicadores que reflejan el tamaño, la importancia, la complejidad y el grado de interconexión de las entidades. De acuerdo con esta metodología aquellas entidades con puntuaciones superiores a 350 puntos deberían ser automáticamente identificadas como O-SIIs. La propia metodología indica las variables a usar para el cálculo de las puntuaciones, que se realizó en base consolidada a partir de los estados FINREP. En algunas entidades en las que no toda la información estaba incorporada a estos estados se empleó la alternativa más precisa dentro de las otras fuentes de información disponibles en el BE (estados reservados con información similar a los estados FINREP). Este Tribunal considera que los datos utilizados fueron la mejor aproximación disponible a las guías de la ABE, permitieron tener en cuenta los criterios señalados en el punto 4.15 cumpliendo con las previsiones de la normativa nacional.

**5.18.** Como resultado de la aplicación de esta metodología la decisión de la Comisión Ejecutiva del BE de 25 de noviembre de 2015 aprobó la lista de O-SIIs. El Cuadro 15 muestra las puntuaciones obtenidas por aquellas entidades que han superado el umbral mínimo de 350 puntos básicos determinados por las directrices de la ABE, y que fueron las finalmente identificadas como O-SIIs por el BE. Hay que aclarar que siguiendo la metodología de la ABE se consideró el máximo perímetro de consolidación en el cálculo de las puntuaciones de los grupos de entidades, destacando los casos de Caixabank y Bankia en los que el perímetro de consolidación abarcó a sus matrices respectivas (Critería CaixaHolding y BFA respectivamente).

**Cuadro 15: O-SIIs españolas para 2016 y su puntuación**

ENTIDAD	Puntuación
Santander	3.829
BBVA	1.921
Critería CaixaHolding	761
BFA	613
Popular	376
Sabadell	373

**5.19.** En relación con el establecimiento de los nuevos colchones macroprudenciales de capital el Reglamento Delegado 1222/2014 prevé que se vayan introduciendo gradualmente a lo largo de un periodo de cuatro años. Estos requerimientos macroprudenciales son exigibles a partir del ejercicio 2016, por lo que durante 2015 el BE ha trabajado en la determinación y fijación de los diferentes instrumentos definidos en la normativa aplicable. Las primeras decisiones en el ámbito macroprudencial sobre colchones de capital e identificación de entidades de importancia sistémica fueron adoptadas por el BE en la decisión de la Comisión Ejecutiva de 25 de noviembre de 2015 y entraron en vigor a partir de 2016. Las entidades identificadas en 2015 como G-SIIs dentro de la primera subcategoría (Banco de Santander y BBVA) quedaron obligadas a implantar un colchón de capital para riesgos sistémicos del 1% gradualmente en un periodo de 4 años a partir de 2016 (en 2016 solo resulta exigible el 25 % de este colchón). No obstante, como se ha señalado en el punto 4.16, el BBVA no fue clasificada como G-SIIs en la lista publicada por el CEF en noviembre de 2015, por lo que previsiblemente quedará excluida de la obligación de constituirlo en el ejercicio 2017.

**5.20.** La lista de O-SIIs y sus porcentajes de colchones de capital para riesgos sistémicos correspondientes a 2016 se aprobó en la misma decisión de la Comisión Ejecutiva del BE de 25 de noviembre de 2015. Para aquellas entidades con puntuaciones por encima del umbral mínimo establecido en la metodología que se analiza en el punto 4.17 se calcularon los colchones de capital por medio de un mecanismo sencillo de conversión de las puntuaciones en capital. La disposición transitoria primera de la Circular 2/2016 establece un período transitorio para la aplicación del colchón de capital para O-SIIs por eso, análogamente a lo realizado con las G-SIIs, se ha establecido un periodo de implantación gradual para estos colchones de 4 años de duración. De este modo, para el ejercicio 2016, se ha aprobado exigir únicamente un 25 % del colchón total. Los colchones de capital para riesgos sistémicos adoptados para las entidades consideradas O-SIIs se reflejan en el Cuadro 16.

**Cuadro 16: Colchones de capital para O-SIIs**

ENTIDAD	%	% exigible en 2016
Santander	1,00	0,25
BBVA	0,50	0,125
Caixabank	0,25	0,0625
Bankia	0,25	0,0625
Popular	0	0
Sabadell	0	0

**5.21.** De acuerdo con el artículo 64.2 del RLOSS el BE deberá notificar a la Comisión Europea, a la JERS y a la ABE las decisiones sobre los colchones de capital para O-SIIs al menos un mes antes de la publicación de las mismas. El BE lo comunicó a las citadas autoridades el 24 de noviembre de 2015 y la publicación de estas decisiones se produjo el 28 de diciembre de 2015 cumpliendo con los plazos legales. También se cumplió el procedimiento de comunicación de las decisiones de capital a las entidades ya que tanto en el caso de G-SIIs como de O-SIIs, antes de aprobar las decisiones, se remitieron los borradores de resolución a las entidades en las que se aplicarían los colchones. Estas comunicaciones concedieron a las entidades un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones. Una vez aprobadas las decisiones sobre los colchones de capital por la Comisión Ejecutiva del BE también fueron remitidas las resoluciones finales a las entidades. Por último, los colchones de capital aprobados se publicaron en la web del BE.

**5.22.** Para los casos en los que una misma entidad fuera clasificada como G-SIIs y O-SIIs el artículo 65 del RLOSS establece que el BE determinará las reglas de aplicación conjunta de ambos colchones para riesgos sistémicos. Este desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo en la Circular 2/2016 teniendo en cuenta la Directiva CRD IV, que indica en su artículo 131 que cuando se exija a una entidad un colchón para O-SIIs y un colchón para G-SIIs se aplicará el más elevado de los dos. De acuerdo con este criterio el BE traspuso correctamente estas reglas de aplicación conjunta de los colchones aprobando para el ejercicio de 2016 para el Banco Santander y el BBVA la constitución gradual de un colchón de capital del 1% en cuatro años, como refleja el Cuadro 17.

Cuadro 17: Colchones combinados de capital

ENTIDAD	G-SIIs (%)	O-SIIs (%)	(%) Colchón aplicable	(%) Colchón exigible en 2016
Santander	1,00	1,00	1,00	0,25
BBVA	1,00	0,50	1,00	0,25

**5.23.** El capítulo II del título II del RLOSS que desarrolla el régimen de colchones de capital regula también, como novedad, el colchón de capital anticíclico para exposiciones en España (CCyB) que entró en vigor en enero de 2016. La fijación de la cuantía de este colchón corresponde al BE que deberá hacerlo trimestralmente y publicarlo en su página web. El artículo 61 del RLOSS obliga al BE a calcular trimestralmente una pauta de colchón que tomará como referencia para el cálculo del CCyB relativo a las exposiciones ubicadas en España. Este cálculo deberá basarse en la desviación del ratio de crédito respecto del PIB de su tendencia a largo plazo. La brecha de crédito-PIB busca medir el exceso de crédito (en términos de producto) respecto a su nivel de largo plazo (o de equilibrio). La brecha crédito-PIB se calcula como la diferencia en puntos porcentuales entre la ratio del crédito total al sector privado no financiero, dividido por el PIB, menos la tendencia de largo plazo de dicha ratio que se estima mediante un filtro estadístico.

**5.24.** Durante 2015 el BE realizó los trabajos técnicos necesarios para la activación del CCyB en España en el primer trimestre de 2016. El BE siguió la Recomendación de la JERS 2014/1 sobre el CCyB, ha calculado la brecha de crédito-PIB y analizado su adecuación al caso español. Además se han identificado un conjunto de indicadores complementarios para ayudar a guiar la activación y funcionamiento del CCyB en España: a) intensidad del crédito; b) brecha de precios en el sector inmobiliario; c) carga financiera del sector privado no financiero; y d) desequilibrios en la balanza por cuenta corriente. La ratio crédito-PIB y los cuatro indicadores complementarios mencionados constituyen lo que se ha denominado «indicadores centrales», además de ellos, se utilizaron otro conjunto adicional de indicadores para realizar un análisis de robustez de los resultados obtenidos.

**5.25.** La decisión del BE durante los tres primeros trimestres de 2016 ha sido la de mantener en 0% el porcentaje del CCyB aplicable a las exposiciones crediticias en España. El BE ha considerado que la información analizada con la metodología señalada en el punto anterior arroja señales consistentes y suficientemente homogéneas entre sí que dan apoyo a la decisión de no activar el CCyB. Tampoco el BCE ha hecho uso de las atribuciones adquiridas en el marco del MUS de poder endurecer las medidas tomadas por el BE, es decir, el BCE no ha impuesto requisitos más elevados de fondos propios o de colchones de capital y no ha aplicado medidas más rigurosas destinadas a subsanar riesgos sistémicos o macroprudenciales. Por otra parte, la fijación de la cuantía de este colchón en el 0% se reiteró trimestralmente y se publicó en la página web del Banco. Por todo ello, este Tribunal considera que se cumplieron las previsiones legales, tanto en la metodología para el cálculo de este colchón como en la fijación y publicidad en la activación del CCyB.

## VI. INFRACCIONES Y SANCIONES DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO

### VI.1. NOVEDADES NORMATIVAS

**6.1.** La potestad sancionadora constituye el cierre de la actividad supervisora configurándose como un mecanismo encaminado a garantizar el cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina a la que deben someter su actuación las entidades que operan en el sector financiero.

La entrada en vigor del MUS supuso un nuevo reparto competencial en materia sancionadora entre el BCE y las ANC, así como la introducción de novedades tanto en el régimen sustantivo como en el aspecto procedimental para la imposición de sanciones. La LOSS regula el régimen sancionador en su Título IV con el objetivo de trasponer la Directiva CRDIV y adaptar nuestro ordenamiento jurídico a la regulación contenida en el Reglamento CRR.

**6.2.** El reparto competencial en materia sancionadora entre el BCE y las ANC se encuentra regulado en el artículo 18, apartados 1, 5 y 7 del Reglamento del MUS. Este reparto es complejo si bien, en líneas muy generales, podría decirse que el BCE es la autoridad sancionadora competente cuando se den conjuntamente los tres requisitos siguientes: a) que se trate de una SI (o LSI que incumpla regulación o decisiones del BCE), lo que excluye de la competencia del BCE a las LSI en los demás supuestos y a las personas físicas (cargos de administración y dirección de las entidades); b) que la sanción a imponer sea una multa pecuniaria, lo que excluye cualquier sanción de otra naturaleza; y c) que la infracción lo sea de derecho de la UE directamente aplicable. Las ANC serán la autoridad sancionadora competente cuando no concurra alguno de los mencionados requisitos.

**6.3.** Las principales novedades que introdujo la LOSS en esta materia fueron la consideración de forma independiente de la responsabilidad imputable a una EC respecto de la imputable a sus cargos de administración o dirección (art. 89.2, in fine); así como la regulación de las medidas previas provisionales que pueden ser adoptadas por el BE (que anteriormente estaban reguladas a nivel reglamentario). Así mismo, el artículo 115.6 establece obligaciones específicas de publicidad de las sanciones y amonestaciones por infracciones graves y muy graves en la página web del BE. El artículo 96.2 impone al BE la obligación de comunicar a la ABE las sanciones impuestas por infracciones de la normativa nacional dictada en desarrollo de CRR o en transposición de la CRD IV, así como cualquier recurso interpuesto contra las mismas y de los resultados de estos recursos.

**6.4.** Desde el punto de vista sustantivo la LOSS introdujo nuevos tipos sancionadores, clarificó otros que ya se incluían en la ley anteriormente vigente y modificó la forma de cálculo de las sanciones. Los nuevos tipos sancionadores afectan a incumplimientos de obligaciones de remisión de información y documentación (artículo 92.j); incumplimientos de obligaciones concretas en asunción de exposiciones o mantenimiento de activos líquidos (artículos 92.s, 92.t, 93.h y 93.i) o de publicación de información (artículo 92.v); incumplimiento de requisitos de capital (artículo 92.u); e incumplimiento de requisitos de idoneidad y normativa en materia de remuneraciones (artículo 92.w y 93.t). Estas últimas conductas hasta la entrada en vigor de la LOSS no eran sancionables. La nueva ley también regula nuevas infracciones por incumplimientos en materia de transparencia y protección del cliente (artículos 92.x y 93.f); y en materia de control interno, omite la exigencia de requerimiento previo para apreciar la existencia de infracciones graves, que establecía la normativa anterior.

**6.5.** Las sanciones previstas son, con carácter general, más severas que las reguladas en la normativa anterior y se modifica la forma de cálculo. En las multas se establecen horquillas dentro de las cuales deberán fijarse las sanciones, de manera que existe un límite mínimo que no existía en la normativa anterior. Estas horquillas se fijan en base a nuevos criterios, como los beneficios obtenidos de la infracción o el volumen de negocios total y también se establecen límites máximos muy superiores a los previstos en la normativa anterior. En las multas a cargos de administración o dirección de las entidades los límites máximos se han visto considerablemente incrementados y son sancionables no sólo las infracciones muy graves y graves sino también las leves.

**6.6.** Como se señala en el epígrafe siguiente, el nuevo régimen sancionador aún no ha sido aplicado por el BE en ninguno de los expedientes sancionadores incoados con posterioridad a la

entrada en vigor de la LOSS, ya que todos ellos se refieren a hechos acaecidos con anterioridad. Por eso, aunque este Tribunal ha podido constatar el endurecimiento del régimen jurídico en esta materia, como se analiza en los puntos anteriores, aún no puede valorar su aplicación real.

**6.7.** Centrando el análisis en las modificaciones legales este Tribunal debe poner de manifiesto la falta de adaptación del nuevo régimen sancionador a las singularidades de algunas entidades distintas de las de crédito cuya supervisión corresponde al BE (se analizan en el epígrafe III.4 de este Informe) y a sus cargos de administración y dirección. Este tipo de entidades (entidades de pago, establecimientos de cambio de moneda, entidades de dinero electrónico, sociedades de tasación o establecimientos financieros de crédito) suelen tener una relevancia económica muy inferior a las EC; sin embargo, sus normas sectoriales se remiten al régimen disciplinario de la LOSS. La aplicación del nuevo régimen sancionador de la LOSS, que comporta una mayor severidad de las sanciones derivada de las exigencias de la CRDIV (que es una norma europea específicamente dirigida y adaptada a las EC), podría resultar excesivamente gravoso para este otro tipo de entidades y afectar, incluso, a su viabilidad económica. Este Tribunal considera que sería aconsejable una adaptación de la normativa a las características de estas otras entidades, estableciendo un régimen específico para ellas; o al menos, eliminando los límites mínimos de las sanciones en relación con las mismas para que el BE pueda adaptar su cuantía a la importancia económica de la entidad.

**6.8.** El análisis de las modificaciones legales también permite a este Tribunal señalar una posible deficiencia en la regulación de las sanciones consistentes en multa cuantificable sobre el beneficio derivado de la infracción obtenido por la entidad infractora. Estas sanciones están fijadas para infracciones graves y leves en los artículos 98.1.a) y 99.1.a) de la LOSS. En ambos casos, la sanción prevista es la misma y se concreta en multa de entre el doble y el triple de los beneficios obtenidos, de forma que se sancionarían de igual manera las infracciones leves y las graves. En opinión de este Tribunal las sanciones deberían adecuarse a la gravedad de la infracción, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70.a) de la CRDIV y las disposiciones generales de nuestro derecho sobre el régimen sancionador contenidas, actualmente, en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, por lo que debería corregirse la normativa en este aspecto

## VI.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD

**6.9.** Como ya se ha señalado, el nuevo régimen sancionador de la LOSS en sus aspectos sustantivos aún no ha sido aplicado en ninguno de los expedientes sancionadores incoados por el BE con posterioridad a la entrada en vigor de la ley. No se ha aplicado en ninguno de los expedientes sancionadores incoados en el periodo fiscalizado, ni tampoco durante 2016 hasta la fecha de conclusión de los trabajos de esta fiscalización. En todos los expedientes sancionadores la integridad o parte de los hechos objeto de los mismos habían tenido lugar antes de la entrada en vigor de la LOSS. El BE consideró aplicable lo dispuesto en el artículo 128, apartados 1 y 2, de la entonces vigente ley 30/1992, de procedimiento administrativo común, según los cuales serían de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa, disponiendo únicamente la retroactividad de las disposiciones sancionadoras que favorezcan al presunto infractor. El BE consideró que el régimen sancionador previo a la LOSS era más favorable para el infractor y aplicó la regulación de la ley 26/1988.

**6.10.** En el año 2015 el BE acordó la incoación de cuatro expedientes sancionadores. Dos de ellos a entidades de pago y sus respectivos consejos de administración, por presuntos incumplimientos en relación con la gestión de la contabilidad, la suficiencia de sus recursos propios, la obligación

de salvaguarda de los fondos entregados por los clientes y las obligaciones de información al BE. Otro a una sociedad limitada y su administrador único, por el uso de una denominación reservada a EC sin haber obtenido la preceptiva autorización. El último, a un establecimiento financiero de crédito, al apreciarse deficiencias tanto en la información precontractual facilitada a los clientes como en la información contenida en los contratos suscritos con aquellos

**6.11.** En este mismo año finalizaron siete de los expedientes sancionadores que estaban en curso con la adopción por el Consejo de Gobierno del BE de las correspondientes resoluciones sancionadoras. Tres de ellas afectaron a entidades de pago y apreciaron irregularidades en la aplicación de la normativa sectorial sancionando a las entidades y a sus cargos de administración. Otra resolución sancionadora acordó imponer una multa a una SGR por entender que había cometido una infracción muy grave, consistente en mantener durante más de seis meses unos recursos propios por debajo del 80% del mínimo requerido reglamentariamente y de los 48 cargos imputados en este expediente se sancionó a 37 de ellos. Otra resolución impuso una sanción de multa a una cooperativa de crédito por el incumplimiento de la normativa sobre transparencia y protección del cliente. Las dos últimas resoluciones impusieron sanciones a dos entidades y a dos administradores de una de ellas por realizar actividades o utilizar denominaciones reservadas a entidades supervisadas sin haber obtenido las preceptivas autorizaciones.

**6.12.** El artículo 117 de la LOSS establece que el ejercicio de la potestad sancionadora será independiente de la eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal. No obstante, este precepto prevé que cuando se esté tramitando el proceso penal el procedimiento administrativo quedará suspendido hasta que recaiga pronunciamiento firme de la autoridad judicial. En el ejercicio fiscalizado, un expediente sancionador que había sido iniciado por acuerdo de la comisión ejecutiva del BE en el año 2014 a una cooperativa de crédito y a sus 10 cargos de administración y dirección fue suspendido por tratarse de hechos sometidos a investigación en el orden penal. El acuerdo de suspensión fue adoptado por el consejo de gobierno del BE mediante Resolución de 24 de marzo de 2015, una vez conocida la apertura del procedimiento penal y constatada la identidad de los hechos investigados por el BE con los instruidos en el orden penal; y fue notificado tanto a los afectados como al Juzgado instructor del procedimiento penal, solicitando que en su momento se comunique por éste o por el órgano competente la resolución judicial firme que recaiga. A la fecha actual el procedimiento penal continúa en fase de instrucción.

**6.13.** En la actualidad se encuentran también suspendidos por prejudicialidad penal otros dos expedientes sancionadores que habían sido incoados por la comisión ejecutiva del BE en los años 2012 y 2013. Uno de expedientes se siguió contra una entidad de crédito y 33 cargos de administración y dirección y 16 miembros de su comisión de control. Recibido requerimiento del juzgado de instrucción solicitando testimonio de lo actuado y dada la esencial coincidencia entre los hechos objeto del expediente sancionador y del procedimiento judicial, de conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 18 de la Ley 26/1988, sobre disciplina e intervención de entidades de crédito en su versión vigente a la fecha de incoación del citado expediente, el Ministro de Economía y Competitividad decretó la suspensión del expediente sancionador el 6 de julio de 2012. El segundo de los expedientes se incoó contra una entidad de crédito y 20 cargos de administración y dirección del mismo. Al igual que en el supuesto anterior, conocida la tramitación de un procedimiento penal por hechos esencialmente coincidentes con los investigados en el expediente sancionador, y de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 26/1988, la suspensión fue acordada mediante resolución de la comisión de gobierno del BE de 24 de mayo de 2013. A la fecha de conclusión de los trabajos de esta fiscalización ambos procedimientos penales continuaban en fase de instrucción.

**6.14.** Aunque el BE no ha aplicado el nuevo régimen sancionador de la LOSS en sus aspectos sustantivos ha aplicado; sin embargo, las nuevas normas de la LOSS reguladoras de las

obligaciones de publicidad de las sanciones durante el periodo fiscalizado. Todas las sanciones firmes en vía administrativa fueron publicadas en la página web del BE, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115.6 de la LOSS. En ninguno de los supuestos se estimó la concurrencia de las condiciones previstas en la ley que determinan la confidencialidad de la identidad de los sujetos sancionados, por lo que en todos los casos se publicaron los nombres de las entidades y las personas físicas sancionadas. En el supuesto de infracciones muy graves las sanciones correspondientes se publicaron también en el BOE, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115.5 de la LOSS, identificando, también, a las entidades y a las personas físicas sancionadas.

## VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

**7.1.** La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estableció unos estándares de publicidad aplicables a las diferentes entidades del sector público español, con la finalidad de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Las actividades del BE regidas por Derecho Administrativo están sujetas a las obligaciones generales sobre transparencia y acceso a la información pública reguladas en el Título I de esta Ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.f) de la misma.

**7.2.** En el ámbito específico de la supervisión bancaria, la entrada en vigor de la CRDIV supuso el nacimiento de nuevas obligaciones de transparencia relacionadas con la actividad supervisora del BE. La incorporación de las obligaciones previstas en la Directiva CRD-IV al ordenamiento jurídico español se produjo con la promulgación de la LOSS y su desarrollo en el RLOSS, más recientemente completado con la Circular 2/2016 del BE. Además de esta normativa, otros reglamentos de la comisión europea directamente aplicables en España contienen nuevas obligaciones de transparencia informativa relacionadas con la supervisión bancaria que debe cumplir el BE.

### VII.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES GENERALES SOBRE TRANSPARENCIA.

**7.3.** La Ley 19/2013 establece una serie de obligaciones de publicidad activa para los sujetos obligados, que habrán de difundir una determinada de información sin solicitud previa por parte de los ciudadanos. Como instrumento para la difusión de esta información, de acuerdo con el artículo 5.4 de la ley el BE creó, en el año 2014, su portal de transparencia gestionado por la vicesecretaría del Banco, donde publica información institucional, organizativa y de planificación, de naturaleza jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística en consonancia con las exigencias previstas en los artículos 6 a 8 de la ley.

**7.4.** El contenido del portal de transparencia cumple las exigencias de publicidad establecidas en los artículos 6 a 8 de la ley, diferenciando los contenidos referidos a información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística, que ofrece con suficiente detalle aunque algunas deficiencias en su contenido. Así, el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, obliga al BE a publicar las cuentas anuales y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. Sin embargo, hasta después de la remisión al Banco del anteproyecto de este Informe, no se contenía en el apartado oportuno del portal referencia alguna al reciente Informe de Fiscalización sobre indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal (2012-2014), aprobado por el Pleno de este Tribunal el 27 de abril de 2016, donde se analizan, entre otras, las

indemnizaciones a altos cargos del BE durante el periodo fiscalizado. El apartado g) de ese artículo también establece la obligación de publicar las resoluciones de autorización o compatibilidad que afecten a los empleados públicos. El Portal de Transparencia del BE únicamente recoge información sobre el número de resoluciones tramitadas en 2014 y en 2015, facilitando enlace a las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad publicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque desde ese enlace no se puede acceder a los expedientes<sup>7</sup>.

**7.5.** El artículo 21 de la Ley 19/2013 articula el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública mediante el establecimiento de sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos denominadas unidades de información. El BE ha dado cumplimiento a esta obligación mediante la creación en su sede electrónica de un acceso a la información pública articulado a través de su “oficina virtual”. El acceso a la información pública que obre en poder del BE puede tramitarse mediante solicitudes de forma presencial ante el registro general del Banco o en cualquiera de sus sucursales; por correo; o a través del registro electrónico del BE. Corresponde a la comisión ejecutiva del BE resolver las solicitudes de información, de acuerdo con las competencias que le son asignadas por el artículo 21 de la LBE. En el periodo fiscalizado, la comisión ejecutiva mediante resolución de 22 de mayo de 2015 delegó esta competencia en el secretario general del BE, para resolver sobre la inadmisión de las solicitudes; y en el vicesecretario, para resolver favorablemente estas solicitudes. Conforme al protocolo establecido por el BE, la denegación de una solicitud de acceso requiere la previa emisión de informe del departamento jurídico.

## **VII.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN MATERIA SUPERVISORA.**

**7.6.** Con el propósito de facilitar la comparación de la información supervisora de todos los países de la UE, la Comisión Europea adoptó el Reglamento de ejecución 650/2014 en el que se establecen las normas técnicas de ejecución en lo que respecta al formato, la estructura, el índice de contenidos y la fecha de publicación anual de la información sobre supervisión prudencial que deben publicar las autoridades competentes. Este reglamento entró en vigor el 15 de julio de 2014 y es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros. Su finalidad es facilitar un formato común para que todas las ANC publiquen la información sobre la supervisión, la actualicen periódicamente y pueda estar disponible en una dirección electrónica única con el objetivo de poder realizar la comparación de los planteamientos adoptados en los distintos estados miembros.

**7.7.** Su entrada en vigor supuso la obligación, tanto para la ABE como para los diversos supervisores nacionales, de publicar en sus respectivas páginas web la información requerida en un medio y formato común y debidamente actualizada. El BE, en cuanto supervisor de las EC, y la CNMV, como supervisora de las empresas de inversión, han dado cumplimiento a esta obligación constituyendo una página conjunta en internet denominada “Portal de Transparencia Supervisoras”

<sup>7</sup> El BE señala en sus alegaciones que el informe de fiscalización que se menciona en este punto no guarda relación alguna con las funciones de supervisión, no se refiere a la actividad económico-financiera y se aprobó en 2016. Sin embargo, esta fiscalización (como otras del Tribunal de Cuentas) incluyó entre sus objetivos específicos el análisis del cumplimiento de la normativa sobre transparencia (sin referirse directamente a la actividad fiscalizada); y en su ámbito temporal la posible extensión a hechos anteriores o posteriores que se considerasen relevantes (ambas cuestiones se señalan en el apartado I del Informe). Hay que aclarar que ya se ha incluido un enlace al Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas en el portal de transparencia del Banco tras la remisión del anteproyecto de este Informe para formular alegaciones.

BE-CNMV”, accesible desde la página web del BE en el área de supervisión. La información que se publica en este portal se presenta en el formato diseñado en el Reglamento.

**7.8.** El artículo 80 de la LOSS reguló las obligaciones de información y publicación del BE relativas a la normativa de solvencia, exigiendo la publicación periódica de los criterios y métodos generales empleados para la revisión y evaluación de los mecanismos de cumplimiento normativo, de supervisión de riesgos y de gobierno corporativo y políticas remuneratorias; datos estadísticos agregados sobre los aspectos fundamentales del ejercicio de la función supervisora, incluido el número y la naturaleza de las medidas de supervisión adoptadas y las sanciones administrativas impuestas; los criterios generales y los métodos adoptados para comprobar el cumplimiento de los requisitos aplicables a las entidades inversoras regulados en el Reglamento CRR; la descripción del resultado de la revisión supervisora y la descripción de las medidas impuestas en los casos de incumplimiento de los preceptos anteriores; resultados de las pruebas de resistencia practicadas a las EC y las demás que se determinen reglamentariamente.

**7.9.** El BE ha llevado a cabo las publicaciones oportunas en su sitio web, con excepción de la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia, dado que esta información se publica por la ABE, de acuerdo con el apartado e) del citado artículo 80.1 de la LOSS, el cual dispone que cuando la ABE así lo determine, la información relativa a los resultados de las pruebas de resistencia será transmitida a esta autoridad para la posterior publicación del resultado a nivel de la Unión Europea. La web del BE ofrece un enlace a la web de la ABE, a través del cual este Tribunal ha podido comprobar la publicación en esta web de los resultados individuales de los test de stress realizados a los bancos españoles.

**7.10.** El apartado 2 del artículo 80 de la LOSS dispone que la información publicada deberá ser suficiente para permitir una comparación significativa de los planteamientos adoptados por el BE con los de las autoridades homólogas de los diferentes estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, el propio BE advierte en su publicación en el portal de la transparencia que los datos estadísticos armonizados sobre las medidas de supervisión y sanciones administrativas de 2015 que ha publicado no son suficientes en todos los casos para permitir una comparación significativa debido a las diferencias existentes entre las normativas nacionales, así como entre las prácticas y métodos de supervisión de los estados miembros. Esta circunstancia dificulta, en opinión de este Tribunal, que se puedan cumplir las previsiones del artículo 80.2 de la LOSS.

**7.11.** La LOSS establece en el artículo 115 la obligación del BE de publicar las sanciones impuestas en materia de supervisión, publicación que deberá hacerse en el BOE o en la página web del Banco en función de la calificación de la infracción, según lo que a continuación se expone. Por una parte, deben publicarse en el BOE las sanciones firmes en vía administrativa por infracciones muy graves, así como las amonestaciones públicas, siendo potestativa tal publicación en el caso de sanciones por infracciones graves. En ambos casos la publicación se realiza con mención a la identidad del infractor. Por otra parte, las sanciones y amonestaciones por infracciones muy graves y graves deberán asimismo ser publicadas en la página web del BE. El apartado 6 del precepto prevé que el BE pueda acordar que tal publicación se realice manteniendo confidencial la identidad de los sujetos sancionados, cuando concorra alguna de las circunstancias que se enumeran en dicho apartado. El BE ha publicado las sanciones impuestas en los términos previstos en la Ley, tanto en su web (sección supervisión) como en el BOE. En 2015 todas las sanciones fueron publicadas en la web con identificación de los sujetos sancionados. Fueron sanciones por infracciones graves y muy graves (todas se publicaron en el BOE) y no se estimó por el Banco su publicación de forma anónima en la Web.

**7.12.** El artículo 92 del RLOSS añade nuevas obligaciones de publicidad relativas a la normativa de solvencia: a) publicación en la web de las disposiciones legales y reglamentarias y las

orientaciones generales adoptadas en el ámbito de la normativa de solvencia; b) del modo en que se han ejercido las opciones y facultades que ofrece el derecho de la UE y los criterios y metodología seguidos por el BE para revisar los acuerdos, estrategias y procedimientos aplicados por las entidades para dar cumplimiento a la normativa de solvencia y evaluar los riesgos a los que están o podrían estar expuestas; y c) obligaciones de publicación en el caso de que el BE haya autorizado a determinadas entidades a incorporar ciertas filiales en el cálculo de determinados requisitos prudenciales contemplados en el Reglamento CRR o les haya eximido del cumplimiento. En 2015 todas estas obligaciones de publicidad han sido cumplidas por el BE en la forma exigida, mediante publicación de esta información en su página web.

**7.13.** Los apartados 2 y 3 del artículo 92 del RLOSS establecen obligaciones adicionales de información para el BE en el supuesto de acuerdo de exención del cumplimiento de los requisitos de fondos propios en los términos del artículo 6.1 del CRR o de autorización a una entidad a incorporar, en el cálculo de la exigencia de recursos propios contemplada en el artículo 6.1 del mencionado reglamento, a aquellas de sus filiales que cumplan las condiciones que se especifican. La información publicada en el “Portal de Transparencia Supervisora BE-CNMV”, anexo 4 “Información estadística”, refleja que el BE concedió seis exenciones a entidades matrices, una a filiales y cuatro autorizaciones por el método de consolidación individual previstas en la norma citada.

**7.14.** El Reglamento Delegado 1222/2014 de la Comisión, de 8 de octubre de 2014, recogía en su artículo 7 la obligación de publicar un listado de las entidades clasificadas como G-SIIs en 2014, junto con sus puntuaciones, estableciendo como plazo máximo para su publicación el 28 de febrero de 2015. La decisión del BE con la clasificación de las entidades que fueron consideradas G-SIIs y O-SIIs fue tomada en la reunión de la comisión ejecutiva de 25 de noviembre de 2015. Ambas clasificaciones se publicaron por el BE mediante nota de prensa; junto con otra información, el 28 de diciembre de 2015; y las puntuaciones correspondientes a las entidades fueron publicadas el 11 de enero de 2016. El BE cumplió con las obligaciones de publicidad exigidas si bien, como se analiza en el punto 5.13, se produjo un retraso en la publicación de la información referida a las G-SIIs de más de diez meses con respecto al plazo exigido en el Reglamento 1222/2014.

**7.15.** La Circular 2/2016 del BE desarrolló posteriormente, en el Capítulo 3, las obligaciones de transparencia del BE en materia de fijación de colchones de capital y clasificación de las entidades en G-SIIs y O-SIIs. Esta norma exige la publicación de información referida a la fijación trimestral por el BE del porcentaje del colchón anticíclico aplicable; la pauta del colchón y una justificación de ese porcentaje de colchón (Norma 9.4); la fijación de un porcentaje de colchón anticíclico aplicable a un estado no miembro de la UE (Norma 11.3); el reconocimiento de colchones anticíclicos superiores al 2,5% (Norma 12.b); la identificación y puntuación de O-SIIs anual y los requerimientos en materia de colchones aplicables a las citadas entidades (Norma 14.10), entre otras informaciones.

**7.16.** Esta Circular entró en vigor el 3 de febrero de 2016, por lo que las obligaciones reguladas en la misma no resultaron exigibles en el año 2015. No obstante, como se menciona en el punto 7.14, en diciembre de 2015 el BE publicó en nota de prensa el listado de entidades O-SIIs y G-SIIs; junto con los porcentajes de colchón de capital correspondientes para el ejercicio 2016; y la fijación del colchón de capital anticíclico (en un 0%) para el primer trimestre de 2016. En enero de 2016 publicó las puntuaciones correspondientes a las entidades O-SIIs y G-SIIs; y durante los tres primeros trimestres de 2016 el BE publicó en notas de prensa el porcentaje de colchón anticíclico aprobado para los siguientes trimestres (que también fue del 0%), cumpliendo las obligaciones de transparencia reguladas por la citada Circular a este respecto. En la web del BE se ha creado un

espacio dedicado a las políticas macroprudenciales, en el que se encuentran todas las notas de prensa, notas informativas y otros documentos de apoyo relacionados con esta materia.

**7.17.** Adicionalmente a las exigencias de publicidad en materia de supervisión analizadas en los puntos anteriores, la LOSS contempla otros instrumentos cuya gestión se encomienda al BE y que contribuyen al objetivo final de transparencia en el sistema bancario. Son diferentes instrumentos que permiten facilitar información destinada al público general. El artículo 5 de la LOSS regula la protección a los clientes de las EC por las Administraciones Públicas. Entre otras medidas, el apartado 2 faculta al Ministerio de Economía y Competitividad para efectuar, por sí o a través del BE, la publicación regular, con carácter oficial, de determinados índices o tipos de interés de referencia que puedan ser aplicados por las EC a los préstamos a interés variable, especialmente en el caso de créditos o préstamos hipotecarios. En el Portal del Cliente Bancario, al que se accede a través de la página web del Banco, se ofrece la información a la que hace referencia el citado artículo 5.2. Este portal se concibe como una página de servicio público destinado a los clientes de las entidades bancarias con información específica acerca de los productos y servicios bancarios

**7.18.** También corresponde al BE la gestión de los registros de entidades previstos en el artículo 15 de la LOSS: a) registro de EC; b) registro de sociedades dominantes de entidades de crédito españolas cuando tales entidades sean sociedades financieras de cartera o sociedades financieras mixtas de cartera; y c) registro de agentes de entidades de crédito. Tanto las inscripciones como las bajas en estos registros se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», se comunicarán a la ABE y estarán disponibles en la página web del BE. En 2015 el BE gestionó de forma adecuada estos registros, permitiendo la consulta a los mismos a través de su página web.

**7.19.** El artículo 87 de la LOSS obliga al BE a tener disponible en su web los "Informes bancarios anuales" remitidos por las EC. Esta obligación también se ha cumplido en el periodo fiscalizado.

**7.20.** El BE realiza otras publicaciones en su web que refuerzan el cumplimiento del principio de transparencia supervisora. El cumplimiento de las obligaciones legales del BE sobre transparencia se refuerza con la publicación periódica de informes, memorias, boletines y con la emisión de notas de prensa en la web del BE. Entre estos por su trascendencia y contenido podemos citar los siguientes: a) el Informe Anual del BE; b) la Memoria de la Supervisión Bancaria en España; c) la memoria anual de reclamaciones; d) la memoria de la CIR; e) la memoria anual sobre la vigilancia de los sistemas de pago; f) el boletín económico, que es publicación mensual con artículos económicos e indicadores monetarios y financieros; g) el boletín estadístico que recoge las estadísticas económicas elaboradas por el BE y otros organismos públicos; h) el informe de estabilidad financiera, que se publica semestralmente y analiza los riesgos del sistema financiero español, la rentabilidad y la solvencia de las entidades y presenta la política y las medidas macroprudenciales del BE; i) el Research Update que resume brevemente las actividades de investigación desarrolladas por el BE cada semestre; y por último, j) las notas de prensa emitidas por el BE a través de las cuales se proporciona información sobre las actividades desarrolladas por el Banco.

## VIII. CONCLUSIONES

### VIII.1. EN RELACIÓN CON LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA (BE)

**8.1.** El BE acordó y llevó a la práctica modificaciones en su estructura organizativa interna para hacer posible la nueva distribución de competencias y el desarrollo de las funciones y

procedimientos derivados de la entrada en vigor de la nueva normativa sobre supervisión bancaria (puntos 2.1 a 2.24).

**8.2.** Estableció en la Dirección General de Supervisión (DGS) una estructura organizativa espejo de la del Banco Central Europeo (BCE) que facilitase la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS); separando las funciones que realizaba de supervisión de conducta de entidades y protección a la clientela, que pasaron a depender de la secretaría general. Se asignaron al departamento de inspección IV las funciones de inspección in situ para facilitar la separación orgánica y funcional de las inspecciones in situ y la supervisión continuada de las entidades. Adicionalmente, para fundamentar las posiciones de los representantes del BE en los órganos de gobierno del MUS se creó el servicio de coordinación del MUS (puntos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7); y se separó el análisis de idoneidad y registro de altos cargos de la autorización y registro de entidades, en el ámbito de la vicesecretaría general (puntos 2.10, 2.11 y 2.12).

**8.3.** Para reforzar el área de estabilidad financiera y el seguimiento de la política macroprudencial se reestructuró en varias ocasiones la Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera (DGREF), que en 2015 pasó a denominarse Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución (DGEFyR). La coordinación con la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y con los comités europeos de política regulatoria pasaron a ser competencia de la DGS, permaneciendo en la DGEFyR la competencia de coordinar la participación del BE en los comités internacionales de regulación de alcance global o mundial, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) y Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Puntos 2.17, 2.18, 2.19, 2.20 y 2.21. La antigua Dirección General del Servicio de Estudios se reorganizó y pasó a denominarse Dirección General de Economía y Estadística (DGEE); y se realizaron relevantes cambios organizativos en el Departamento Jurídico, para atender las novedades normativas sobre la tramitación de expedientes sancionadores y colaboración con órganos jurisdiccionales, la tramitación de expedientes sancionadores incoados por el BE y el asesoramiento en los procedimientos tramitados por el BCE sobre las entidades significativas (SI) españolas (puntos 2.22, 2.23 y 2.24).

## VIII.2. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

**8.4.** En el año 2015 se supervisaron directamente por el BCE catorce grupos de SI españolas que suponían el 95,6% de los activos del sistema bancario español. El resto de las entidades de crédito (EC) españolas menos significativas (LSI) estuvieron bajo supervisión directa del BE; bajo un régimen de seguimiento a distancia ordinario (catorce de ellas); y el resto, en régimen de seguimiento a distancia simplificado. El BE también ha supervisado a otras entidades distintas de las de crédito en ejercicio de competencias propias, fuera del ámbito del MUS, y con una base jurídica diferente según el tipo de entidad de que se tratase (Entidades Financieras de Crédito – EFC-, Sociedades de Garantía Recíproca –SGR-, sociedades de tasación, entidades de pago, entidades de dinero electrónico, establecimientos de cambio de moneda, fundaciones bancarias y Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria –SAREB). Puntos 3.1, 3.2, 3.13, 3.14.

**8.5.** En 2015 el BE tomó nota de la planificación supervisora sobre las SI españolas adoptada por el BCE. En cuanto a los trabajos de supervisión de las SI el Reglamento Marco del MUS prevé un equipo conjunto de supervisión (ECS) para realizar la supervisión continuada de cada SI supervisada directamente por el BCE. Estos ECS estuvieron formados por profesionales del BCE y de las Autoridades Nacionales Competentes (ANC) y llevaron a cabo su labor bajo la coordinación de un empleado del BCE. Las inspecciones in situ se llevaron a cabo por otros equipos independientes de los ECS, también bajo mandato del BCE. En el ejercicio 2015 se

adoptaron las decisiones de capital de las SI españolas en el ámbito del MUS por el Consejo de Gobierno del BCE a propuesta del Consejo de Supervisión (puntos 3.3 a 3.7). Por lo tanto, la planificación de las actuaciones de supervisión sobre las SI españolas, la realización de las actuaciones supervisoras y la adopción de las decisiones de capital y de liquidez durante el periodo fiscalizado no fueron competencia del BE, por lo que exceden del ámbito de esta fiscalización. De acuerdo con lo establecido en la normativa sobre supervisión bancaria, el BE asistió al BCE, dentro del marco del MUS: a) mediante la participación en los ECS y en los equipos de inspección in situ; b) realizando determinados procedimientos administrativos y preparando, en su caso, proyectos de decisión para la toma de decisiones por el BCE; y c) intercambiando con el BCE la información necesaria para la realización de sus tareas (puntos 3.8 a 3.12).

**8.6.** Según el Reglamento Marco del MUS el BCE está a cargo de la creación y la composición de los ECS, mientras que las ANC son responsables de nombrar a los miembros de su personal. En el caso de España, el BE aportó en 2015 a la plantilla de los ECS encargados de la supervisión continua de las SI españolas en torno al 70% de su personal. Sin embargo, no existía un procedimiento formal preestablecido para que el BE determinase y proporcionase los recursos humanos adecuados que fuesen a formar parte de estos equipos. El BE designó a su personal siguiendo sus propios criterios y procedimientos para evaluar las cualificaciones, la experiencia, los conocimientos o la idoneidad de los candidatos, aunque ningún nombramiento propuesto por el BE, en 2015, fue rechazado por el BCE. Este sistema da lugar a la existencia de una doble dependencia en los miembros de los ECS; con el BCE a través del coordinador del equipo y con sus superiores en el BE (puntos 3.15 a 3.18).

**8.7.** En 2015 no se tramitaron procedimientos administrativos comunes relativos a SI españolas, por lo que no tuvo lugar la aplicación de las previsiones legales sobre la participación del BE en la tramitación de este tipo de procedimientos; y se cumplieron las obligaciones legales analizadas en los supuestos en los que el BE debió remitir información al BCE (puntos 3.19 a 3.21).

**8.8.** En relación con la supervisión directa de las LSI españolas, el régimen de seguimiento a distancia ordinario incluyó actuaciones de seguimiento generales y actuaciones de seguimiento de detalle y se aplicó, en 2015, a catorce entidades. El resto de entidades supervisadas directamente por el BE estuvieron sometidas a un régimen de seguimiento a distancia simplificado que se basó en un sistema informático trimestral de alertas, a partir de la información de los estados reservados que las entidades deben rendir al BE y de la que proviene de la central de información de riesgos (CIR). Este seguimiento se aplicó a aquellas entidades que no eran de depósito o que siéndolo el volumen de depósitos captados en el mercado minorista no era relevante (puntos 3.50 a 3.55). Aunque la intensidad no puede ser la misma que para las entidades en régimen de seguimiento ordinario, el sistema permite detectar eventuales problemas futuros de liquidez, solvencia o rentabilidad de las entidades poco complejas a las que se aplica con un menor empleo de recursos, proporcionado a la complejidad y relevancia de las mismas (puntos 3.61 a 3.64). Las alertas legales incorporadas al sistema de seguimiento de las entidades distintas de las de crédito permitieron un control de las principales exigencias legales a las que están sometidas, de acuerdo con los análisis efectuados sobre el sistema y los resultados de las comprobaciones sobre la supervisión de las SGR durante el periodo fiscalizado (puntos 3.76 a 3.92)

**8.9.** La planificación de las actuaciones de supervisión sobre estas entidades se concretó en el marco de supervisión y plan de actuaciones que para el año 2015 fue aprobado por la comisión ejecutiva del BE el 24 de marzo de 2015. El contenido de este plan de actuaciones identificó a las entidades a las que se deben aplicar los distintos modos de seguimiento y cumplió con las demás exigencias legales. En 2015 se finalizaron la gran mayoría de las actuaciones planificadas y se incluyeron algunas que no se habían planificado. Las actuaciones de supervisión se fueron

adaptando adecuadamente a las circunstancias que se produjeron durante el año fiscalizado y se cumplió correctamente la planificación aprobada (puntos 3.29, 3.32, 3.33 y 3.60).

**8.10.** Sobre la base de los resultados obtenidos de las actuaciones supervisoras y el análisis de la autoevaluación de capital efectuadas por las entidades el BE adoptó las decisiones de capital exigibles a las LSI y formuló, en su caso, los requerimientos adicionales y recomendaciones que estimó oportunos (puntos 3.25 y 3.46). Estas decisiones fueron adoptadas de acuerdo con las propuestas contenidas en los Informes a la Comisión Ejecutiva (ICE), en los que se recogieron las conclusiones derivadas de las actuaciones supervisoras (punto 3.38). En el año 2015 no se adoptaron decisiones de liquidez por el BE en relación con las LSI españolas puesto que no estaba vigente esta obligación legal en dicho ejercicio (punto 3.26). En el marco del MUS no existía a la fecha de conclusión de los trabajos de esta fiscalización una metodología específica aplicable a las decisiones de capital sobre las LSI bajo supervisión directa de las ANC. En España, la realización del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES) por el BE siguió, en 2015, un proceso basado en sus propias normas internas, teniendo en consideración la metodología del MUS para la supervisión de las SI y concediendo gran importancia al juicio experto de los equipos de supervisión del BE (puntos 3.25 y 3.34).

**8.11.** Los informes de autoevaluación de capital (IAC) elaborados por las entidades en 2015, como parte del PRES, carecen de un formato uniforme, dando lugar a diferencias en el grado y detalle de la información incorporada a cada uno de ellos sin que el BE insistiese, en sus comunicaciones a las entidades, en determinar las mejoras que se deben incorporar a los IAC y en la fijación de las cuestiones que se deben valorar en los mismos (puntos 3.36 y 3.45).

**8.12.** Las decisiones de capital sobre las LSI del año 2015 se materializaron en la fijación de un nivel específico de capital en términos de capital de máxima calidad (Capital ordinario de nivel 1, CET1) que debe alcanzar cada entidad o grupo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92.1.a) del Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR), que regula los requisitos de fondos propios que en todo momento deben cumplir las entidades. No se mencionaron en las decisiones aprobadas los requisitos exigidos en las letras b) y c) de este artículo (Tier 1 de 6% y capital total de 8%). No obstante, todas las decisiones de capital aprobadas por el BE aplicaron la previsión de los artículos 68 y 69 de la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito (LOSS) y establecieron requerimientos adicionales de recursos propios, de forma que el BE requirió a todas las LSI niveles de CET1 que eran como mínimo del 9,25% por lo que hay que entender cumplidos, además de la ratio de capital de máxima calidad (CET1) prevista en el artículo 92.1a) del Reglamento CRR (4,5%), los requisitos de Tier 1 y de capital total que exige el artículo 92.1 letras b y c, aunque las decisiones de capital no hicieron referencia expresa a estos requisitos (puntos 3.25 y 3.41). Todas las entidades supervisadas cumplieron los requerimientos de capital exigidos por el BE en las fechas establecidas (puntos 3.42 y 3.73).

**8.13.** El seguimiento por el BE del cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones formulados en las decisiones de capital se documentó en los trípticos elaborados para cada entidad. La metodología empleada por el BE para el seguimiento posterior de la aplicación por parte de las entidades de los requerimientos y recomendaciones realizadas no incluye un calendario para la verificación de su adopción efectiva. La verificación del cumplimiento de algunas cuestiones se remitió, en ocasiones, a las tareas a realizar dentro del seguimiento ordinario de las entidades (puntos 3.46, 3.47 y 3.74).

**8.14.** El BE aplicó las previsiones establecidas en la Guía de la ABE en relación a la adopción de medidas de actuación temprana, en las decisiones de capital valoró la concurrencia de los factores para la adopción de la situación de actuación temprana y no consideró necesaria la adopción de estas medidas respecto a ninguna de las LSI en 2015 (punto 3.49).

**8.15.** Las inspecciones in situ o visitas de inspección constituyen un tipo específico de actuación supervisora para analizar y evaluar a las entidades. En relación con las LSI españolas y las entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE, el Banco marcó en sus propias normas internas unos objetivos sobre la periodicidad de estas inspecciones que no se habían alcanzado en el periodo fiscalizado (puntos 3.103 y 3.104). En las inspecciones de la muestra analizada se habían incumplido determinados plazos previstos en estos mismos procedimientos internos y no se habían seguido algunos trámites para el seguimiento de los requerimientos efectuados a las entidades (puntos 3.105 a 3.110).

**8.16.** Corresponde al BE la competencia para la evaluación de la idoneidad de los altos cargos de LSI y entidades no de crédito que supervisa (puntos 3.111 a 3.119). El procedimiento aplicado prevé una evaluación de la idoneidad por las propias entidades que concluye con la emisión de un informe sobre la misma. Los informes de las entidades no tenían un contenido uniforme ni exhaustivo en aspectos tan relevantes para la valoración de los candidatos como la descripción de las funciones del puesto a desarrollar y los análisis de la concurrencia de los requisitos de idoneidad. El análisis de los expedientes de la muestra ha puesto de manifiesto que las entidades aprueban los nombramientos de sus candidatos y posteriormente los remiten al BE para que se tramite el reconocimiento de su idoneidad y la inscripción en el Registro de Altos Cargos (RAC). En todo caso, los altos cargos no pueden ejercer sus funciones hasta su inscripción en el Registro del BE (puntos 3.122, 3.123, 3.124 y 3.125).

**8.17.** Las entidades deben presentar la solicitud de inscripción en el RAC en un plazo máximo de 15 días desde la aceptación del cargo siendo la inscripción necesaria para que la persona nombrada pueda ejercer sus funciones. En tres expedientes analizados se excedió por parte de la entidad el plazo para solicitar la inscripción. En estos casos, la división de análisis de idoneidad y RAC no realizó control alguno sobre si las personas ya nombradas ejercieron sus funciones antes de la inscripción en el RAC sino que ese control se realiza, en su caso, en el ámbito de la supervisión ordinaria de las entidades (con ocasión de las actuaciones de seguimiento o inspecciones in situ). Cuando el BE hizo solicitudes de información adicional a los candidatos y requerimientos a las entidades no fijó expresamente plazos para su cumplimentación y se suspendió la tramitación de los procedimientos que, en ocasiones se dilataron en el tiempo, mientras se aportaba la documentación requerida (puntos 3.125, 3.128 y 3.129).

**8.18.** La Circular 2/2016 estableció la obligación de las entidades de identificar los puestos claves y los responsables de las funciones de control interno, poniendo a disposición del BE una relación actualizada de las personas que los desempeñan. La disposición transitoria 3ª de la circular estableció un plazo, que finalizó el 30 de junio de 2016, para que todas las entidades actualizasen la información contenida en el RAC de sus consejeros, directores generales y asimilados, debiendo remitirla al BE antes de esa fecha. Sin embargo, a la conclusión de estos trabajos de fiscalización esta información no había sido remitida en su totalidad (punto 3.132). Durante el periodo fiscalizado se utilizó una aplicación informática muy antigua para la gestión del registro que estaba en proceso de actualización y mejora mientras se desarrollaban los trabajos de esta fiscalización (punto 3.133).

### **VIII.3. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES Y PROTECCIÓN A LA CLIENTELA**

**8.19.** La disposición adicional vigésima de la LOSS dio un plazo de un año desde su entrada en vigor para que el Gobierno remitiera a las Cortes Generales un proyecto de ley de incorporación de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso

residencial e incluir mejoras de la normativa de protección de la clientela bancaria y del sistema de resolución de conflictos. El plazo otorgado al gobierno ha terminado el día 21 de marzo de 2016 sin que se hubiese realizado en el momento de concluir los trabajos de esta fiscalización (punto 4.2 )

**8.20.** El año 2015 fue el primer ejercicio en el que el BE elaboró el programa de supervisión de conducta y las actuaciones se desarrollaron por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR) en el ámbito de la secretaría general del BE. Este programa no se ejecutó en grado suficiente a lo largo de dicho ejercicio por la asignación de recursos a actividades no planificadas surgidas como consecuencia de las reclamaciones y denuncias realizadas por los clientes de las entidades y de los resultados de las actuaciones de comprobación, requerimientos y recomendaciones que va realizando el propio Banco. En 2015 fueron más las actuaciones no planificadas que las que se realizaron en cumplimiento del programa supervisor; y el análisis del grado de cumplimiento del programa se realizó en el programa del año siguiente (el BE no elaboró informes periódicos de seguimiento similares a los previstos en el ámbito de la supervisión prudencial). El programa supervisor de 2015 se elaboró en función de las reclamaciones de los años 2012 y 2013 sin una información suficientemente actualizada. El grado de cumplimiento del programa y la importancia de las actuaciones realizadas que no se habían previsto en la planificación ponen de manifiesto la necesidad de mejorar el proceso y la información que se tiene en cuenta para elaborar la planificación. Estaba en desarrollo durante la realización de esta fiscalización una nueva aplicación informática que permitiese un análisis sistematizado de la información para prever más adecuadamente las actuaciones y el desarrollo de un módulo de riesgo de conducta para cada entidad (puntos 4.3 a 4.7, 4.16, 4.17, 4.21 y 4.27).

**8.21.** Durante 2015 el BE inició varias actuaciones supervisoras en el ámbito de la supervisión de conducta y acordó incoar un procedimiento sancionador. Por otro lado, en 2015 se concluyeron los seis expedientes sancionadores que ya estaban incoados a principios de ese año (puntos 4.10 y 4.11). El 74% de las resoluciones emitidas por el BE ese ejercicio tuvieron un sentido favorable a los reclamantes. Pese al aumento, en 2015, de las rectificaciones de sus conductas por las entidades (en especial sobre cláusulas suelo), las resoluciones del servicio de reclamaciones del BE no tienen carácter vinculante para ellas (conforme a la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre) por lo que no están obligadas a rectificar o corregir su conducta (puntos 4.12, 4.32 y 4.33). En la muestra de diez expedientes analizada (ocho de actuaciones de comprobación a distancia y dos de inspecciones in situ), el DCMR aplicó correctamente la regulación de los procedimientos contenida en la normativa interna del Banco (puntos 4.30 y 4.31).

#### **VIII.4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE ACTIVACIÓN DE MEDIDAS MACROPRUDENCIALES**

**8.22.** Corresponde al BE la competencia para imponer los requisitos de fondos propios y de colchones de capital, aunque el BCE conserva la capacidad de endurecer las medidas que tomen las ANC (puntos 5.1 a 5.5). El BE cumplió las previsiones legales, tanto en la metodología para la identificación de entidades de importancia sistémica global (G-SIIs) y otras entidades de importancia sistémica (O-SIIs), como para el cálculo de los colchones de capital, la fijación, publicidad y activación de los mismos. Únicamente incumplió el plazo previsto para la identificación y publicación de las G-SIIs españolas que concluía el 28 de febrero de 2015 (puntos 5.13 a 5.18 y 5.21, 5.25). La identificación y publicación de las G-SIIs se hizo junto a las O-SIIs españolas el 25 de noviembre de 2015; y en esta fecha se aprobaron las primeras decisiones sobre colchones macroprudenciales de capital, quedando únicamente cuatro entidades obligadas a implantarlos a partir de 2016. Durante 2015, el BE realizó también los trabajos técnicos necesarios para la activación del colchón de capital anticíclico (CCyB), siendo la decisión para los tres primeros trimestres de 2016 la de mantener en el 0% el porcentaje del CCyB aplicable a las

exposiciones crediticias en España (puntos 5.11, 5.12, 5.19, 5.20, 5.24, 5.25). El BCE no ha hecho uso de las atribuciones de poder endurecer las medidas macroprudenciales acordadas por el BE (punto 5.25).

**8.23.** La recomendación JERS/2011/3, de 22 de diciembre de 2011, establecía que antes de 1 de julio de 2013, todos los países de la Unión deberían designar en su legislación nacional una autoridad macroprudencial encargada de la supervisión macroprudencial y de la vigilancia y mitigación del riesgo sistémico. La disposición adicional decimoctava de la LOSS preveía reforzar el marco institucional haciendo participar al Ministerio de Economía y Competitividad, al BE y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en esta autoridad macroprudencial, aunque no se ha cumplido esta previsión durante el periodo fiscalizado. Por aplicación de la disposición transitoria primera del reglamento de la LOSS (RLOSS), el BE ha sido la autoridad competente para la aplicación del artículo 458 del CRR en este periodo (punto 5.9 y 5.10).

## VIII.5. EN RELACIÓN CON LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

**8.24.** La LOSS reguló el régimen sancionador adaptando el ordenamiento jurídico español a la normativa europea; y modificó la forma de cálculo de las sanciones que en la actualidad son, con carácter general, más severas que las reguladas en la normativa anterior. Este nuevo régimen, con excepción de las obligaciones de publicidad, aún no había sido aplicado por el BE en la fecha de realización de los trabajos de las presentes actuaciones fiscalizadoras, ya que todos los expedientes sancionadores incoados con posterioridad a la entrada en vigor de la LOSS se referían a hechos acaecidos con anterioridad. Por ello, aunque este Tribunal ha podido constatar el endurecimiento del régimen jurídico en esta materia, aún no puede valorar su aplicación efectiva (puntos 6.1 a 6.6 y 6.14).

**8.25.** La regulación del nuevo régimen sancionador no se ha adaptado adecuadamente a las singularidades de las entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE y a sus cargos de administración y dirección, a los cuales resulta de aplicación el régimen disciplinario de la LOSS por remisión de sus normas sectoriales. La aplicación de este nuevo régimen sancionador, podría resultar excesivamente gravoso para este otro tipo de entidades y afectar, incluso, a su viabilidad económica, ya que con carácter general su relevancia económica es muy inferior a las EC para las que está previsto. Tampoco resulta adecuada la regulación de las sanciones consistentes en multa cuantificable sobre el beneficio derivado de la infracción obtenido por la entidad infractora, ya que la sanción prevista es la misma para las infracciones leves y las graves según los artículos 98.1.a) y 99.1.a) de la LOSS (puntos 6.7 y 6.8).

## VIII.6. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA

**8.26.** El BE dio cumplimiento a las obligaciones de transparencia generales reguladas en la Ley 19/2013, mediante la creación en su sede electrónica del portal de transparencia y la oficina virtual. A través de estos instrumentos se da cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa y se ha establecido un sistema para tramitar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública del BE (puntos 7.3 y 7.5). No obstante, hasta después de la remisión al Banco del anteproyecto de este Informe, el portal de la transparencia no realizaba referencia al reciente Informe de Fiscalización sobre indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal (2012-2014), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de abril de 2016, donde se analizan, entre otras, las indemnizaciones a altos cargos del BE durante el periodo fiscalizado; y únicamente recoge información sobre el número de resoluciones de autorización o compatibilidad que afecten

sus empleados, facilitando enlace a las resoluciones de reconocimiento de compatibilidad publicadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque desde ese enlace no se puede acceder a los expedientes (punto 7.4).

**8.27.** En el ámbito específico de la supervisión bancaria el BE ha llevado a cabo las publicaciones oportunas en su sitio web y en el BOE en cumplimiento de las obligaciones de información reguladas en la LOSS y en el RLOSS. Sin embargo, el propio BE advierte en el portal de la transparencia que los datos estadísticos armonizados sobre las medidas de supervisión y sanciones administrativas de 2015 no son suficientes para permitir en todos los casos una comparación significativa de los planteamientos adoptados por las autoridades de los diferentes estados miembros de la UE, debido a las diferencias existentes entre las normativas nacionales, así como entre las prácticas y métodos de supervisión de los estados miembros; pese a que el artículo 80.2 de la LOSS exige que lo sean (puntos 7.8 a 7.13). El BE junto a la CNMV constituyeron una página conjunta en internet denominada "Portal de Transparencia Supervisora BE-CNMV", accesible desde la página web del BE en el área de supervisión (puntos 7.6 y 7.7); cumplió las obligaciones de transparencia en materia de políticas macroprudenciales (puntos 7.14 a 7.16); y gestionó otros instrumentos y publicaciones en su web que reforzaron el cumplimiento del principio de transparencia supervisora (puntos 7.17 a 7.20).

## IX. RECOMENDACIONES

### IX.1. DIRIGIDAS AL BE

**9.1.** El BE debería desarrollar, en colaboración con el BCE, los procedimientos para la dotación con personal del BE de los ECS y los equipos de inspección in situ de las SI españolas. Se deberían concretar los perfiles profesionales de los empleados que van a dotar esos equipos; y en su caso, establecer planes de formación que faciliten su composición.

**9.2.** El BE debería insistir en sus comunicaciones y requerimientos a las entidades en la necesidad de mejorar sus informes de autoevaluación de capital (IAC) como parte de su proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES), precisando las mejoras que se deben hacer y las cuestiones que se deben incorporar a los IAC de cada una de ellas.

**9.3.** El BE debería mejorar el seguimiento del cumplimiento por parte de las entidades de los requerimientos y recomendaciones que formula, mejorando la metodología aplicada, e incluyendo, en su caso, un calendario para la adopción de las medidas y para la verificación de su adopción efectiva.

**9.4.** El BE debería insistir en sus comunicaciones con las entidades en la necesidad de mejorar sus procedimientos internos sobre la evaluación de la idoneidad de sus altos cargos; así como en mejorar la calidad y uniformidad de los informes que realizan valorando esa idoneidad, para poder llegar a un contenido mínimo y más homogéneo de los mismos.

**9.5.** El BE debería insistir en sus comunicaciones con las entidades en explicar y aclarar la tramitación, finalidad y plazos de sus procedimientos de evaluación de la idoneidad de los altos cargos, para evitar que se excedan los plazos para solicitar la inscripción en el RAC o se ejerzan las funciones del cargo antes de la inscripción. Para evitar posibles dilaciones de los procedimientos de evaluación de idoneidad también sería conveniente que los escritos del BE establecieran unos plazos máximos para la aportación de lo requerido a los candidatos o las entidades, con la flexibilidad necesaria para atender a las circunstancias de cada caso.

**9.6.** El BE debería continuar con la modernización de las herramientas informáticas que utiliza para la evaluación de la idoneidad de los altos cargos y con la finalidad de garantizar un adecuado nivel de fiabilidad del RAC, incorporando al mismo la mayor cantidad de datos disponibles de forma que pueda incrementarse su utilidad.

**9.7.** El BE debería continuar con la modernización de las herramientas informáticas que utiliza para la supervisión de la conducta de entidades con la finalidad de ir mejorando el proceso y la información que se tiene en cuenta para elaborar la planificación y desarrollar un módulo de riesgo de conducta para cada entidad.

## **IX.2. DIRIGIDAS AL GOBIERNO**

**9.8.** El Gobierno debería cumplir las previsiones sobre refuerzo del marco institucional de estabilidad financiera para potenciar la supervisión macroprudencial contenidas en la disposición adicional decimoctava de la LOSS.

**9.9.** El Gobierno debería cumplir las previsiones de la disposición adicional vigésima de la LOSS sobre la regulación de los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial e incluir mejoras de la normativa de protección de la clientela bancaria y del sistema de resolución de conflictos.

**9.10.** El Gobierno debería promover la adaptación del nuevo régimen sancionador a las singularidades de las entidades distintas de las de crédito supervisadas por el BE; así como la adaptación de las sanciones consistentes en multa cuantificable sobre el beneficio derivado de la infracción obtenido por la entidad infractora, a la gravedad de la infracción cometida.

Madrid, 23 de febrero de 2017

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

**ANEXO I. Marco regulatorio en materia de conducta de mercado de entidades de crédito y otros auxiliares financieros**

## ANEXO I

### **ANEXO I: Marco regulatorio en materia de conducta de mercado de entidades de crédito y otros auxiliares financieros**

#### **1. Disposiciones sectoriales dirigidas, en general, a consumidores:**

##### 1.1. Normas que tienen carácter transversal a todos los productos y servicios y de ordenación y disciplina:

- Orden EHA 2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.
- Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, sobre transparencia de servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos.
- Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre, relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros, que ha venido a reforzar la protección del cliente bancario (entró en vigor el 5 de febrero de 2016).

##### 1.2. Préstamo hipotecario:

- Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, modificada por las siguientes disposiciones: Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril, de medidas de reforma económica; Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica y Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en concreto su artículo 29.

##### 1.3. Crédito al consumo:

- Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo, modificada por las siguientes disposiciones: Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; Orden ECC/159/2013, de 6 de febrero, por la que se modifica la parte II del anexo I de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo y Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

(En el caso de entidades de crédito, se consideran normas de ordenación y disciplina las disposiciones contenidas en el capítulo I exceptuado el artículo 5, en el capítulo II, en el capítulo III exceptuado el apartado 1 del artículo 15, en el capítulo V, en el capítulo VI exceptuado el apartado 2 del artículo 33, en los artículos 16 a 20 y en el artículo 35 de la Ley 16/2011).

## 1.4. Publicidad bancaria:

- Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios.
- Circular 6/2010, de 28 de septiembre, del Banco de España, a entidades de crédito y entidades de pago, sobre publicidad de los servicios y productos bancarios.

(Ambas tienen la consideración de normas de ordenación y disciplina)

## 1.5. Comercialización a distancia de servicios financieros:

- Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

(En el caso de los proveedores de servicios financieros se consideran normas de ordenación y disciplina, las disposiciones contenidas en la Ley 22/2007 relativas a la obligación de dejar constancia de las ofertas y la celebración de los contratos en un soporte duradero según establece el artículo 6.1; a los requisitos de información previa al contrato establecidos en el artículo 7; a las obligaciones de comunicación de las condiciones contractuales y de la información previa reguladas en el artículo 9 y a las contenidas en el artículo 14 relativas a servicios no solicitados).

## 1.6. Servicios de pago

- Reglamento (CE) nº 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2560/2001 (Tiene la consideración de normas de ordenación y disciplina).
- Reglamento (UE) nº 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) nº 924/2009 (Tiene la consideración de normas de ordenación y disciplina).
- Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, modificada por el Real Decreto-ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos (Tiene la consideración de normas de ordenación y disciplina de los proveedores de servicios de pago las disposiciones contenidas en los títulos I, a excepción del artículo 5, II y las previstas en los artículos 18 y 19 del título III, el artículo 50 y la Disposición adicional segunda de la Ley 16/2009).
- Orden EHA/1608/2010, de 14 de junio, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago (Tiene la consideración de normas de ordenación y disciplina).

## **2. Disposiciones sobre protección de los deudores hipotecarios:**

2.1. Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con las modificaciones operadas por: Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de

carga financiera y otras medidas de orden social y la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

(Lo previsto en el Real Decreto-ley 6/2012 en los apartados 4 y 9 del artículo 5, y en el artículo 6.5 tienen la condición de normativa de ordenación y disciplina).

2.2. Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

**3. Derechos de las pymes en supuestos de cancelación o reducción del flujo de financiación:** Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial (los artículos 1 a 3 tienen la condición de normativa de ordenación y disciplina). Se atribuye al Banco de España la supervisión, a través del Departamento de Conducta de Mercado y reclamaciones del cumplimiento, por parte de las entidades bancarias, de las obligaciones señaladas en el Título I (art. 4). El BE está elaborando una circular en la cual se adaptará y desarrollará su contenido.

#### **4. Sistema alternativo de resolución de conflictos:**

4.1. Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (en la redacción dada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), en sus artículos 30 y 31.

4.2. Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del BE, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

4.3. Orden MINECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

Por otro lado, con la finalidad asegurar que las entidades implementen políticas internas de cara a la correcta gobernanza de productos bancarios y facilitar la transparencia de los mismos, la Comisión Ejecutiva del BE en su sesión de 6 de mayo de 2016, adoptó como propias las "Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista" (ABE/GL/2015/18), publicadas por la ABE el 22 de marzo de 2016. A este respecto, tal y como se expone en el Programa Supervisor 2016 del DCMR, aunque la versión final de las mismas se aprobó el 6 de julio de 2015, hasta el 3 de enero de 2017 no se producirá la entrada en vigor de dichas directrices.